COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

DIRECTION DE l'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ

Octobre 2013

RéférenceS

Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

www.developpement-durable.gouv.fr

Collection « Références » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)

Directeur de publication : Jean-Paul Albertini (CGDD)

Ce document méthodologique a été réalisé par le **Commissariat général au développement durable (CGDD) du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE)**, en partenariat avec le **CETE de Lyon et la Direction de l'eau et de la biodiversité** et avec l'importante contribution d'un **groupe de travail** réunissant des représentants des parties prenantes concernées.

Rédacteurs principaux : Séverine Hubert (CETE de Lyon/DETC) et Delphine Morandeau (CGDD), avec la participation de Charlotte le Bris (CETE de Lyon/DETC) de Marc Lansiart et d'Elen Lemaître-Curri (CGDD)

Composition du groupe de travail et contributeurs :

MEDDE : CGDD (C. Lagarenne, M. Lansiart, E. Lemaître-Curri, D. Morandeau, J. Plateau, F. Poitevin, P. Trouvat, A. Orsini) ; DGALN (H. Brulé, J.-B. Butlen, I. Caillaud, A. Coantic, S. Flores, D. Lavaux, H. Montelly, C. Orefici, M. Perret, T. Petitguyot) ; DGITM (E. Gardais, J. Larivé, G. Terraillot) ; DGPR (J.-L. Perrin) ; DAJ (M. Mauffret-Vallade) ; CGEDD (J.-J. Lafitte, V. Wormser)

Services déconcentrés du MEDDE : DREAL Alsace (F. Bonnafoux), DREAL Centre (F. Olivereau), DREAL Languedoc-Roussillon (L. de Sousa), DREAL PACA (C. Millo, P. Picq), DREAL Poitou-Charentes (A. Renoust), DDT des Deux-Sèvres (J.-C. Pétureau), CETE de Lyon (S. Hubert, P. Landry, C. Le Bris), CETE Méditerranée (C. Podlejski)

Le Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (R. Jumel)

Le Conseil national de la protection de la nature (S. Urbano)

Etablissements publics : Agence des aires marines protégées (S. Michel, S. Tachoires), Conservatoire du littoral (R. Esteve), Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (H. Levrel), Office national de la chasse et de la faune sauvage (G. Rousset), Office national de l'eau et des milieux aquatiques (P. Boyer, V. de Crespin de Billy, N. Kerkaert, V. Nicolas), Office national des forêts (M. Rubio), Fédération des parcs naturels régionaux (T. Mougey), Voies navigables de France (C. Bourbon, V. Petrescu)

Représentants d'entreprises (aménageurs, prestataires) : Assemblée des sociétés françaises d'autoroutes et d'ouvrages à péage (S. Maurice pour Escota, F. Portelette), CDC Biodiversité (J.-C. Benoit), Centre des jeunes dirigeants (H. Soyer, P. Valantin pour Dervenn), Club des infrastructures linéaires et de la biodiversité (J.-F. Lesigne pour RTE), Fédération nationale des travaux publics (S. Lavaux pour Eiffage), Gaz réseau Distribution France (F. Le Monnier), GrtGAZ (J.-M. Thouvignon), Mouvement des entreprises de France (C. Béranger pour Cemex, O. Sutterlin pour Eramet, P. Rault pour Lyonnaise-des-Eaux et C. Vachez pour GDF Suez), Réseau ferré de France (A. Guerrero), Syndicat des énergies renouvelables (H.-P. Roche pour EDF-EN), Syntec Ingénierie (X. Rufray pour Biotope), Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (Y. Adam, T. Hauchard pour UNPG, L. Natter)

Représentants de la profession agricole et forestière : Assemblée permanente des chambres d'agriculture (C. Robert), Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (S. Agofroy, K. Labous), Forêt privée française (L. Bouvarel), Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (R. Levesque)

Représentants d'associations : Atelier technique des espaces naturels (M. Rihouet), Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (M. Aurenche, F. Clap), Fédération des conservatoires d'espaces naturels (M. Maury), France nature environnement (G. Lejonc), Humanité et biodiversité (B. Labat), Ligue de protection des oiseaux (Y. André), WWF (C. Sourd)

Représentants de la recherche : Centre national de la recherche scientifique (F. Quétier), Réseau d'échanges et de valorisation en écologie de la restauration (B. Regnery)

Nota : certaines parties de ce document résultent d'un compromis entre les propositions des membres du groupe de travail. Ceux-ci ont approuvé sa diffusion le 16 novembre 2012. Toutefois, le document ne fait pas consensus de la part de certains des acteurs associés à sa réalisation et évoluera sur la base des retours d'expériences.

Remerciements : le MEDDE et les auteurs remercient l'ensemble des membres du groupe de travail pour les fructueux échanges et contributions écrites qui ont permis d'alimenter les réflexions et la rédaction du document ainsi que tous ceux qui ne sont pas nommés mais qui ont contribué à la réalisation de ce document.

Maquette/réalisation : CETE de Lyon/DMOB/Gestion de la connaissance - communication

Crédits photos : page de couverture : Arnaud Bouissou, Laurent Mignaux, Bernard Suard/METL-MEDDE ; document : Séverine Hubert (CETE de Lyon) sauf fiches n° 2 et n° 5 et page 222 (CETE de Lyon)

SOMMAIRE

p. 3 ÉLÉMENTS DE CADRAGE

p. 5 DOCTRINE NATIONALE

p. 15 FICHES DES LIGNES DIRECTRICES

p. 16 Schémas de lecture

PRÉREQUIS (PROJETS ET DOCUMENTS DE PLANIFICATION)

p. 18 1. Faire de l'évitement une mesure prioritaire

CONCERTATION (PROJETS)

p. 21 2. Se concerter avec le public ou ses représentants

p. 28 3. Consulter les services de l'État à compétences environnementales

p. 31 4. Associer les acteurs concernés pour le suivi

DOCUMENTS DE PLANIFICATION : DÉROULEMENT

p. 35 5. Évaluer les impacts des documents de planification sur les milieux naturels

p. 44 6. Définir des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des documents de planification

PROJETS : DÉROULEMENT

L'ordre des fiches de cette section suit globalement et autant que possible l'ordre chronologique théorique de la préparation d'un projet, puis de son instruction et enfin de sa mise en œuvre, de son suivi et de son contrôle. Lorsqu'une fiche peut être placée à plusieurs endroits, le positionnement « principal » est retenu.

Préparer la conduite du projet

p. 50 7. Articuler les procédures d'autorisation et les démarches d'évaluation environnementale

p. 64 8. Solliciter un cadrage préalable de l'étude d'impact d'un projet

p. 67 9. Choisir un ou plusieurs prestataire(s) pour réaliser les études nécessaires à la préparation du dossier de demande soumis à instruction

Concevoir le projet de moindre impact

p. 70 10. Réaliser l'état initial

p. 79 11. Identifier, évaluer et hiérarchiser les impacts sur les milieux naturels

p. 88 12. Choisir le projet de moindre impact, définir les mesures d'évitement et de réduction, et déterminer les impacts résiduels éventuels

En cas d'impact résiduel significatif à compenser, concevoir la (ou les) mesure(s) compensatoire(s)

p. 95 13. Définir les modalités d'une mesure compensatoire

p. 103 14. Justifier l'additionnalité d'une mesure compensatoire

p. 107 15. Définir une mesure compensatoire équivalente aux impacts résiduels significatifs du projet

p. 123 16. Organiser la maîtrise du site de compensation (propriété ou contrat) et assurer sa pérennité

Déterminer les modalités de gestion, d'évaluation et le coût des mesures d'évitement, de réduction et de compensation

p. 133 17. Définir les modalités et la durée de gestion des mesures de réduction et de compensation

p. 138 18. Définir les indicateurs pour évaluer la mise en œuvre et l'efficacité des mesures d'évitement, de réduction et de compensation

p. 143 19. Évaluer le coût des mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Préparer et instruire le dossier pour les mesures d'évitement, de réduction et de compensation

p. 147 20. Présenter les mesures d'évitement, de réduction et de compensation de manière séquencée dans le dossier de demande soumis à instruction

p. 150 21. Instruire un dossier de demande

p. 155 22. Rédiger un acte d'autorisation

Mettre en œuvre, suivre et contrôler les mesures d'évitement, de réduction et de compensation

p. 160 23. Faire appel à des prestataires ou partenaires pour mettre en œuvre les mesures de réduction et de compensation, assurer leur suivi et pérenniser leurs effets

p. 164 24. Transmettre les données et bilans relatifs à la mise en œuvre et au suivi de l'efficacité des mesures d'évitement, de réduction et de compensation

p. 168 25. Assurer le suivi administratif de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures d'évitement, de réduction et de compensation

p. 171 26. Assurer le contrôle de terrain de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures d'évitement, de réduction et de compensation

p. 179 27. Engager des suites administratives et judiciaires

RÉFÉRENCES

p. 186 28. Glossaire

p. 195 29. Raisons impératives d'intérêt public majeur

p. 201 30. Acteurs de la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels

p. 211 31. Spécificités des milieux marins dans la séquence éviter, réduire, compenser

p. 223 ACRONYMES

ÉLÉMENTS DE CADRAGE

Objectif des lignes directrices

L'objectif des lignes directrices est de proposer des principes et méthodes lisibles et harmonisés au niveau national sur la mise en œuvre de la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels, à droit constant, afin de s'assurer de la pertinence des mesures, leur qualité, leur mise en œuvre, leur efficacité et leur suivi.

Les lignes directrices pourront au besoin être déclinées au niveau des procédures d'instruction particulières ou via des guides méthodologiques sectoriels. Par ailleurs, certaines dispositions des lignes directrices pourront être précisées régionalement selon les enjeux du territoire ; par exemple par le développement de méthodes d'évaluation des pertes et gains écologiques ciblées sur certains milieux naturels ou l'élaboration d'une cartographie des acteurs du territoire.

Champ des lignes directrices

La séquence éviter, réduire et compenser s'applique à toutes les composantes de l'environnement. Les présentes lignes directrices portent uniquement sur les milieux naturels terrestres, aquatiques et marins : cela comprend les habitats naturels (qui peuvent le cas échéant faire l'objet d'une exploitation agricole ou forestière), les espèces animales et végétales, les continuités écologiques, les équilibres biologiques, leurs fonctionnalités écologiques, les éléments physiques et biologiques qui en sont le support et les services rendus par les écosystèmes.

Les lignes directrices visent l'application de l'ensemble de la séquence éviter, réduire et compenser, dans le cadre de projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, d'activités et de documents de planification. Elles abordent les différentes procédures d'autorisation (étude d'impact et autres évaluations).

Cibles des lignes directrices

Les lignes directrices s'adressent à l'ensemble des acteurs concernés (services de l'État, établissements publics, collectivités locales, entreprises, associations), agissant en tant que maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, prestataires, services instructeurs, autorité environnementale, services de police et autres parties prenantes.

Statut des lignes directrices

Ce document a été élaboré en 2011 et 2012 par un groupe de travail réunissant des représentants de l'État, d'établissements publics, d'entreprises et d'associations.

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 élaborée par le comité de pilotage sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel, adoptée en mai 2012. Cette doctrine figure dans son ensemble ci-après ; certains de ses paragraphes sont également repris dans la section « Doctrine nationale » de chaque fiche, dans des encadrés à fond vert.

Les recommandations méthodologiques de chaque fiche proposent des modalités possibles de mise en œuvre des textes législatifs et réglementaires existants, y compris sur la base d'exemples. Elles s'appliquent selon une réflexion propre à chaque cas, dans le respect du principe de proportionnalité. Elles sont basées sur des bonnes pratiques, seront utilisées de manière pragmatique et ne créent pas de prescriptions nouvelles.

Les termes avec un astérisque (*) sont définis dans le glossaire à la fiche n° 28.

Suivi et retours d'expériences

Les lignes directrices ont vocation à évoluer en fonction de la réglementation, de la parution de nouveaux outils techniques et des retours d'expérience.

Leur application ainsi que les déclinaisons sectorielles et les précisions territoriales feront l'objet d'un suivi afin de capitaliser les connaissances et d'améliorer les méthodes (scientifiques, techniques, foncières) proposées.
Ce suivi sera réalisé par un groupe national, en lien avec les instances pilotant la mise en œuvre de la politique sur la biodiversité.

DOCTRINE NATIONALE

relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel

Ce document a été élaboré et adopté en mai 2012 par le comité de pilotage national sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel. Il est le fruit d'une réflexion collective, qui a montré l'acuité du sujet et les attentes de clarification exprimées par l'ensemble des acteurs. Il ne résout pas tous les problèmes mais rappelle les principes qui doivent guider, tant les porteurs de projets que l'administration, pour faire en sorte que les projets puissent se réaliser en intégrant correctement la protection de l'eau et de la biodiversité dès la conception même des projets. La doctrine nationale ne présente pas de caractère d'opposabilité. Il s'agit d'une première version aboutie sur laquelle il conviendra d'organiser un retour d'expérience.

Objectif de la doctrine

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 (nature du projet, localisation, voire opportunité). 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 (qui seront dénommés « projets » dans la suite du texte) 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, etc.).

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[1] sur l'environnement.

1. Le caractère « significatif » ou « notable » d'un impact fait l'objet d'une définition propre à chaque réglementation. Le terme significatif est celui employé pour cette doctrine. On parle aussi parfois d'impacts acceptables par le milieu, en tant qu'impacts suffisamment faibles pour ne pas devoir nécessairement être compensés.

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.

Compte tenu des enjeux importants que représentent les milieux naturels, il est apparu nécessaire de définir une doctrine pour leur appliquer la séquence éviter, réduire, compenser.

Les milieux naturels terrestres, aquatiques et marins comprennent les habitats naturels (qui peuvent le cas échéant faire l'objet d'une exploitation agricole ou forestière), les espèces animales et végétales, les continuités écologiques, les équilibres biologiques, leurs fonctionnalités écologiques, les éléments physiques et biologiques qui en sont le support et les services rendus par les écosystèmes.

La doctrine éviter, réduire, compenser affiche les objectifs à atteindre et le processus de décision à mettre en œuvre. Elle s'inscrit dans une démarche de développement durable, qui intègre ses trois dimensions (environnementale, sociale et économique), et vise en premier lieu à assurer une meilleure prise en compte de l'environnement dans les décisions.

Il s'agit donc de transcrire dans les pratiques des maîtres d'ouvrage, de leurs prestataires, des services de l'État et des collectivités territoriales, les obligations découlant des textes législatifs et réglementaires, notamment ceux issus du Grenelle de l'Environnement, en précisant de manière pragmatique les principes qui les guident, dans le souci d'améliorer la qualité des projets tout au long de leur processus d'élaboration et de leur vie et d'assurer une homogénéité de traitement sur le territoire. Elle s'attache à illustrer l'esprit des textes, mais ne constitue pas leur interprétation exhaustive. Ainsi, la mise en œuvre vertueuse de la séquence éviter, réduire, compenser contribue à répondre aux engagements communautaires et internationaux de la France en matière de préservation des milieux naturels.

La mise en œuvre de la séquence doit permettre de conserver globalement la qualité environnementale des milieux, et si possible d'obtenir un gain net, en particulier pour les milieux dégradés, compte tenu de leur sensibilité et des objectifs généraux d'atteinte du bon état des milieux.
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, bon état écologique pour le milieu marin, bonne fonctionnalité des continuités, etc.).

Concevoir le projet de moindre impact pour l'environnement

Dans l'esprit de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, les procédures de décision publique doivent permettre de « privilégier les solutions respectueuses de l'environnement, en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à coût raisonnable » et de limiter la consommation des surfaces agricoles, forestières et naturelles. Dans cet esprit, on privilégie les espaces déjà artificialisés dans le choix d'implantation du projet, lorsque c'est possible. Il est souhaitable que le projet déposé soit celui présentant, au regard des enjeux en présence, le moindre impact sur l'environnement à coût raisonnable. Il est de la responsabilité de l'autorité attribuant l'autorisation ou la dérogation[2] de s'assurer, avant approbation ou autorisation d'un projet, qu'aucune alternative réalisable

2. Si besoin en demandant des études complémentaires au porteur de projet.

moins pénalisante pour l'environnement n'est possible dans ces conditions d'enjeu et de coût. Cette exigence est d'autant plus importante que le projet présente un impact pérenne.

Justifier d'un projet de moindre impact ne garantit pas forcément l'obtention des autorisations administratives nécessaires en cas d'impacts résiduels sur des enjeux majeurs.

En complément ou en anticipation des concertations prescrites par les textes, pour des projets importants ou dans des secteurs à forte pression d'aménagements ou à forte sensibilité environnementale, il est souhaitable d'instaurer un processus local de concertation et de suivi, à l'initiative du maître d'ouvrage, des collectivités territoriales ou des services de l'État. Cette concertation a vocation à associer tous les acteurs concernés du territoire : élus, associations, représentants des agriculteurs et des autres opérateurs économiques, administrations, etc.

Afin de donner des éléments d'éclairage aux maîtres d'ouvrage, aux collectivités en charge de l'aménagement et du développement économique local, et aux autorités chargées d'autoriser ou non le projet, il est souhaitable d'utiliser les lieux d'expertises adaptés (organismes spécialisés, commissions, observatoires, etc.), notamment sur les questions naturalistes et foncières.

Donner la priorité à l'évitement, puis à la réduction

Les atteintes aux enjeux majeurs doivent être, en premier lieu, évitées. L'évitement est la seule solution qui permet de s'assurer de la non-dégradation du milieu par le projet. En matière de milieux naturels, on entend par enjeux majeurs ceux relatifs à la biodiversité remarquable (espèces menacées, sites Natura 2000, réservoirs biologiques, cours d'eau en très bon état écologique, etc.), aux principales continuités écologiques (axes migrateurs, continuités identifiées dans les schémas régionaux de cohérence écologique lorsque l'échelle territoriale pertinente est la région, etc.). Il convient aussi d'intégrer les services écosystémiques clés au niveau du territoire (paysage, récréation, épuration des eaux, santé, etc.).

Dans le processus d'élaboration du projet, il est donc indispensable que le maître d'ouvrage intègre l'environnement, et notamment les milieux naturels, dès les phases amont de choix des solutions (type de projet, localisation, choix techniques, etc.), au même titre que les enjeux économiques ou sociaux.

La phase amont doit permettre au maître d'ouvrage :

- de justifier des raisons (techniques, réglementaires, etc.) pour lesquelles, eu égard aux impacts sur l'environnement et au regard des solutions alternatives qu'il a étudiées, le projet a été retenu. Pour les projets publics, cette justification comprend une démonstration de l'opportunité du projet lui-même au vu des objectifs poursuivis et des besoins identifiés ;

- de choisir la localisation du projet permettant de ne pas porter atteinte aux enjeux environnementaux majeurs ;

- de retenir les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable.

Dans ce cadre, il convient donc d'inciter le porteur de projet à rechercher toute solution alternative au projet (quelle qu'en soit la nature) qui réponde au même besoin et qui minimise les impacts. Il appartient aux services de l'État d'apporter, à la demande du porteur de projet, les éléments dont ils disposent pour l'aider dans cette démarche.

La comparaison des différents scénarios s'effectue au regard d'une analyse des enjeux environnementaux majeurs.

Les projets peuvent conduire, à certains stades d'élaboration, à l'analyse de plusieurs variantes. Leur examen à chaque étape repose sur des éléments proportionnés et reste guidé par le souci de clarté, d'efficience du processus de d'élaboration du projet et par l'obligation de ne pas reporter à une étape ultérieure l'examen détaillé d'un enjeu majeur.

Les marges de manœuvre d'évitement sont plus importantes et pertinentes au stade du choix des grandes variantes mais s'appliquent à des échelles différentes tout au long de l'élaboration du projet.

Au sein de la séquence « éviter, réduire, compenser », la réduction intervient dans un second temps, dès lors que les impacts négatifs sur l'environnement n'ont pu être pleinement évités. Ces impacts doivent alors être suffisamment réduits, notamment par la mobilisation de solutions techniques de moindre impact à un coût raisonnable, pour ne plus constituer que des impacts négatifs résiduels les plus faibles possibles.

Enfin, si des impacts négatifs résiduels significatifs demeurent, il s'agit, pour autant que le projet puisse être approuvé ou autorisé, d'envisager la façon la plus appropriée d'assurer la compensation de ses impacts.

Cas particuliers

Si de tels impacts portent atteinte aux objectifs de préservation d'un site du réseau Natura 2000 ou sur une espèce protégée, l'étape relative à la compensation ne peut être engagée que s'il est démontré que le projet justifie d'une raison impérative d'intérêt public majeur, de l'absence de solution alternative et, s'agissant de Natura 2000, de l'information ou de l'avis de la Commission européenne une fois les mesures compensatoires définies. Lorsque ces critères ne sont pas remplis, le projet ne peut être autorisé.

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 impérative 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. L'intérêt public majeur d'un projet doit se poser le plus tôt possible au niveau des dossiers, c'est-à-dire dès la suspicion d'impacts potentiels sur un site du réseau Natura 2000 ou une espèce protégée. Il ne peut être définitivement établi par l'autorité administrative compétente au titre des procédures espèces protégées ou Natura 2000 qu'au regard des impacts environnementaux et du gain collectif suffisamment analysés et mis en balance. La déclaration d'utilité publique (DUP) prise en application du code de l'expropriation ne suffit pas pour établir que le projet relève d'un intérêt public majeur mais en est un indice tangible.

Certains projets sont soumis à des dispositions réglementaires détaillées qui imposent l'emploi des meilleures techniques disponibles ainsi que des performances environnementales minimales (valeurs limites de rejets notamment). Pour de tels projets, la démarche de réduction des impacts par la mise en place de techniques appropriées est donc déjà menée de manière collective au niveau national ou au niveau européen lors de l'établissement de la réglementation. La démarche de réduction des impacts à mener par le porteur de projet consiste alors à analyser les impacts résiduels résultant de l'application de la réglementation, à évaluer leur acceptabilité et au besoin à définir les mesures de réduction supplémentaires ou le cas échéant de compensation, qui seraient nécessaires pour rendre cet impact résiduel acceptable.

Assurer la cohérence et la complémentarité des mesures environnementales prises au titre de différentes procédures

Pour un même projet, des mesures environnementales peuvent être définies au titre de plusieurs procédures administratives (ex. : déclaration d'utilité publique, autorisation au titre de la loi sur l'eau, dérogation « espèces protégées », autorisation de défrichement, évaluation des incidences au titre de Natura 2000, etc.). La préparation simultanée des procédures, lorsqu'elle est possible, tout en facilitant la conduite du projet par le maître d'ouvrage, permet de considérer les enjeux environnementaux de manière cohérente au plus tôt dans l'élaboration du projet.

Les mêmes mesures (c'est-à-dire les mêmes actions réalisées sur les mêmes parcelles) peuvent être valablement proposées au titre de plusieurs procédures si elles répondent aux différents impacts concernés. Ces mesures doivent figurer dans l'étude d'impact ou les évaluations d'incidences, puis dans chacune des décisions d'autorisation ou dérogations. Lorsque des mesures différentes s'avèrent nécessaires pour réduire ou compenser des impacts spécifiques, la cohérence ou la complémentarité de ces mesures doit être recherchée. En particulier, on vérifie les interactions entre les mesures proposées au titre de différentes thématiques environnementales et/ou procédures administratives.

Une même mesure compensatoire sur une parcelle donnée ne peut pas servir à compenser les impacts issus de plusieurs projets, ni au même moment, ni dans le temps.

Identifier et caractériser les impacts

La description des impacts doit être proportionnée aux enjeux et permettre de les hiérarchiser en identifiant notamment les impacts négatifs significatifs[3]. Il appartient au maître d'ouvrage d'apporter la solution permettant de traiter ces impacts.

Les impacts d'un projet doivent être analysés et mesurés par rapport à un état des lieux (état initial, pressions) et compte tenu des objectifs de restauration des milieux naturels concernés fixés par les politiques publiques. Pour les milieux naturels, cela nécessite de prendre en compte le fonctionnement des écosystèmes et des populations animales et végétales sauvages et leur utilisation des territoires, afin d'examiner l'ensemble des fonctionnalités des écosystèmes. De plus, l'état initial réalisé par le maître d'ouvrage sur le site qui sera impacté tient compte des impacts issus des activités ou installations existantes quel que soit leur maître d'ouvrage. Ceci peut conduire les services de l'État à réanalyser les installations existantes et adapter leurs autorisations, lorsque la réglementation le permet.

Les impacts pris en compte ne se limitent pas aux seuls impacts directs et indirects dus au projet ; il est également nécessaire d'évaluer les impacts induits et les impacts cumulés.

Les impacts induits, positifs ou négatifs, ne sont pas toujours de la seule responsabilité directe du maître d'ouvrage, mais ils sont liés à la création du projet. Il lui appartient donc de les évaluer avec suffisamment de précision, pour s'assurer que l'impact global (direct, indirect et induit) ne provoque pas de

3. Cf. note de bas de page 5 supra.

dégâts qui ne soient pas compensables après qu'ils ont été réduits.

Les impacts cumulés sont ceux générés avec les projets actuellement connus (qui ont fait l'objet d'une étude d'incidence au titre de la loi sur l'eau et d'une enquête publique, ou d'une étude d'impact et dont l'avis de l'Autorité Environnementale a été rendu public) et non encore en service, quelle que soit la maîtrise d'ouvrage concernée. La zone considérée doit être celle concernée par les enjeux environnementaux liés au projet. Dans cette zone, cette prise en compte des impacts cumulés pour des projets du même maître d'ouvrage ou de maîtres d'ouvrage différents, peut conduire à examiner globalement et à améliorer l'ensemble des projets afin de limiter leurs impacts cumulés. Sauf dispositions réglementaires particulières, ceci nécessite l'accord de l'ensemble des porteurs des autres projets. La transparence nécessaire à ces modifications implique l'information des structures de gouvernance locales.

Les impacts cumulés sont pris en compte dans le dimensionnement des mesures d'évitement, de réduction et de compensation d'un projet. L'analyse doit permettre de déterminer comment ces impacts cumulés doivent conduire à requalifier les impacts propres du projet et conduire les maîtres d'ouvrage à adopter, chacun pour ce qui le concerne, les mesures de réduction puis de compensation adaptées à l'impact global majoré de son projet. À cette fin, la définition d'un cadre clair permettant de préciser les responsabilités des différents maîtres d'ouvrage, et de déterminer la réponse appropriée de chacun, constitue un facteur de facilitation.

En amont des projets eux-mêmes et des études qu'ils occasionnent, les plans et programmes, y compris les documents d'urbanisme, identifient les principaux impacts cumulés entre les projets potentiels. Ainsi, la planification territoriale peut organiser un cadre clair permettant d'anticiper les impacts cumulés, de faciliter leur prise en compte dans le cadre de chaque projet et, dans certains cas, de préciser les responsabilités des différents maîtres d'ouvrage.

Au niveau d'un territoire, les maîtres d'ouvrage peuvent, si cela est pertinent, rechercher des synergies par rapprochement géographique des mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Les instances de concertation mises en place au niveau de chaque territoire peuvent être le lieu de la recherche de ces synergies.

Définir les mesures compensatoires

Lorsque le projet n'a pas pu éviter les enjeux environnementaux majeurs et lorsque les impacts n'ont pas été suffisamment réduits c'est-à-dire qu'ils peuvent être qualifiés significatifs, il est nécessaire de définir des mesures compensatoires. Il revient au maître d'ouvrage de qualifier de significatif ou non les impacts résiduels, au regard des règles propres à chaque réglementation ou à défaut, en fonction de sa propre analyse. Il revient à l'autorité administrative attribuant l'autorisation ou la dérogation d'évaluer la qualité de cette analyse et la fiabilité de la conclusion, en s'appuyant en tant que de besoin sur les avis des services compétents, et de l'Autorité Environnementale s'il y a lieu.

Les mesures compensatoires sont de la responsabilité du maître d'ouvrage du point de vue de leur définition, de leur mise en œuvre et de leur efficacité, y compris lorsque la réalisation ou la gestion des mesures compensatoires est confiée à un prestataire. L'autorité administrative attribuant l'autorisation ou la dérogation en assure la validation ; le contrôle est ensuite assuré par les services correspondants (DREAL, DDT, ONCFS, ONEMA, etc.).

Les mesures compensatoires ont pour objet d'apporter une contrepartie aux impacts résiduels négatifs du projet (y compris les impacts résultant d'un cumul avec d'autres projets) qui n'ont pu être évités ou suffisamment réduits. Elles sont conçues de manière à produire des impacts qui présentent un caractère pérenne et sont mises en œuvre en priorité à proximité fonctionnelle du site impacté. Elles doivent permettre de maintenir voire le cas échéant d'améliorer la qualité environnementale des milieux naturels concernés à l'échelle territoriale pertinente.

Les mesures compensatoires doivent être pertinentes et suffisantes, notamment quant à leur ampleur et leur localisation, c'est-à-dire qu'elles doivent être :

■ Au moins équivalentes : elles doivent permettre le rétablissement de la qualité environnementale du milieu naturel impacté, à un niveau au moins équivalent de l'état initial et si possible d'obtenir un gain net, en particulier pour les milieux dégradés, compte tenu de leur sensibilité et des objectifs généraux d'atteinte du bon état des milieux. Il revient au maître d'ouvrage de s'inscrire dans la logique de gain net. Les mesures compensatoires sont définies à l'échelle territoriale pertinente et en tenant compte du temps de récupération des milieux naturels. Si l'impact négatif est lié à un projet d'intérêt général approuvé dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, la stricte équivalence écologique entre les impacts résiduels du projet sur les masses d'eau concernées et les mesures compensatoires qui sont demandées peut ne pas être exigée.

■ Faisables : le maître d'ouvrage doit évaluer la faisabilité technique d'atteinte des objectifs écologiques visés par la mesure compensatoire, estimer les coûts associés à la mesure et sa gestion sur la durée prévue, s'assurer de la possibilité effective de mettre en place les mesures sur le site retenu (eu égard notamment à leur ampleur géographique ou aux modifications d'utilisation du sol proposées), définir les procédures administratives et les partenariats à mettre en place, proposer un calendrier aussi précis que possible prévoyant notamment la réalisation des mesures compensatoires. Un site ne doit pas avoir subi de dommages irréversibles avant que les mesures compensatoires ne soient mises en place ; des dérogations au principe de mise en œuvre préalable des mesures sont toutefois admissibles lorsqu'il est établi qu'elles ne compromettent pas l'efficacité de la compensation.

■ Efficaces : les mesures compensatoires doivent être assorties d'objectifs de résultat et de modalités de suivi de leur efficacité et de leurs effets.

Compte tenu de ces éléments, il est admis que « tout n'est pas compensable ». Un impact est non compensable lorsque, en l'état des connaissances scientifiques et techniques disponibles, l'équivalence écologique ne peut être obtenue, ou lorsqu'il n'est pas certain que le maître d'ouvrage pourra assumer la charge financière des compensations proposées, ou lorsque les mesures compensatoires proposées ne sont pas réalisables (compte tenu notamment des surfaces sur lesquelles elles auraient à s'appliquer), c'est-à-dire lorsqu'il n'apparaît pas possible de maintenir ou le cas échéant d'améliorer la qualité environnementale d'un milieu naturel. Dans le cas où il apparaîtrait que les impacts résiduels sont significatifs et non compensables, le projet, en l'état, ne peut en principe être autorisé. Par exception, un projet présentant des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement peut être autorisé sous réserve de l'absence de solution alternative de moindre impact.

En dehors des cas où leurs minimums sont prévus au niveau de textes ou de documents cadre (SAGE, SDAGE, etc.), les ratios ou coefficients d'ajustement ne sont pas utilisés de manière systématique et ne constituent pas une donnée d'entrée. Lorsqu'ils sont utilisés pour dimensionner une mesure compensatoire, ils doivent en effet être le résultat d'une démarche analytique visant à atteindre les objectifs recherchés et intègrent :

■ la proportionnalité de la compensation par rapport à l'intensité des impacts ;

■ les conditions de fonctionnement des espaces susceptibles d'être le support des mesures ;

■ les risques associés à l'incertitude relative à l'efficacité des mesures ;

■ le décalage temporel ou spatial entre les impacts du projet et les effets des mesures.

Le programme de compensation doit nécessairement comprendre des mesures écologiques, telles que des actions de remise en état ou d'amélioration des habitats ou des actions de renforcement des populations de certaines espèces, et toute autre action opportune.

Dans tous les cas, les mesures compensatoires doivent être additionnelles aux actions publiques existantes ou prévues en matière de protection de l'environnement (plan de protection d'espèces, instauration d'un espace protégé, programme de mesure de la directive-cadre sur l'eau, trame verte et bleue, etc.).

Elles peuvent conforter ces actions publiques (en se situant par exemple sur le même bassin versant ou sur un site Natura 2000), mais ne pas s'y substituer. L'accélération de la mise en œuvre d'une politique publique de préservation ou de restauration, relative aux enjeux impactés par le projet, peut être retenue au cas par cas comme mesure compensatoire sur la base d'un programme précis (contenu et calendrier) permettant de justifier de son additionnalité avec l'action publique. Ces mesures constituent des engagements du maître d'ouvrage, qui en finance la mise en place et la gestion sur la durée.

En complément, des mesures, dites « d'accompagnement » (acquisitions de connaissance, définition d'une stratégie de conservation plus globale, mise en place d'un arrêté de protection de biotope qui relève en fait des pouvoirs de l'État ou des collectivités, etc.), peuvent être définies pour améliorer l'efficience ou donner des garanties supplémentaires de succès environnemental aux mesures compensatoires.

Pérenniser les effets de mesures de réduction et de compensation aussi longtemps que les impacts sont présents

Pour garantir les résultats des mesures de réduction et de compensation, le maître d'ouvrage doit pouvoir justifier de la pérennité de leurs effets. La durée de gestion des mesures doit être justifiée et déterminée en fonction de la durée prévue des impacts, du type de milieux naturels ciblé en priorité par la mesure, des modalités de gestion et du temps estimé nécessaire à l'atteinte des objectifs.

La pérennité s'exprime notamment par la maîtrise d'usage ou foncière des sites où elles sont mises en œuvre. Elle peut être obtenue par :

- la contractualisation sur une durée suffisante avec les gestionnaires des surfaces concernées ;

- l'acquisition foncière et l'utilisation d'une maîtrise d'usage ou par l'acquisition pour le compte d'un gestionnaire d'espace naturel ; le maître d'ouvrage doit prévoir le financement de la gestion de cet espace quel qu'en soit son statut juridique final.

Si la pérennité des mesures est du ressort du maître d'ouvrage, leur implantation territoriale peut nécessiter le développement d'interactions avec les partenaires locaux afin de mobiliser les meilleurs outils disponibles.

Une mesure compensatoire devant présenter des effets à long terme, le principe général est qu'il ne doit pas être porté atteinte par le biais d'un nouveau projet à un site support de mesures compensatoires.

Au-delà de la durée d'engagement du maître d'ouvrage prévue dans l'autorisation, la vocation écologique pérenne du site de compensation peut être anticipée par le maître d'ouvrage, lorsque cela s'avère nécessaire, en identifiant les outils et les acteurs pertinents.

De manière complémentaire aux mesures compensatoires elles-mêmes, les différentes autorités publiques concernées peuvent, dès lors que cela paraît nécessaire à la garantie de pérennité de la gestion du site :

- prendre des mesures réglementaires visant à garantir l'usage des sols (ex. : via un arrêté de protection de biotope pour des stations d'espèces protégées) ;

- prendre des mesures en matière d'urbanisme garantissant un usage agricole ou naturel des sols dans le cadre des documents d'urbanisme.

Dans le cadre de l'étude d'impact, le coût des mesures doit figurer clairement. La maîtrise foncière ou d'usage doit être estimée, financièrement, en fonction des éléments disponibles à ce stade et le cas échéant affinée par la suite.

Le programme de suivi, précisé dans l'autorisation, doit permettre une gestion adaptative des mesures et de s'assurer de la pérennité de leurs effets. Le maître d'ouvrage peut confier la gestion des mesures à un prestataire, mais il en reste réglementairement responsable.

Fixer dans les autorisations les mesures à prendre, les objectifs de résultats et en suivre l'exécution et l'efficacité

Les éléments fixés dans les actes administratifs s'imposent au maître d'ouvrage.

Le maître d'ouvrage doit s'attacher aux objectifs de résultats lorsqu'il propose les mesures d'évitement, de réduction et de compensation. L'autorité administrative doit, sur cette base, estimer si les mesures proposées rendent ces résultats atteignables.

Afin d'en permettre le suivi et le contrôle, l'autorisation administrative doit déterminer avec le juste niveau de précision les objectifs que doivent atteindre les mesures, et indiquer les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces résultats. Dans leur rédaction, les prescriptions doivent s'attacher à être contrôlables.

À partir des propositions du maître d'ouvrage, l'autorisation délivrée fixe les modalités essentielles et pertinentes de suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures. Des indicateurs doivent être élaborés par le maître d'ouvrage et validés par l'autorité administrative pour mesurer l'état de réalisation des mesures et leur efficacité.

Le maître d'ouvrage doit mettre en place un programme de suivi conforme à ses obligations et proportionné aux impacts du projet. Il doit en rendre compte régulièrement auprès des autorités compétentes. Le cas échéant, il rend public à échéance régulière le résultat de ce suivi.

Par ailleurs, et le cas échéant sur la base de ce suivi, l'autorité administrative doit effectuer régulièrement des contrôles afin de s'assurer de la mise en œuvre des mesures et de leur efficacité. Si les données de suivi s'avèrent insuffisantes, les services de l'État demandent au maître d'ouvrage une adaptation du dispositif de suivi ou la fourniture d'une expertise complémentaire, dans le respect de la réglementation.

En cas d'inobservation des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation fixées dans les autorisations, l'autorité administrative utilise les moyens réglementaires et judiciaires pour faire respecter la décision.

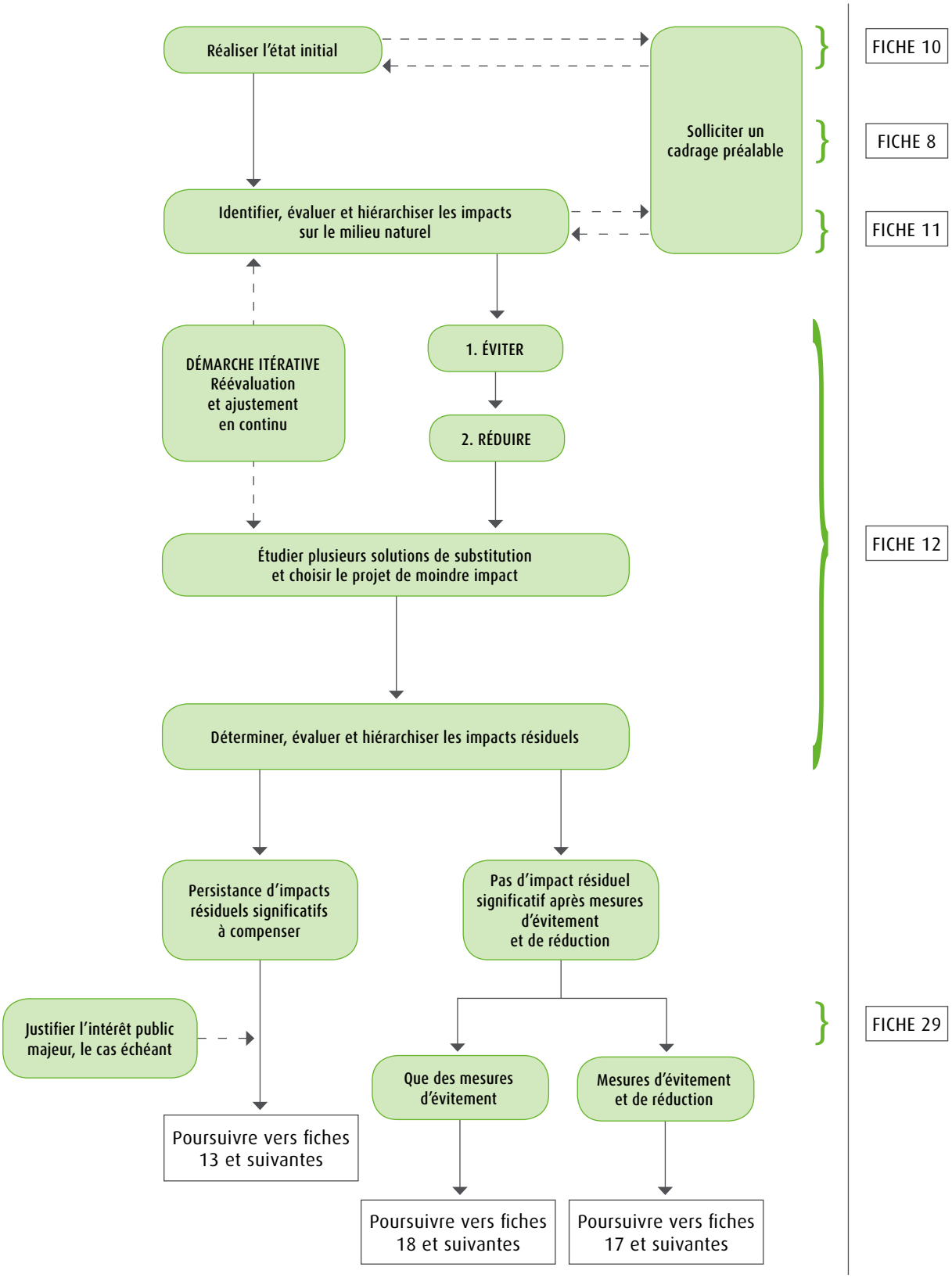
La non atteinte des objectifs fixés malgré la mise en œuvre des mesures prescrites ou la constatation du caractère inutile de certaines mesures, doit donner lieu à une analyse des causes de cette situation en association avec les autres acteurs susceptibles d'être concernés sur ce territoire. Cette analyse doit permettre, le cas échéant, d'adapter les mesures et respecter ainsi les termes de l'autorisation.

FICHES DES LIGNES DIRECTRICES

SCHÉMAS DE LECTURE DES FICHES DES LIGNES DIRECTRICES

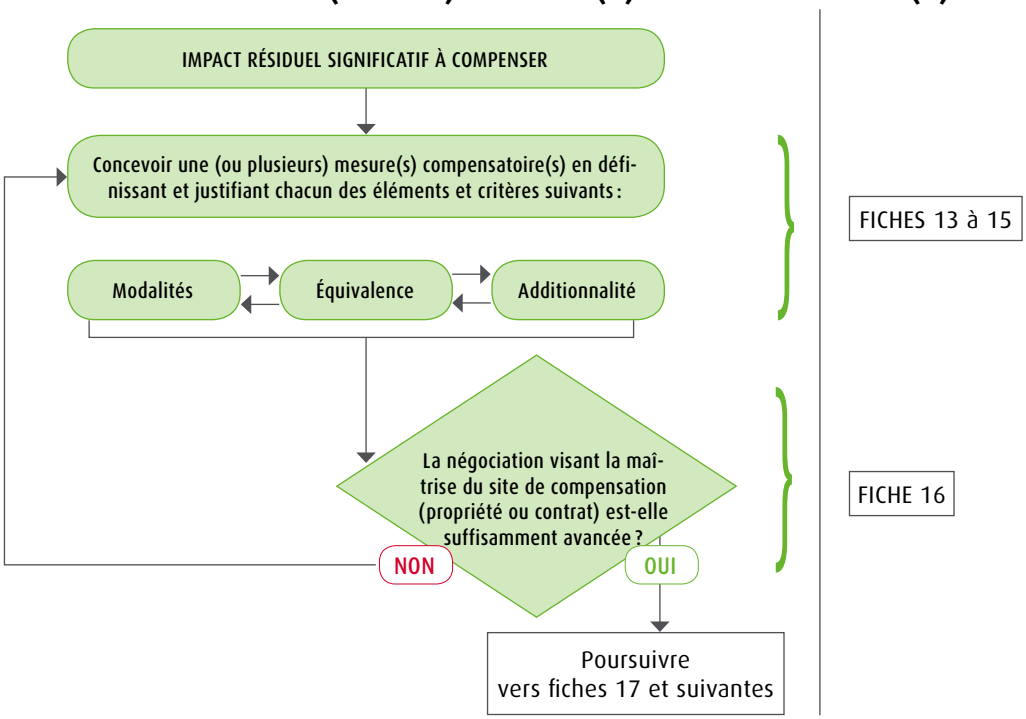
1

CONCEVOIR LE PROJET DE MOINDRE IMPACT



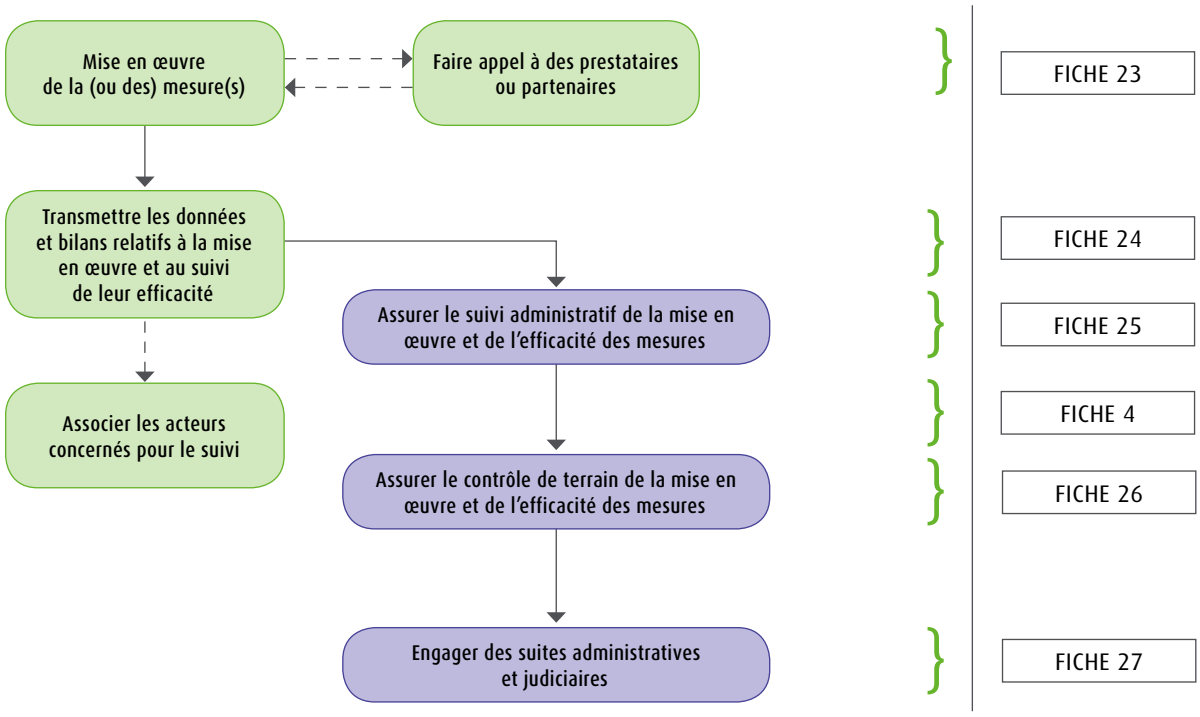
2

EN CAS D'IMPACT RÉSIDUEL SIGNIFICATIF À COMPENSER, CONCEVOIR LA (OU LES) MESURE(S) COMPENSATOIRE(S)



3

METTRE EN ŒUVRE, SUIVRE ET CONTRÔLER LES MESURES D'ÉVITEMENT, DE RÉDUCTION ET DE COMPENSATION



Fiche n° 1

FAIRE DE L'ÉVITEMENT UNE MESURE PRIORITAIRE

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesure concernée : Évitement
Responsable de l'action : Maître d'ouvrage du projet ou du document de planification
Partenaires éventuels : Bureaux d'études et autres prestataires ; commissions nationales de débat public ; collectivités locales, EPCI, pays, etc. ; acteurs de la gouvernance à cinq

OBJECTIF DE L'ACTION

- Faire de l'évitement une mesure prioritaire au niveau de la planification et des projets.
- Prendre en compte les différentes catégories d'évitement et les étapes où il est le plus opportun de considérer l'évitement, selon les modalités définies dans les fiches correspondantes des lignes directrices.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Les définitions qui suivent n'ont pas valeur réglementaire mais visent à expliciter la notion d'évitement. Une mesure d'évitement (ou « mesure de suppression ») modifie un projet ou une action d'un document de planification afin de supprimer un impact négatif identifié que ce projet ou cette action engendrerait. Il peut s'agir de « faire ou ne pas faire », « faire moins », « faire ailleurs » ou « faire autrement ». Une mesure d'évitement vise un impact spécifique. Les mesures de réduction ou de compensation n'interviennent que lorsque cet impact négatif n'a pu être respectivement totalement supprimé ou réduit. Le terme « évitement » recouvre les trois modalités suivantes.

L'évitement lors du choix d'opportunité[4]

Cette modalité correspond au moment où la décision définitive de faire ou de ne pas faire le projet (ou une action dans le cadre d'un document de planification) n'est pas encore prise. Elle intervient au plus tard lors des phases de concertation et notamment de débat public. L'analyse de l'opportunité consiste à vérifier si un projet (ou une action) est pertinent au vu des besoins/objectifs, des enjeux environnementaux et des solutions alternatives au projet. Cette analyse est obligatoire pour les projets publics.

Exemple : dans le cas d'un projet de déviation routière d'un centre bourg, il convient d'analyser le besoin auquel il doit répondre (ex. : écarter les poids lourds générateurs de nombreux accidents de la route principale) et d'analyser les solutions alternatives à la déviation (ex. : obliger ces véhicules à utiliser un autre itinéraire, favoriser d'autres moyens de fret, etc.).

Exemple : dans le cas d'un projet de construction d'une centrale électrique, il convient d'examiner si une politique de maîtrise de la demande (tarifaire) ou si un nouveau schéma d'interconnexion au réseau peuvent répondre aux objectifs identifiés (équilibre entre l'offre et la demande d'électricité).

Exemple : dans le cas d'un projet visant à augmenter la capacité d'une plate-forme logistique, une extension des horaires de fonctionnement pour répondre aux objectifs identifiés peut être examinée (dans le respect des dispositions législatives et réglementaires existantes, notamment celles du code du travail ou des accords d'entreprises).

4. La notion d'opportunité est à distinguer de celle de « raisons impératives d'intérêt public majeur » (cf. fiche n° 29) qui intervient dans les dossiers de dérogation « espèces protégées » et les évaluations des incidences Natura 2000.

Fiche n° 1

L'évitement géographique

La localisation alternative d'un projet permet d'éviter totalement certains impacts sur l'environnement. L'évitement géographique peut consister à changer le site d'implantation ou le tracé. Il peut aussi comporter des mesures propres à la phase chantier.

Exemple : lorsque plusieurs localisations possibles existent pour implanter un projet, l'évitement géographique consiste à retenir l'emplacement pour lequel les enjeux locaux sont les plus faibles (implantation sur un site artificialisé, secteur éloigné des zonages d'inventaires et de protection, etc.). En phase chantier, l'évitement géographique peut consister à détourner l'accès chantier pour préserver une zone sensible mise en défens.

L'évitement technique

Il s'agit de retenir la solution technique la plus favorable pour l'environnement en s'appuyant sur les meilleures techniques disponibles, à un coût économiquement acceptable[5]. Certaines mesures d'évitement technique peuvent également être propres à la phase chantier.

On parlera d'évitement, et non de réduction, lorsque la solution technique garantit la suppression totale d'un impact.

Exemple : un dispositif faisant circuler les eaux en circuit fermé, et conçu de manière à éviter tout débordement, permet de supprimer tout rejet dans le milieu naturel.

DOCTRINE NATIONALE

Les atteintes aux enjeux majeurs doivent être, en premier lieu, évitées. L'évitement est la seule solution qui permet de s'assurer de la non dégradation du milieu par le projet. En matière de milieux naturels, on entend par enjeux majeurs ceux relatifs à la biodiversité remarquable (espèces menacées, sites Natura 2000, réservoirs biologiques, cours d'eau en très bon état écologique, etc.), aux principales continuités écologiques (axes migrateurs, continuités identifiées dans les schémas régionaux de cohérence écologique lorsque l'échelle territoriale pertinente est la région, etc.). Il convient aussi d'intégrer les services écosystémiques clés au niveau du territoire (paysage, récréation, épuration des eaux, santé, etc.).

Dans le processus d'élaboration du projet, il est donc indispensable que le maître d'ouvrage intègre l'environnement, et notamment les milieux naturels, dès les phases amont de choix des solutions (type de projet, localisation, choix techniques, etc.), au même titre que les enjeux économiques ou sociaux.

La phase amont doit permettre au maître d'ouvrage :

- de justifier des raisons (techniques, réglementaires, etc.) pour lesquelles, eu égard aux impacts sur l'environnement et au regard des solutions alternatives qu'il a étudiées, le projet a été retenu. Pour les projets publics, cette justification comprend une démonstration de l'opportunité du projet lui-même au vu des objectifs poursuivis et des besoins identifiés ;

- de choisir la localisation du projet permettant de ne pas porter atteinte aux enjeux environnementaux majeurs ;

- de retenir les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable.

Dans ce cadre, il convient donc d'inciter le porteur de projet à rechercher toute solution alternative au projet (quelle qu'en soit la nature) qui réponde au même besoin et qui minimise les impacts. Il appartient aux services de l'État d'apporter, à la demande du porteur de projet, les éléments dont ils disposent pour l'aider dans cette démarche.

La comparaison des différents scénarios s'effectue au regard d'une analyse des enjeux environnementaux majeurs.

Les projets peuvent conduire, à certains stades d'élaboration, à l'analyse de plusieurs variantes. Leur examen à chaque étape repose sur des éléments proportionnés et reste guidé par le souci de clarté et d'efficience du processus d'élaboration du projet et par l'obligation de ne pas reporter à une étape ultérieure l'examen détaillé d'un enjeu majeur.

Les marges de manœuvre d'évitement sont plus importantes et pertinentes au stade du choix des grandes variantes mais s'appliquent à des échelles différentes tout au long de l'élaboration du projet.

5. Art. L. 110-1 2° du CE : « Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants [...] : 2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. »

Fiche n° 1

Lors de l'élaboration d'un document de planification, les mesures d'évitement sont recherchées très en amont. Le stade de la planification est pertinent pour mener un travail de fond sur le choix des partis d'aménagement, éviter les atteintes aux enjeux majeurs, et anticiper les impacts cumulés*. Lorsque le document de planification contient des parties prescriptives, les mesures d'évitement y sont intégrées pour garantir leur mise en œuvre.

Exemple : dans un SCoT, les enjeux clés liés à la trame verte et bleue peuvent être identifiés en amont et servir de support à la localisation des projets dans le cadre du SCoT.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

La justification du projet en termes d'opportunité, de choix techniques ou géographiques apparaît de façon claire dans l'évaluation environnementale* du projet ou du document de planification. Le maître d'ouvrage peut se baser sur des études liées à des projets ou solutions écartés à différentes étapes, pour préciser comment la séquence éviter, réduire, compenser a été prise en compte.

Quand et comment mettre en œuvre chaque type d'évitement ?

TYPE D'ÉVITEMENT	EN MODE PLANIFICATION	EN MODE PROJET
Au sens d'**opportunité** (la décision de faire ou de ne pas faire n'est pas encore entérinée)	• Au moment de la définition des orientations stratégiques* du document de planification. • Objectif : réfléchir avec un positionnement stratégique, aux motivations et aux besoins à l'origine des futurs projets, selon l'approche du développement durable (ex. : besoin d'une nouvelle infrastructure). • Pour apprécier l'opportunité du projet, des analyses coûts-avantages ou des analyses coûts-efficacité peuvent être utilisées. cf. fiches n° 5 et n° 6	• Au plus tard au moment de la concertation du public ou de ses représentants en amont de l'enquête publique, en particulier lorsqu'un débat public est organisé. cf. fiches n° 2 et n° 3 • À tout autre moment lorsqu'un enjeu particulièrement important est mis en exergue. • Objectif : s'assurer que les impacts sur les enjeux majeurs sont évités, et s'assurer de la faisabilité de la compensation éventuelle sur la base d'une première évaluation des impacts résiduels significatifs. La faisabilité de la compensation est un critère d'acceptabilité du projet et donc de son opportunité. En cas d'impacts résiduels significatifs « non compensables », soit d'autres solutions alternatives au projet sont considérées, soit le projet lui-même peut être remis en cause.
Au sens d'**évitement géographique**	• Pour les futurs projets dont il peut cibler le positionnement géographique ou les territoires dont il peut encadrer le développement, le document de planification est l'outil le plus adapté pour éviter les zones à enjeux environnementaux. • Les mesures d'évitement doivent être visibles à travers le choix du scénario retenu. • Cette phase est importante car la localisation de certains projets est définie dès ce stade ; les adaptations au niveau du projet sont ensuite réduites. cf. fiches n° 5 et n° 6	• La localisation d'un projet permet d'éviter totalement certains impacts sur l'environnement. • Elle est à définir au regard notamment des enjeux majeurs identifiés dans certains documents de planification, tels que les chartes des PNR, les SDAGE, les SRCE, les PAMM, etc. cf. fiche n° 12
Au sens d'**évitement technique**	• Lorsqu'il contient une partie prescriptive, le document de planification peut recommander l'utilisation de certaines solutions techniques appropriées au contexte. cf. fiches n° 5 et n° 6	• Au moment de la conception du projet, il s'agit de retenir la solution technique garantissant l'absence d'impacts sur les enjeux à éviter (ex. : choisir une option avec un tunnel sur une courte distance). cf. fiche n° 12

Fiche n° 2

SE CONCERTER AVEC LE PUBLIC OU SES REPRÉSENTANTS

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation

Responsable de l'action : Maître d'ouvrage

Partenaires éventuels : Services de l'État : DREAL, directions générales du ministère en charge de l'environnement, etc. ; acteurs de la gouvernance à cinq (État, collectivités, associations, organisations syndicales représentatives des salariés et des entreprises)

OBJECTIF DE L'ACTION

- Faire participer le public ou ses représentants au processus décisionnel, au stade du débat public lorsqu'il a lieu, aux concertations ultérieures et à celles conduites en dehors du champ du débat public.
- Améliorer l'intégration des milieux naturels* le plus en amont possible dans l'élaboration des projets, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles (anticipation).
- Mettre en perspective les enjeux liés aux milieux naturels au regard des autres enjeux environnementaux et des enjeux socio-économiques du projet.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Périmètre

En amont de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public*, le maître d'ouvrage peut ou doit, selon les projets (R. 121-1 à R. 121-3 du code de l'environnement – CE), conduire une concertation du public ou de ses représentants voire un débat public.

Le débat public est une forme de participation du public (art. L. 121-1 du CE). Il concerne les projets qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par voie réglementaire.

L'article L. 121-16 du CE incite au développement d'autres formes de concertation du public préalable à l'enquête publique : « l'autorité compétente peut demander l'organisation d'une concertation avec un comité rassemblant des représentants de l'État, des collectivités territoriales concernées par le projet, d'associations ou fondations mentionnées à l'article L. 141-3, des organisations syndicales représentatives de salariés et des entreprises. »

Fondements internationaux, européens et nationaux de la concertation

La Charte mondiale de la nature (1982), le principe 10 de la déclaration de Rio (1992) et la convention d'Aarhus (1998) prévoient l'information et la participation du public au processus décisionnel. La convention d'Aarhus (art. 6) insiste sur l'importance d'organiser une concertation dès le début de la procédure, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

La directive européenne 2011/92/CE du 13 décembre 2011, qui a codifié la directive 85/337/CE du 27 juin 1985, souligne l'importance d'une communication et d'une transparence avec le public.

La procédure de débat public et la commission nationale de débat public (CNDP[6]) sont instituées aux articles L. 121-1 et suivants du CE.

6. La CNDP est « chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La participation du public peut prendre la forme d'un débat public. Celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. » (article L. 121-1 du CE).

Fiche n° 2

Les modalités d'organisation du débat public et le fonctionnement de la CNDP sont précisés par les articles R. 121-1 à R. 121-16 du CE. L'article R. 121-2 définit les conditions (seuils financiers et techniques) des catégories de projets nécessitant une saisine de la CNDP.

La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement (L. 300-2 et R. 300-1 du code de l'urbanisme) précise les conditions de la concertation du public pour certaines actions ou opérations d'aménagement des collectivités locales ou des EPCI.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité consacre le principe de participation à l'article L. 110-1 du CE. Ce principe est conforté par l'article 7 de la Charte de l'environnement (loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005).

Évolutions récentes du droit

L'art. L. 120-1 du CE « définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public [...] est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités de l'État, y compris les autorités administratives indépendantes, et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. »

L'art. L. 121-13-1 du CE crée les conditions de la poursuite de la concertation engagée lors d'un débat public avec la désignation d'un garant : « Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet peut demander à la commission de désigner un garant chargé de veiller à la mise en œuvre des modalités d'information et de participation du public. »

L'art. L. 121-16 du CE incite au développement d'autres formes de concertation du public préalable à l'enquête publique. Il peut s'agir d'une concertation avec le public ou avec un comité réunissant des représentants de cinq collèges (État, collectivités, associations, organisations syndicales représentatives des salariés et des entreprises).

DOCTRINE NATIONALE

En complément ou en anticipation des concertations prescrites par les textes, pour des projets importants ou dans des secteurs à forte pression d'aménagements ou à forte sensibilité environnementale, il est souhaitable d'instaurer un processus local de concertation et de suivi, à l'initiative du maître d'ouvrage, des collectivités territoriales ou des services de l'État. Cette concertation a vocation à associer tous les acteurs concernés du territoire : élus, associations, représentants des agriculteurs et des autres opérateurs économiques, administrations, etc.

La concertation avec le public doit, le cas échéant, être engagée très en amont dans l'élaboration du projet, dès les études préalables ou « études d'opportunité ». Cette concertation favorise l'acceptation du projet par le public et donc sa réussite. Cette concertation peut prendre la forme d'un débat public, si l'on se place dans le cadre des art. R. 121-1 à R. 121-3 du CE.

La concertation menée en amont lors de l'élaboration de documents de planification peut être prise en compte dans l'appréciation des avis du public pour les projets qu'ils encadrent.

Le bilan de la concertation publique (ou du débat public le cas échéant) doit être joint au dossier d'enquête publique en application de l'article R.123-8 du CE, afin de respecter l'article 6, point 9 de la convention d'Aarhus : « Chaque partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée ». La concertation publique n'engage pas l'autorité décisionnaire*, mais permet d'installer un dialogue entre les parties prenantes et d'examiner les grandes possibilités pour satisfaire les intérêts du plus grand nombre.

La concertation permet d'associer le public à la définition du projet. Le cas échéant, la concertation peut conduire le maître d'ouvrage à faire évoluer le projet voire, si son opportunité (cf. fiche n° 1) et son acceptabilité au regard des enjeux environnementaux ne sont pas démontrées, à y renoncer.

Les enjeux relatifs aux milieux naturels* peuvent être identifiés sur la base du cadre réglementaire, d'analyses bibliographiques, ainsi que d'inventaires selon l'avancée du projet. L'analyse de ces éléments, replacés dans le contexte général du territoire et des équilibres en présence, permet d'en déduire les enjeux effectifs et potentiels.

Les enjeux qu'il convient de prendre en compte concernent notamment (liste indicative et non exhaustive) :

- les zonages en application de textes internationaux et européens (ex. : Ramsar, sites Natura 2000, etc.) ;
- les surfaces ou linéaires naturels protégés : périmètres de protection réglementaires (ex. : cœur d'un parc national, réserve naturelle, aire marine protégée, APB, ZHIEP, ZSGE, cours d'eau classés L. 432-6 ou L. 214-17 du CE, etc.) ;

- les surfaces gérées en vue de la conservation de la biodiversité (espaces naturels sensibles, sites gérés par les conservatoires d'espaces naturels ou par d'autres associations, etc.) ;
- les enjeux biodiversité mis en évidence dans des documents d'urbanisme tels que les SCoT et les PLU(I) ;
- les continuités écologiques clés identifiées notamment dans les SCoT, les SRCE et les SDAGE ; les inventaires (ex. : ZNIEFF de type I, ZICO, frayères identifiées au titre du R. 432-1 du CE, etc.) en précisant les milieux naturels qui ont justifié ces inventaires ;
- les espèces menacées (faisant l'objet d'un plan national d'action, d'un niveau de menace élevé précisé par une liste rouge, etc.) ;
- les stations connues d'espèces protégées (ex. : inventaires menés par les conservatoires botaniques nationaux) ;
- les habitats naturels menacés lorsque l'information est disponible ;
- les objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par les SDAGE (art. L. 212-1 IV du CE) ;
- les masses d'eau côtières (au titre de la directive-cadre sur l'eau) ;
- les modes de gestion et de valorisation du territoire (structure foncière, pratiques culturales, d'élevage, forestières, etc.) ;
- les services culturels et les services de régulation rendus par les écosystèmes ;
- etc.

Une fois l'ensemble des enjeux identifiés, leur hiérarchisation permet de distinguer les enjeux « majeurs » relatifs aux milieux naturels, c'est-à-dire ceux relatifs à la biodiversité remarquable (espèces et habitats naturels menacés, sites Natura 2000, réservoirs biologiques, cours d'eau en très bon état écologique, etc.) et aux principales continuités écologiques (axes migrateurs, continuités identifiées dans les schémas régionaux de cohérence écologique lorsque l'échelle territoriale pertinente est la région, etc.). Il convient aussi d'intégrer les services écosystémiques clés au niveau du territoire (paysage, récréation, épuration des eaux, santé, etc.).

Dès lors que le projet ou les mesures compensatoires concernent les espaces agricoles et forestiers, il convient d'associer les acteurs concernés à la concertation (organisations professionnelles agricoles et forestières, propriétaires, commissions départementales de la consommation des espaces agricoles et forestiers).

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Finalité de la concertation avec le public

Finalité pour toute forme de concertation

- la concertation du public préalable à l'enquête publique sert à débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet. Elle permet de dépasser la somme des intérêts particuliers pour faire émerger l'intérêt collectif. Il existe différents types de concertation, pouvant aller du choix d'un parti d'aménagement au choix d'une solution de tracé ;
- le dossier de concertation donne une information claire sur le projet et compréhensible par un public large ;
- la concertation correspond à une présentation de problématiques, dont l'identification est à anticiper ;
- le délai nécessaire à la concertation est à anticiper dans l'échéancier du projet.

Finalité de la concertation dans le cadre d'un débat public

- le débat public vise à informer le public d'un projet, à poser la question de son opportunité, à favoriser l'expression de chacun, à apprécier voire construire son acceptabilité sociale, et à légitimer la décision à venir. L'avis du public n'est cependant pas le seul élément qui conditionne la poursuite et l'accomplissement du projet ;
- l'ensemble des thématiques sont abordées dans le dossier de débat public afin de faire ressortir les enjeux, au vu des impacts attendus du projet (positifs ou négatifs). Le document doit faire ressortir les points à débattre, les antagonismes, les différentes lectures du territoire et les alternatives ;
- la concertation à ce stade ne doit pas aller trop dans le détail : il ne s'agit pas d'examiner des solutions de substitution techniques mais les partis d'aménagement possibles pour répondre au besoin ;
- le débat public porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après le débat ;
- en termes de délai, si la durée classique, de la saisine de la CNDP à la publication de la décision sur la poursuite du projet, s'étale sur environ 16 mois (art. L. 121-11 et R. 121-7 du CE), il n'est pas rare qu'elle atteigne deux années complètes. Des prolongations sont en effet possibles (art. R. 121-7 III : « [...] Toutefois, après réception du dossier, [la CNDP] peut décider de prolonger le délai avec l'accord du maître d'ouvrage. »)

Fiche n° 2

Mise en perspective des enjeux liés aux milieux naturels au regard des autres enjeux environnementaux et des enjeux socio-économiques

Concernant les milieux naturels, le support de concertation (dossier dans le cas du débat public ou tout autre document) doit être adapté à la phase de conception du projet et à la question mise à la concertation. Il est recommandé d'y présenter notamment les éléments suivants :

- Les enjeux relatifs aux milieux naturels du territoire concerné par le projet (cf. supra), leur hiérarchisation et la localisation des enjeux les plus forts.

  En fonction de l'avancement du projet, la description peut se baser sur des données bibliographiques et sur les cartographies réglementaires existantes, ainsi que sur une analyse des surfaces des milieux naturels que le projet risque d'impacter. Si le projet est suffisamment avancé ou les enjeux concernés particulièrement prégnants, la présentation des résultats des relevés naturalistes sera également attendue.

  Le serveur cartographique CARMEN et les profils environnementaux régionaux permettent d'identifier facilement la plupart des zonages et périmètres. Le portail Natura 2000 offre également des informations plus détaillées pour les sites concernés. Pour les milieux aquatiques, le maître d'ouvrage peut se reporter aux portails « systèmes d'information sur l'eau » (SIE) des bassins et aux portails des agences de l'eau. L'absence de zonage ne signifie pas l'absence d'enjeu, mais l'absence de connaissance des enjeux éventuels ; une analyse réelle des milieux concernés est dans tous les cas nécessaire.

- Une caractérisation des pressions actuelles sur le territoire pour avoir une vision globale et dynamique du territoire (impacts d'infrastructures réalisées, prise en compte des effets cumulés).
- Les effets sur les milieux naturels des solutions envisagées.

  Ces effets résultent à la fois du projet lui-même, de son exploitation et de tous les processus indirects et induits tels que l'urbanisation induite, la réorganisation du réseau de transport ou la restructuration foncière prévisible. Ces effets doivent faire l'objet d'une analyse adaptée au projet, au niveau global et local. Il convient de choisir un niveau d'hypothèses qui permet de limiter les risques dans l'estimation des effets potentiels afin de garantir la faisabilité ultérieure du projet et des mesures associées. Dans certains cas, il peut être utile d'adopter des hypothèses maximalistes. Le niveau de l'analyse est à adapter en fonction de la probabilité de retenir une solution au vu des différents critères à prendre en compte.

  Les effets globaux, non circonscrits dans l'espace, désignent l'ensemble des effets liés aux objectifs très larges de protection de la biodiversité et d'arrêt du déclin des espèces. Il s'agit de présenter par exemple les dangers de la fragmentation des habitats naturels ou semi-naturels, rendant plus difficile la continuité écologique ; la progression des espèces invasives, etc.

  Les effets locaux d'un projet, localisés géographiquement, sont plus directement constatables sur la biodiversité du territoire en question. Il s'agit de présenter par exemple les effets directs du projet sur le fonctionnement des écosystèmes et sur les continuités écologiques (emprise, pollution, coupure) ; les effets indirects de la restructuration du foncier ; les effets induits d'artificialisation des sols ou d'urbanisation.

- Une analyse intégrant l'ensemble des effets prévisibles sur le territoire, permettant de mettre en perspective les effets sur les milieux naturels au regard des autres effets environnementaux et des effets socio-économiques attendus du projet (analyse multi-critères). Une fois les effets potentiels de chaque scénario développés, il est nécessaire de hiérarchiser les grands enjeux et problématiques pour que le public ait une vision synthétique des différentes possibilités.
- Une démonstration de l'acceptabilité de la/des alternatives retenue(s) au regard des enjeux relatifs aux milieux naturels notamment.
- En cas d'enjeu majeur* en matière de milieux naturels, identifié comme potentiellement incompatible avec le projet, il est préconisé de lever toute ambiguïté sur sa faisabilité et son acceptabilité le plus tôt possible. Cela peut impliquer un lancement anticipé des études environnementales ultérieures, afin d'affiner la connaissance du terrain. L'éventuelle nécessité de mesures compensatoires peut être identifiée dès ce stade dans le cas de la poursuite du projet.

Fiche n° 2

Exemples de bonnes pratiques

- Le débat public sur la politique de transport de la Vallée du Rhône et de l'Arc Languedocien, à travers une large concertation du public, a soulevé des problématiques de territoire avec des questionnements inter-modaux au-delà d'un simple projet particulier : http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-vral/
- Le débat public du projet de la zone éolienne offshore des Deux Côtes.
  http://www.debatpublic-eolien-en-mer.org/espace-discussion/projet-deux-cotes.html
  La CPDP a proposé 5 espaces de discussion thématiques qui abordent plus spécifiquement l'un des aspects du projet : l'énergie éolienne en mer, les incidences sur les professions de la mer, sur les emplois et la formation, sur la faune et la flore, ainsi que sur les paysages, le tourisme et les loisirs de la mer.
- Le débat public du canal Bray-Nogent.
  Un avis de l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été demandé concernant le projet de cadrage préalable de l'étude d'impact relative à la mise à grand gabarit de la liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine (cf. avis n° 2011-56 en date du 9 novembre 2011). Une concertation sur les enjeux environnementaux a été menée très en amont, au moment du débat public et non pas après celui-ci, bien avant l'enquête publique.

ANNEXE : INFORMATIONS RELATIVES AU DÉBAT PUBLIC

Dossier de saisine de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)

Les modalités d'organisation du débat public et le fonctionnement de la CNDP sont précisés par les articles R. 121-1 à R. 121-16 du CE.

L'article R. 121-2 définit les conditions (seuils et critères) des catégories d'opérations nécessitant une saisine CNDP. Parmi les projets éligibles sont visés les infrastructures linéaires (routières, ferroviaires, navigables, gazoducs, oléoducs, réseaux de transport d'électricité) ou pas (infrastructures portuaires et aéroportuaires, etc.), les créations d'installations nucléaires de base, de barrages hydroélectriques et tout autre équipement de grande ampleur (seuils financiers et techniques assez importants).

La saisine de la CNDP est du ressort du maître d'ouvrage. Il produit un dossier de saisine présentant « les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire » (art. L. 121-8 du CE).

Sur la base du dossier de saisine, la CNDP :

- évalue l'opportunité ou non d'un débat public sur la base de trois critères principaux (intérêt national du projet, incidence territoriale et importance des enjeux socio-économiques) ;
- décide de mettre en place une Commission particulière du débat public (CPDP) ou de confier au maître d'ouvrage la responsabilité d'un tel débat.

Rôle de la Commission particulière du débat public (CPDP)

La CPDP doit respecter des principes déontologiques à l'égard des parties prenantes et du projet tels que l'équité, l'impartialité, la neutralité et la confidentialité.

La CPDP ne prend pas parti sur le fond du projet (selon les termes de la loi). Sa mission est de faire en sorte qu'un maximum d'éléments d'appréciation sur le fond du projet soient exprimés par une diversité d'intervenants. Elle doit veiller à ce que les informations, opinions et argumentations délivrées lors du débat public soient étayées, claires, sincères et aussi complètes que possible.

Si le moment du débat public et l'objet à débattre sont définis par le maître d'ouvrage, c'est la CPDP qui :

- établit les modalités du débat et les fait valider par la CNDP : organigramme des réunions publiques (type, lieu, calendrier), moyens de mise à la disposition du public de l'information, conditions d'intervention et de contribution du public ;
- précise la délimitation du débat (avec la CNDP), qui doit être définie clairement et de manière à laisser ouvertes les possibilités suivantes : la mise en discussion de l'opportunité du projet, l'examen des solutions de substitution au projet, le débat du projet d'ensemble.

Lorsqu'en préalable ou en cours de débat, une demande d'expertise complémentaire indépendante au sens de la loi est formulée sur un impact, un aspect technique, en lien ou non avec un projet alternatif, la CPDP l'accepte ou le rejette en motivant sa décision.

Fiche n° 2

Suites au débat public

Dans un délai de deux mois à compter de la date de clôture du débat public, le président de la CPDP établit un compte rendu du débat public et le président de la CNDP en dresse le bilan. Le compte rendu et le bilan sont rendus publics.

Trois mois après la publication du bilan, le maître d'ouvrage doit rendre publique sa décision sur la poursuite du projet. Cette décision est motivée au regard des arguments consignés dans le compte rendu du débat, mais doit également prendre en compte tous les problèmes soulevés par la problématique dessinée par le débat.

Les résultats du débat amènent le maître d'ouvrage à progresser dans la conception du projet et à formuler les éléments à approfondir dans le cadre des études futures.

Le bilan de la concertation menée lors du débat public est mis à disposition du commissaire enquêteur au moment de l'enquête publique (cf. fiche n° 7). L'issue du débat ne préjuge en rien de l'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation du projet.

Pour la suite de la conception du projet, la CNDP a la possibilité de désigner un garant post-débat public « chargé de veiller à la mise en œuvre des modalités d'information et de participation du public ».

Modalités d'organisation du débat public

• Une règle d'or : l'équité

L'accès à l'information et à l'expression s'applique à tous les participants. L'égalité de traitement veut que chacun soit encouragé de la même façon à contribuer au débat.

Les mêmes moyens d'information, d'expression et de contribution sont mis à la disposition de tous ; la même qualité d'écoute et les mêmes règles de discipline dans le débat sont appliquées à chacun.

• Élaboration d'une stratégie

Cette étape, indispensable pour la réussite du débat public, est axée autour des items suivants :

- adopter un positionnement favorable au dialogue (point de vue sur le projet et posture que le maître d'ouvrage doit adopter tout au long de la démarche) ;
- définir l'architecture de la démarche et établir un plan d'actions, avec un calendrier tenant compte des contraintes de toute sorte (réglementaires, électorales, vacances, etc.) ;
- évaluer les ressources internes disponibles et les besoins externes pour la mission.

• Réalisation d'une étude de contexte

L'étude de contexte vise à :

- identifier les acteurs susceptibles de prendre part au débat et comprendre leurs logiques ;
- apprécier la sensibilité des problématiques sociales, économiques et environnementales ;
- définir une démarche de concertation.

• Constitution d'une équipe pluridisciplinaire mise en place à l'initiative du maître d'ouvrage

Le débat public est un exercice collectif qui requière la constitution d'une équipe projet pluridisciplinaire (urbanisme, environnement, développement durable).

L'équipe projet élabore les modalités d'engagement dans le débat public. Pendant la phase de débat, elle doit :

- piloter et valider le travail des prestataires ;
- réaliser l'interface entre les services déconcentrés concernés ;
- animer et/ou prendre part aux réunions publiques ;
- apporter une réponse aux contributions écrites et orales des participants ;
- mettre en œuvre un plan de communication ;
- constituer un lieu de synthèse et de veille.

Après débat, elle procède à la capitalisation de l'expérience.

Fiche n° 2

• Recours à des prestataires externes

L'engagement dans une démarche de concertation est conséquent et mérite un accompagnement.

Le recours à un consultant externe spécialisé dans la concertation permet de bien préparer l'équipe projet. Il en est de même pour la réalisation du dossier de débat et des supports d'information et de communication.

• Outils d'information et de communication auprès du public

L'information et la communication s'adressent en premier lieu au grand public (besoin d'outils adaptés).

Les questions à se poser afin de choisir les outils à mettre en place sont les suivantes :

- Pour quoi ? Pour qui ? Pour quels messages ?
- Dans quels territoires et quels lieux ?
- Comment ? (attractivité, pertinence, coût, faisabilité, diffusion, etc.).

Exemples d'outils utilisés : journal, lettre sur le projet, exposition, CD-Rom (dossier de débat), site internet, courrier avec retour pré affranchi, etc.

Pendant le débat public, la CPDP est responsable de la communication : le maître d'ouvrage peut également communiquer, mais toujours en accord avec elle.

• Organisation des réunions publiques

Pour chaque débat public, plusieurs réunions publiques sont organisées. Leurs lieux et types (réunion d'ouverture, de fermeture, réunion thématique) sont déterminés par la CPDP, de même que le déroulement et l'animation de chacune d'elles.

L'enjeu de la réunion dépasse le moment strict des échanges : la relation directe du maître d'ouvrage avec le milieu local est appréciée par les populations qui peuvent ainsi identifier les responsables du projet.

• Bonnes pratiques réciproques en matière d'expertise

Dans le cadre du Grenelle de la mer, le comité opérationnel n° 7 (études d'impact, évaluation) a formulé la recommandation suivante, qui ne s'applique pas seulement au contexte marin : « veiller à ce que les parties intéressées et les experts amenés à avoir des échanges contradictoires à propos d'une étude d'impact observent les règles de bonne pratique de l'expertise : formalisation des avis, référencement des sources, explicitation des méthodes de production de données ». Ces principes sont à appliquer tant par les maîtres d'ouvrage que par le public.

Pour en savoir +

- Ministère de l'équipement, des transports et du logement. 2002. Concertation / Débat public. Quelques leçons de l'expérience. Les repères.
- Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer. 2004. Concertation / débat public. Fiches méthodologiques (les outils). http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/2004-0142-01.pdf
- Ademe. 2011. La concertation en environnement : éclairage des sciences humaines et repères pratiques. http://www.gestiondifferenciee.org/IMG/pdf/La_concertation_en_environnement.pdf

Fiche n° 3

CONSULTER LES SERVICES DE L'ÉTAT À COMPÉTENCES ENVIRONNEMENTALES

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation

Responsable de l'action : Maître d'ouvrage

Partenaires éventuels : Services de l'État à compétences environnementales : DDT(M), DREAL, directions générales du ministère en charge de l'environnement, etc.
Établissements publics associés : ONCFS, ONEMA, CELRL, AAMP, etc.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Améliorer l'intégration des milieux naturels le plus en amont possible dans l'élaboration des projets, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles (anticipation).
- Mettre en perspective les enjeux liés aux milieux naturels au regard des autres enjeux environnementaux et des enjeux socio-économiques du projet.
- Associer les services à compétence environnementale en amont dans l'élaboration des projets (gouvernance), dans le respect des compétences statutaires des acteurs consultés (pas de co-construction du projet avec le maître d'ouvrage).
- Contribuer à la sécurité juridique des projets et à l'anticipation des difficultés (dont la maîtrise des délais de réalisation).

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Pour les projets de l'État ou des collectivités

La circulaire[7] du premier ministre du 5 octobre 2004 relative à la concertation applicable aux projets de travaux, d'aménagements et d'ouvrages de l'État et des collectivités territoriales, préconise des échanges réguliers entre le maître d'ouvrage et les services à compétences environnementales en amont de l'enquête publique. Dans tous les cas, une consultation inter-administrative ou inter-services formalisée est prévue sur la base d'une étude d'impact finalisée ou en voie de l'être et son résultat est porté à connaissance du public lors de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public.

Des circulaires dédiées précisent cette concertation pour certains types de projets de l'État ou des collectivités (cf. rubrique Références infra).

Pour les autres projets

Cf. fiche n° 8 relative au cadrage préalable de l'étude d'impact.

7. Remarque pour l'ensemble du document : les circulaires ne sont pas des textes à valeur réglementaire. « Une circulaire n'est en principe destinée qu'à exposer l'état du droit résultant de la loi ou du règlement qui justifie son intervention en vue d'assurer sur l'ensemble du territoire une application aussi uniforme que possible du droit positif. Dans cette mesure, elle ne saurait évidemment ajouter à cet état du droit soit en édictant de nouvelles normes, soit en en donnant une interprétation erronée. » (source : http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.3.-Hierarchie-des-normes/1.3.7.-Circulaires-directives-instructions).

Pour les SCoT et les PLU(I)

Art. R. *122-7 du code de l'urbanisme (CU) : « Les présidents des organes délibérants des collectivités publiques, des établissements publics et des organismes associés ainsi que les maires, mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article L. 122-7, ou leurs représentants, sont consultés par le président de l'établissement public à chaque fois qu'ils le demandent pendant la durée de l'élaboration ou de la révision du schéma. »

Art R. *123-16 du CU : « Les présidents des organes délibérants des collectivités publiques, des établissements publics des organismes associés et des associations agréées ainsi que les maires mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article L. 123-8, ou leurs représentants, sont consultés par le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou par le maire à chaque fois qu'ils le demandent pendant la durée de l'élaboration ou de la révision du plan. »

DOCTRINE NATIONALE

La concertation avec les services à compétences environnementale en amont de l'enquête publique ne se limite pas au cadrage préalable de l'étude d'impact (cf. fiche n° 8). Elle peut être complétée par une consultation des services à compétence environnementale pour des réponses à des questions précises (cf. schéma en annexe). Cette consultation ne vise pas à effectuer des pré-validations ou des pré-avis sur le dossier de demande.

Les services à compétence environnementale (DDT(M), DREAL, CGDD, etc.), ainsi que des établissements publics associés (ONCFS, ONEMA, CELRL, AAMP, etc.), peuvent être consultés de façon informelle en continu par le maître d'ouvrage sur des questions précises. Les consultations peuvent prendre la forme de réunions d'échanges avec des comptes rendus. Les échanges excluent l'autorité environnementale, afin de garantir l'indépendance de son avis préalable à l'enquête publique. Les observations recueillies lors de cette consultation amènent le maître d'ouvrage à progresser dans l'intégration des milieux naturels à son projet et à mieux appréhender les éléments à approfondir dans le cadre des études futures.

Les consultations des services ont lieu le plus en amont possible dans l'élaboration du projet, le cas échéant dès les études d'opportunité ou les études préalables au débat public et dans la mesure du possible à chaque étape décisionnelle.

Le délai lié à la prise en compte des compléments issus de la concertation des services à compétences environnementales est anticipé par le maître d'ouvrage dans l'échéancier du projet.

Pour les projets de l'État ou des collectivités, la consultation inter-administrative ou inter-services formalisée, qui intervient en amont de l'avis d'autorité environnementale, permet de soulever les manques du dossier et de vérifier sa sécurité juridique : des compléments importants peuvent être demandés et apportés au dossier. Elle permet également d'anticiper les remarques de l'autorité environnementale.

Fiche n° 3

ANNEXE : ORGANISATION DES CONCERTATIONS DES SERVICES À COMPÉTENCES ENVIRONNEMENTALES EN AMONT DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Étapes d'un projet	Étapes concernant les services de l'État à compétences environnementales
Études d'opportunité	Consultation informelle, information environnementale
Décision de lancer un débat public (selon les projets)	Consultation informelle
Débat public (selon les projets)	
Décision de lancer les études environnementales nécessaires à l'étude d'impact	Information environnementale
Études environnementales nécessaires à l'étude d'impact	Cadrage préalable, consultations informelles à chaque étape décisionnelle
Finalisation de l'étude d'impact	
Étude d'impact finalisée	Pour les projets de l'État ou des collectivités : consultation inter-administrative ou inter-services formalisée
Avis de l'autorité environnementale	
Décision de lancer l'enquête publique ou la mise à disposition du public	
Enquête publique ou mise à disposition du public	
Prise en considération de l'avis de l'autorité environnementale pouvant impliquer une réponse du maître d'ouvrage intégrée dans l'étude d'impact	
Acte d'autorisation	

Pour en savoir +

- Circulaire du premier ministre du 5 octobre 2004 relative à la concertation applicable aux projets de travaux, d'aménagements et d'ouvrages de l'État et des collectivités territoriales.
http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2009/03/cir_29549.pdf
- Circulaire du 7 janvier 2008 fixant les modalités d'élaboration, d'instruction, d'approbation et d'évaluation des opérations d'investissement sur le réseau routier national.
http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2009/03/cir_26774.pdf
- Ministère du développement durable. 2009. Guide d'application de la circulaire du 7 janvier 2008
http://www.piles.setra.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_application_circulaire_07-01-08_cle277cb1.pdf

Fiche n° 4

ASSOCIER LES ACTEURS CONCERNÉS POUR LE SUIVI

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation

Responsables de l'action : Autorité décisionnaire ou maître d'ouvrage

Partenaires éventuels : Administrations et établissements publics concernés ; acteurs économiques ; organisations syndicales représentatives et associations de consommateurs et d'usagers ; chambres d'agriculture ; élus ; grand public ; ONG ; associations environnementales ; organisations professionnelles agricoles et forestières ; etc.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Mesurer l'impact réel/effectif d'un projet (par comparaison avec l'impact prévisionnel identifié dans le dossier de demande).
- Définir collégialement des mesures correctives, y compris de gestion adaptative, en cas d'écart avec les objectifs de résultats des mesures d'évitement, de réduction et de compensation.
- Disposer de retours d'expériences afin d'améliorer en continu la qualité des mesures proposées dans les dossiers de demande* et prescrites dans les actes d'autorisation*.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Cadrage de la fiche

Cette fiche décrit les instances de suivi au niveau des projets.
Les instances de concertation propres aux documents de planification* ne sont pas abordées dans cette fiche : les éléments de suivi rassemblés pendant la vie du document de planification font l'objet d'une concertation à intervalles réguliers lors de leur révision.

Les instances de suivi regroupent toute forme de structure de suivi (commission de suivi, comité de suivi, comité d'évaluation, groupe de suivi, groupe consultatif, etc.). Selon les cas, ces instances traitent du suivi des effets du projet et/ou de la mise en œuvre des mesures d'évitement, de réduction et de compensation et de leurs effets (efficacité), selon une approche spécifique (un ou plusieurs projets) ou selon une logique territoriale. Elles rassemblent de nombreux acteurs, dont ceux chargés du suivi administratif et du contrôle (cf. fiches n° 25 et n° 26) dont elles facilitent les missions en favorisant les échanges entre le maître d'ouvrage et les services. Les services de police de l'environnement doivent cependant garder une autonomie et une liberté d'action par rapport aux instances de suivi.

Seules les instances de suivi encadrées réglementairement sont mentionnées dans cette section de la fiche sur le contexte réglementaire. Les instances de suivi volontaires créées à l'initiative du maître d'ouvrage sont abordées à partir de la section sur la doctrine nationale.

Suivi dans le cadre des études d'impacts

• Pour tous les projets soumis à étude d'impact

Art. L. 122-1 IV du CE : il existe une obligation de suivi des effets d'un projet soumis à étude d'impact, du suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation ainsi que du suivi de leurs effets. Les modalités de suivi sont fixées dans l'acte d'autorisation (cf. fiches n° 18 et n° 22).

Art. R. 122-14 I. 3° du CE : l'acte d'autorisation mentionne « Les modalités du suivi de la réalisation des mesures prévues au 1° [évitement, réduction, compensation] 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. »

Fiche n° 4

• Cas particulier des infrastructures linéaires

Le préfet peut créer des instances de suivi pour les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des projets d'infrastructures linéaires[8].

Art. L. 125-8 du CE : « Le représentant de l'État dans le département peut créer des instances de suivi de la mise en œuvre des mesures destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables sur l'environnement des projets d'infrastructure linéaire soumis à étude d'impact en application de l'article L. 122-1 [...] Le représentant de l'État dans le département peut mettre à la charge des exploitants d'infrastructures linéaires les éventuels frais d'étude ou d'expertise. »

Les articles R. 125-37 et suivants du CE précisent notamment les modalités de création, la composition et le rôle de ces instances.

Art. R. 125-38 du CE : « les comptes rendus des réunions de l'instance de suivi font l'objet d'une publicité adéquate, notamment par voie d'affichage en préfecture ou par voie électronique sur le site internet des services de l'État dans le département [...]. »

Suivi dans le cas des installations classées pour l'environnement (ICPE)

Les Commission locale d'information et de surveillance (CLIS), Comité local d'information et de concertation (CLIC) et Commission locale d'information (CLI) étaient, jusqu'en 2012, les structures d'information et de concertation, mises en place de manière obligatoire pour certaines ICPE et sur décision du préfet pour d'autres. Les CLIC et les CLIS ont été remplacées par les commissions de suivi des sites (CSS), dont les modalités sont détaillées dans le décret 2012-189 du 7 février 2012.

• Commission de suivi des sites (CSS)

Art. L. 125-2-1 du CE : « Le représentant de l'État dans le département peut créer, autour d'une ou plusieurs installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation [...] ou dans des zones géographiques comportant des risques et pollutions industriels et technologiques, une commission de suivi de site lorsque les nuisances, dangers et inconvénients présentés par cette ou ces installations ou dans ces zones géographiques, au regard des intérêts protégés par l'article L. 511-1 le justifient. Cette décision est prise après consultation de la commission consultative compétente[9], sauf lorsque cette création est prévue par la loi. Les frais d'établissement et de fonctionnement de la commission sont pris en charge par l'État, sauf convention particulière entre les acteurs ou dans les cas où le financement est prévu par la loi. »

Art. R. 125-8-2 I. du CE : « La commission est composée d'un membre au moins choisi dans chacun des cinq collèges suivants : administrations de l'État ; élus des collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale concernés ; riverains d'installations classées pour laquelle la commission a été créée ou associations de protection de l'environnement dont l'objet couvre tout ou partie de la zone géographique pour laquelle la commission a été créée ; exploitants d'installations classées pour laquelle la commission a été créée ou organismes professionnels les représentant ; salariés des installations classées pour laquelle la commission a été créée. »

Art. R. 125-8-3 I. du CE : « La commission a pour mission de :

- 1° Créer entre les différents représentants des collèges mentionnés au I de l'article R. 125-8-2 un cadre d'échange et d'information sur les actions menées, sous le contrôle des pouvoirs publics, par les exploitants des installations classées en vue de prévenir les risques d'atteinte aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 ;
- 2° Suivre l'activité des installations classées pour lesquelles elle a été créée, que ce soit lors de leur création, de leur exploitation ou de leur cessation d'activité ;
- 3° Promouvoir pour ces installations l'information du public sur la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. »

La circulaire du 15 novembre 2012 relative à la mise en application du décret du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site vise à préciser les conditions d'application des nouvelles dispositions réglementaires (mise en place des CSS, composition, règles de prise de décision, fonctionnement, secrétariat, thématiques d'échanges et de concertation, ouverture aux experts, au public et à la presse, etc.). Cette circulaire comprend en annexe un modèle de projet d'arrêté préfectoral de création d'une CSS.

8. Dans le cadre du bilan LOTI de l'A83 du 30 juin 2011, le CGEDD a « préconisé qu'une instance permanente de suivi des effets environnementaux soit mise systématiquement en place sous la co-responsabilité du Préfet de région coordonnateur, y compris *a posteriori* pour les infrastructures déjà en service. »

9. Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST).

• Commission locale d'information (CLI) pour les installations nucléaires de base (INB)

L'article 22 de la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire et le décret du 12 mars 2008 relatif aux CLI auprès des INB en précisent l'organisation et le fonctionnement. Cette commission est réunie au moins deux fois par an et établit chaque année un rapport d'activité rendu public. Elle organise une information régulière du public sur les informations qui lui sont communiquées et sur les conclusions des concertations et des débats qu'elle organise.

• Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (SPPPI)

Les SPPPI réunissent l'ensemble des parties intéressées (administrations, élus, industriels, experts, associations de protection de l'environnement) et permettent de définir les orientations de la politique locale de prévention des pollutions industrielles et des risques.

Art. D. 125-36 du CE : Les SPPPI « constituent des structures de réflexion et d'études sur des thèmes liés à la prévention des pollutions et des risques industriels dans leur zone de compétence, y compris sur la question des transports de matières dangereuses. [...] Ils ont pour mission de constituer des lieux de débats sur les orientations prioritaires en matière de prévention des pollutions et des risques industriels dans leur zone de compétence et de contribuer à l'échange ainsi qu'à la diffusion des bonnes pratiques en matière d'information et de participation des citoyens à la prévention des pollutions et des risques industriels. »

DOCTRINE NATIONALE

En complément ou en anticipation des concertations prescrites par les textes, pour des projets importants ou dans des secteurs à forte pression d'aménagements ou à forte sensibilité environnementale, il est souhaitable d'instaurer un processus local de concertation et de suivi, à l'initiative du maître d'ouvrage, des collectivités territoriales ou des services de l'État. Cette concertation a vocation à associer tous les acteurs concernés du territoire : élus, associations, représentants des agriculteurs et des autres opérateurs économiques, administrations, etc.

- Pour des projets localisés dans des zones comportant des enjeux forts pour les milieux naturels, ou dans des secteurs à forte pression d'aménagement, l'autorité décisionnaire peut utilement mettre en place une instance de suivi selon une composition et des modalités qu'elle définit dans l'acte d'autorisation du projet.

  Pour des projets situés à proximité les uns des autres (logique territoriale) ou des projets impliquant la mise en œuvre de mesures présentant des similarités (recherche de synergies), l'autorité décisionnaire peut utilement demander, dans l'autorisation, la création d'une instance de suivi conjointe pour ces projets (ex. : suivi des mesures par habitat impacté ou sur un périmètre donné). La création d'instances regroupant plusieurs projets permet d'intégrer les projets de faible ampleur dans la démarche.

  Pour des projets localisés dans des zones comportant des enjeux forts pour les milieux naturels, ou dans des secteurs à forte pression d'aménagement, le maître d'ouvrage du projet a la faculté de mettre en place, de façon volontaire et non encadrée réglementairement, une instance de concertation pour le suivi de son projet afin d'améliorer les connaissances partagées et la communication entre les acteurs.

- Les instances de suivi ont un rôle consultatif, et non prescriptif. Elles permettent le partage de connaissances, d'informations et d'expertises entre groupes d'acteurs, et une communication transparente du maître d'ouvrage vers la société civile et l'administration.

  Lorsqu'elles sont mises en place, les instances de suivi peuvent proposer une adaptation éventuelle des mesures prescrites dans les actes d'autorisation ou la préconisation de dispositifs afin de résorber les impacts non maîtrisés ou les mesures inefficaces au vu des objectifs de résultat. Dans ce cas, les demandes ou conclusions de l'instance de suivi sont intégrées par la structure en charge du suivi administratif (cf. fiche n° 25).

  Le fonctionnement des instances de suivi se rapproche de celui des « observatoires de l'environnement », qui collectent les données et les analysent afin de faire progresser la connaissance collective sur les milieux naturels notamment (suivi des effets du projet, des mesures environnementales et des effets des mesures).

  Les instances de suivi associent généralement les acteurs du territoire selon cinq collèges[10]. Elles peuvent utilement inclure des spécialistes sur des enjeux particuliers du projet (ex. : expert sur certaines espèces), y compris de manière ponctuelle. Si possible, le service chargé du suivi administratif (DDT(M), DREAL, etc.) participe aux réunions des instances de suivi (cf. fiche n° 25).

  Il est recommandé au maître d'ouvrage ou à l'autorité décisionnaire de mettre en place les instances de suivi en amont des travaux. Elles accompagnent ensuite le maître d'ouvrage dans le suivi du projet et de la réalisation des mesures environnementales. Elles peuvent être maintenues sur la durée du suivi prescrit dans l'acte d'autorisation, en fonction du type d'enjeu environnemental et du type de projet.

10. État, collectivités territoriales, ONG, entreprises, syndicats de salariés.

Fiche n° 4

Pour un certain nombre de milieux ou pour des enjeux circonscrits à des sites particuliers, les instances de suivi peuvent s'appuyer sur les expertises et connaissances des commissions existantes dédiées. Il pourra s'agir, par exemple, des conseils maritimes de façade, des commissions locales de l'eau pour les milieux aquatiques et maritimes, des comités de pilotage des documents d'objectifs pour les sites Natura 2000 ou encore des observatoires locaux/régionaux dédiés à la biodiversité. Les services instructeurs et l'autorité décisionnaire, pour limiter le nombre de commissions et assurer une bonne articulation entre les instances, s'interrogeront sur les commissions existantes et sur l'échelle adaptée au suivi des projets.

Si les enjeux de suivi ne concernent qu'un type de milieu spécifique, l'instance de suivi peut s'appuyer sur les instances de concertation et d'échanges déjà existantes afin de limiter le nombre de ce type d'instances.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

L'instance de suivi s'appuie sur les relevés réalisés lors de la caractérisation de l'état initial ainsi que sur les bilans de suivi transmis par le maître d'ouvrage à l'autorité décisionnaire (cf. fiche n° 24). L'instance de suivi peut entériner les conclusions de ces bilans, faire part de ses observations ou proposer des modifications. Des déplacements sur le terrain de membres de l'instance de suivi sont recommandés.

Une réunion de l'instance à moins d'un an après la finalisation des travaux est recommandée pour un premier bilan. Les bilans ultérieurs peuvent être espacés dans le temps en fonction du type de projet et de la périodicité de réalisation des bilans de suivi.

Le fonctionnement de l'instance de suivi permet d'informer le grand public, via les moyens habituellement mobilisés (ex. : communiqués de presse et articles dans les journaux locaux, publication d'informations sur internet, réalisation de plaquettes de bilan intermédiaire, etc.) et par un relais des participants (ex. : bulletin communal permettant à un élu d'informer la population de sa commune).

La durée de vie des instances de suivi est adaptée au type de projet et aux prescriptions de l'acte d'autorisation (cf. fiche n° 22) et cohérente avec les durées de gestion et de suivis scientifiques retenues. Sur certains projets ayant d'importants impacts résiduels, la durée de l'instance de suivi peut être calée sur celle des mesures compensatoires retenues dans l'acte d'autorisation.

Au-delà de la création d'instances dédiées au suivi, la concertation peut également passer par la mise en place d'outils visant le bon échange des informations, des connaissances et des expertises. Entre les groupes d'acteurs, il s'agit par exemple de créer des plates-formes internet d'échanges ou des sites dédiés au projet.

Pour en savoir +

- Ministère du développement durable. L'étude de dangers. Un outil efficace de maîtrise des risques technologiques.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/ecologie/pdf/Plaquette_EDD_Finale_1_.pdf
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/ecologie/pdf/Plaquette_PPRT_finale_1_-2.pdf

- Circulaire du 8 août 2007 relative aux commissions locales d'information et de surveillance des installations de traitement des déchets.
http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/03/cir_28737.pdf

- Circulaire du 15 novembre 2012 relative à la mise en application du décret n° 2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site.
http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=2

- Ministère du développement durable. Michel Lerond, Philipe Thiévent. 2001. Opérations routières. Suivi et évaluation environnementale. Guide méthodologique.

- IGE/00/010 et Ministère de la recherche. 2001. Rapport sur les observatoires pour l'environnement.
http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000115/0000.pdf

- Institut pour une culture de sécurité industrielle (ICSI). 2009. Les cahiers de la sécurité industrielle : La concertation, études de dangers et ouverture au public.
http://www.icsi-eu.org/francais/dev_cs/cahiers/CSI-EDD-ouverture-public.pdf

- SETRA. 1996. Projets routiers interurbains. Suivis et bilans environnementaux - guide méthodologique.
http://cataloguesetra.documentation.developpement-durable.gouv.fr/resultsframe.xsp?q=&log=true&t2=DT&t4=LO&t6=CA&t5=VI&sujet=suivis+et+bilans&op_mots_sujet=and&domaine=05Environnement&periode=1&A1=1996&A2=2011&sf=date&fenetre=1&submit=Afficher

- Portail documentaire du CGEDD où sont compilés les avis émis sur les bilans LOTI (31 documents en juin 2012).
http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/cgedd/index.xsp

Fiche n° 5

ÉVALUER LES IMPACTS DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION SUR LES MILIEUX NATURELS

Étape du projet: Concertation → **Préparation du document** → Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation
Responsable de l'action : Maître d'ouvrage du document de planification
Partenaires éventuels : État ; établissements publics ; régions ; EPCI ; collectivités locales ; etc.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Intégrer les enjeux liés aux milieux naturels dans l'élaboration des documents de planification*.
- Au regard de ces enjeux : anticiper le développement d'un territoire, assurer la cohérence des documents de planification, apprécier leurs effets cumulés* et faciliter la mise en œuvre des projets futurs.
- Articuler les projets de même nature (ex. : schéma départemental des carrières, schéma éolien, etc.) et les différents documents de planification s'appliquant sur le même territoire.

Articulation des fiches : les fiches n° 5 et n° 6 traitent des spécificités de la planification dans l'évaluation des impacts. En termes de vocabulaire, il est nécessaire de s'appuyer sur les fiches de la section relatives aux projets (cf. fiches n° 11 et n° 12 en particulier). La notion de programmes de travaux s'apparente davantage à celle des projets qu'à celle des documents de planification (se reporter aux fiches de la section relative aux projets).*

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Références réglementaires

• Références européennes

Directive « Plans et programmes » n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (dite directive « ESIE » pour évaluation stratégique des incidences sur l'environnement).

Directive n° 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE.

• Références nationales

L. 122-4 à L. 122-12 du CE ; R. 122-17 à R. 122-24 du CE ; L. 121-10 à L. 121-15 et R.* 122-14 du code de l'urbanisme (CU).

Loi « SRU » n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (fixe des exigences minimales pour tous les documents d'urbanisme).

Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004.

Décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme.

Décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement.

Décret n° 2012-995 du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

Fiche n° 5

Évaluation environnementale des documents de planification

La directive européenne du 27 juin 2001 pose le principe que les « plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables* sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale » préalable à leur adoption (art. 1er – Objectifs).

L'évaluation environnementale est visée à la fois dans le code de l'urbanisme (CU) pour les documents d'urbanisme et dans le code de l'environnement (CE) pour les documents de planification hors documents d'urbanisme (eau, déchets, agriculture, etc.). Bien que la rédaction des articles du CU et du CE soit différente, la démarche d'évaluation environnementale est la même (cf. contenu du rapport environnemental infra).

TYPE D'ÉVITEMENT	DOCUMENTS DE PLANIFICATION HORS DOCUMENTS D'URBANISME	DOCUMENTS D'URBANISME
Soumis à une évaluation environnementale systématique	**Art. R. 122-17 du CE (modifié par le décret du 2 mai 2012)** Schémas de mise en valeur de la mer, plans de déplacements urbains, plans départementaux des itinéraires de randonnée motorisée, SDAGE et SAGE, plans de prévention et de gestion des déchets, schémas départementaux des carrières, programmes d'action pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, directives et schémas régionaux d'aménagement des forêts domaniales et des forêts des collectivités et de gestion sylvicole des forêts privées, documents de planification soumis à évaluation des incidences Natura 2000 (à l'exception des documents régis par le CU), schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris et contrats de développement territorial, plans de gestion des risques d'inondation, plan d'action pour le milieu marin, chartes des parcs nationaux, document stratégique de façade, plan national de gestion des matières et déchets radioactifs, schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables, schémas régionaux de climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), schéma national d'infrastructure et de transport (SNIT), chartes des parcs naturels régionaux, SRCE.	**Art. L. 121-10 et R.* 121-14 du CU (modifié par le décret du 23 août 2012)** **R.* 121-14 I :** DTADD, schéma directeur de la région d'Ile-de-France, schémas d'aménagement régionaux des régions d'outre-mer, plan d'aménagement et de développement durable de Corse, SCoT, schémas de secteurs et PLUI comprenant les dispositions d'un SCoT, PLUI tenant lieu de PDU, prescriptions particulières de massif, schémas d'aménagement et cartes communales dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, etc. **R.* 121-14 II :** « 1° Les plans locaux d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 ; 2° Les plans locaux d'urbanisme couvrant le territoire d'au moins une commune littorale au sens de l'article L. 321-2 du CE ; 3° Les plans locaux d'urbanisme situés en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'une unité touristique nouvelle soumise à autorisation en application de l'article L. 145-11. » **R.* 121-16 du CU :** L'évaluation environnementale est également requise à l'occasion de certaines procédures d'évolution (ex. : révisions des SCoT).
Susceptibles d'être soumis à une évaluation environnementale après examen au cas par cas	**Art. R. 122-17 du CE (modifié par le décret du 2 mai 2012)** Exemples : plans de prévention des risques technologiques et naturels prévisibles, les zones spéciales de carrière, les zones d'exploitation coordonnées des carrières, les stratégies locales de développement forestier, etc.	**Art. L. 121-10 et R.* 121-14 du CU** « 1° Les plans locaux d'urbanisme ne relevant ni du I ni du II du présent article, s'il est établi qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; 2° Les cartes communales de communes limitrophes d'une commune dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, s'il est établi qu'elles sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés. »

Fiche n° 5

Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation environnementale et l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 sont deux démarches liées et intégrées par le droit européen et le droit national :

- au titre de l'art. R. 414-19 I 1° du CE, les documents de planification soumis à évaluation environnementale au titre du I de l'art. L. 122-4 du CE et de l'art. L. 121-10 du CU doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur un ou plusieurs sites Natura 2000 ;
- au titre de l'article R. 122-17 du CE, les documents de planification soumis à évaluation des incidences Natura 2000 au titre de l'art. L. 414-4 du CE sont soumis à une évaluation environnementale. Ainsi, d'autres documents de planification visés par la liste nationale (hors R. 414-19 1°) ou par les listes locales (ex. : plans départementaux des Espaces, Sites et Itinéraires, PDESI) sont également redevables d'une double évaluation (évaluation environnementale et évaluation des incidences Natura 2000).
  L'art. R.*121-18 du code de l'urbanisme précise le contenu du rapport d'évaluation environnementale (cf. infra), contenu qui vise explicitement l'évaluation des incidences Natura 2000 ;
- les documents rentrant dans ce cadre sont soumis à évaluation des incidences Natura 2000, que les territoires qu'ils couvrent soient situés ou non sur un site Natura 2000. Le niveau de précision du dossier est proportionné aux enjeux du site Natura 2000 et aux impacts prévisibles du document de planification.

Contenu du rapport environnemental

Le rapport environnemental* relève d'une démarche d'évaluation à un stade où la localisation ou la nature des travaux ne sont pas forcément connus avec précision. Il ne traite généralement pas des incidences sur l'environnement de chacun des projets encadrés par le document de planification.

Les informations contenues dans le rapport environnemental, en particulier l'évaluation des incidences et la présentation des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, doivent être adaptées au contenu et au degré de précision du document de planification. Elles doivent tenir compte de l'existence d'autres documents de planification relatifs à tout ou partie de la même zone géographique. Elles peuvent se baser sur des études environnementales réalisées lors de l'établissement d'autres documents à condition que ces études soient récentes ou actualisées (source : circulaire du 12 avril 2006).

• Contenu du rapport environnemental des documents de planification hors documents d'urbanisme

Selon l'art. R. 122-20 du CE (décret du 2 mai 2012), le rapport environnemental comprend, entre autres :

- « 2° Une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, les perspectives de son évolution probable si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre, les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle s'appliquera le plan, schéma, programme ou document de planification et les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou document de planification. Lorsque l'échelle du plan, schéma, programme ou document de planification le permet, les zonages environnementaux existants sont identifiés ;
- 3° Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° ;
- 4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan, schéma, programme ou document de planification a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ;
- 5° L'exposé :

  a) des effets notables probables de la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement, et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages.

  Les effets notables probables sur l'environnement sont regardés en fonction de leur caractère positif ou négatif, direct ou indirect, temporaire ou permanent, à court, moyen ou long terme ou encore en fonction de l'incidence née du cumul de ces effets. Ils prennent en compte les effets cumulés du plan, schéma, programme avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification ou projets de plans, schémas, programmes ou documents de planification connus,

  b) de l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4. »

Fiche n° 5

• Contenu du rapport environnemental des documents d'urbanisme

Selon l'art. R.* 121-18 du CU (décret du 23 août 2012), « Les documents d'urbanisme mentionnés à l'article R. 121-14 qui ne comportent pas de rapport en application d'autres dispositions sont accompagnés d'un rapport environnemental comprenant :

- 1° une présentation résumée des objectifs du document, de son contenu et, s'il y a lieu, de son articulation avec les autres documents d'urbanisme et les autres plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;
- 2° une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du document ;
- 3° une analyse exposant :

  a) les incidences notables probables de la mise en œuvre du document sur l'environnement,

  b) les problèmes posés par l'adoption du document sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4.
- 4° l'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du document ;
- 5° la présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;
- 6° la définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;
- 7° un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport est proportionné à l'importance du document d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

En cas de modification ou de révision du document, le rapport est complété, le cas échéant, par l'exposé des motifs des changements apportés.

Le rapport peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans ou documents. »

Cadrage préalable

Comme pour les projets, l'autorité environnementale* peut être consultée par la personne publique chargée de l'élaboration ou de la modification d'un document de planification en cours d'élaboration, sur « l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental » (R. 122-19 du CE). La phase de cadrage préalable est facultative.

Pour les documents de planification décidés par une autorité locale, la fonction d'autorité environnementale est assurée par les préfets de département, de région, de bassin ou de Corse. Pour les documents de planification décidés par une autorité nationale, l'autorité environnementale est la formation d'autorité environnementale du CGEDD si le document fait l'objet d'une autorisation ou d'une approbation par arrêté du ministère en charge de l'environnement et le ministre chargé de l'environnement dans les autres cas (source : circulaire du 3 septembre 2009).

L'article R. 122-17 du CE précise l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement pour chaque document de planification.

Exemples : dans le cadre de l'élaboration du SNIT, le ministre en charge de l'élaboration du schéma a demandé à la formation d'autorité environnementale du CGEDD de lui fournir un cadrage préalable de l'évaluation (avis n° 2009-01 rendu le 25 juin 2009) ; dans le cadre de l'élaboration du SDRIF, l'autorité environnementale a également rendu un cadrage au conseil régional Ile-de-France (avis n° 2012-06 rendu le 28 mars 2012).

Fiche n° 5

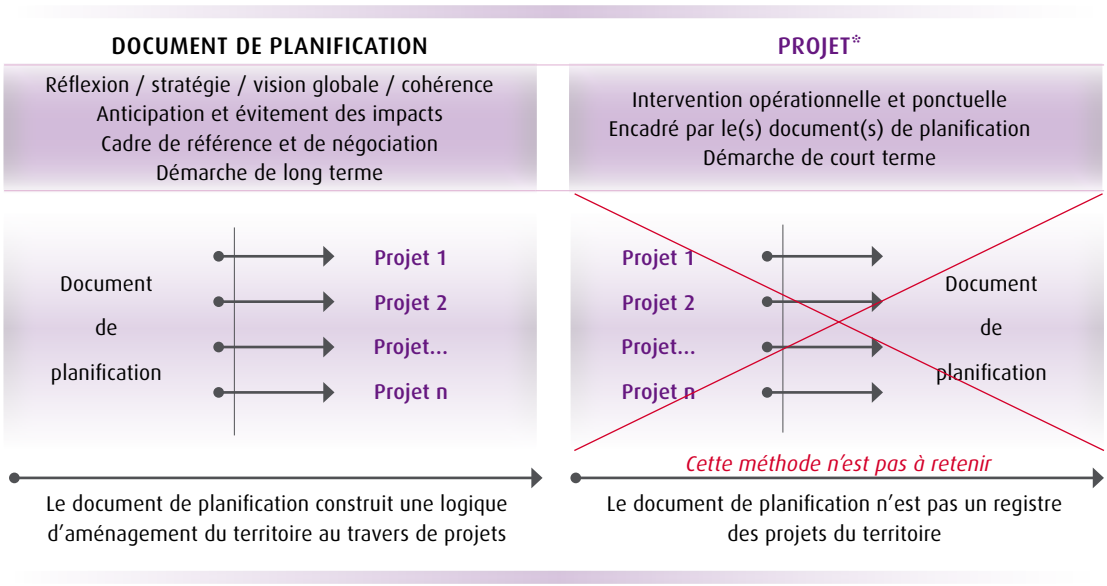
DOCTRINE NATIONALE

En amont des projets eux-mêmes et des études qu'ils occasionnent, les plans et programmes, y compris les documents d'urbanisme, identifient les principaux impacts cumulés entre les projets potentiels. Ainsi, la planification territoriale peut organiser un cadre clair permettant d'anticiper les impacts cumulés, de faciliter leur prise en compte dans le cadre de chaque projet et, dans certains cas, de préciser les responsabilités des différents maîtres d'ouvrage.

Un document de planification permet une vision stratégique pour anticiper et éviter les atteintes aux enjeux majeurs, dans une démarche cohérente et de long terme, nécessitant une coordination des acteurs.

Articulation entre document de planification et projets

Source : CETE de Lyon



L'objectif de l'évaluation environnementale des documents de planification est d'évaluer les effets de la mise en œuvre des orientations/dispositifs/actions (ci-après « actions ») contenues dans chaque document. Il ne s'agit pas d'entrer dans le détail des projets futurs, mais bien d'intégrer systématiquement une appréciation des effets induits* liés à l'artificialisation du territoire et des impacts cumulés avec les autres documents de planification. Pour certains documents de grande ampleur comme le SNIT, l'analyse de l'impact au niveau global, et non pas seulement territorial, est nécessaire[11].

Le maître d'ouvrage du document de planification prend en considération les enjeux liés aux milieux naturels, en recherchant les emplacements les plus adaptés pour la mise en œuvre des actions du document et en évitant la fragmentation du territoire. Les investigations menées doivent être suffisantes pour le démontrer : des inventaires de terrain peuvent être nécessaires pour des enjeux avérés et localisés. Le maître d'ouvrage peut éventuellement édicter des prescriptions permises juridiquement par le document de planification, qui répondent au principe de précaution et qui s'imposeront lors de la réalisation d'un projet particulier (évitement, réduction).

Les impacts portant sur les continuités et fonctions écologiques font l'objet d'une attention particulière de la part du maître d'ouvrage (avec si besoin un élargissement de l'aire d'étude sur cette thématique).

11. « Dans l'élaboration interne du programme, l'échelle la plus pertinente pour évaluer certains enjeux, certains éléments d'état des lieux ou certains impacts des infrastructures de transport est le niveau national. Il en est ainsi par exemple : - de l'évaluation des besoins globaux futurs de mobilité à prendre en compte et des objectifs de partage modal, - des impacts du système de transport sur le climat par l'intermédiaire des émissions de gaz à effet de serre. » (extrait de l'avis 2010-32 de l'autorité environnementale sur l'avant-projet de SNIT).

Fiche n° 5

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Caractérisation de l'état initial

L'évaluation des impacts sur les milieux naturels des documents de planification débute par un état initial (cf. fiche n° 10) portant *a minima* sur l'ensemble du territoire couvert par le document et sur les zones éventuellement affectées par le document (effets à distance).

L'état initial se conçoit globalement comme un référentiel dynamique intégrant, d'une part la situation environnementale du territoire et d'autre part les pressions, tendances et perspectives d'évolution (scénario de référence ou « au fil de l'eau »), d'une manière plus stratégique et plus prospective que dans le cadre des projets. La circulaire du 12 avril 2006 détaille les attentes en termes de contenu.

L'état initial présente et justifie le choix de l'aire d'étude ou des aires d'études retenue(s), permettant de cerner tous les effets significatifs du document de planification sur l'environnement. Il ne consiste pas seulement à présenter toutes les données disponibles mais montre également leurs dynamiques fonctionnelles.

La conduite de l'état initial, dont l'échelle varie selon le document concerné, est proportionnée à la précision des actions définies dans le document et à la superficie couverte (ex. : territoire communal dans le cadre d'un PLU(I)).

L'état initial s'opère en deux temps :

• Identification et hiérarchisation des enjeux liés aux milieux naturels

Cf. fiche n° 2 (rubriques relatives à la doctrine nationale et aux recommandations méthodologiques).

• Analyse de terrain

Les approfondissements de terrain sont proportionnés aux enjeux et à l'échelle couverte par les documents de planification (cf. directive 2001/42/CE (art.5 §2[12])). Ils sont engagés lorsque les données disponibles ne suffisent pas. Ils sont à préconiser notamment pour les documents d'urbanisme (PLU(I), SCoT) ou pour les documents relatifs à la gestion de la ressource en eau (SAGE).

Le niveau de détail des recherches de terrain est proportionné aux orientations du document, selon une approche itérative : des « zooms » sont nécessaires pour des zones à enjeu environnemental susceptibles d'être touchées par le document de planification (cf. « zones de conflit » infra).

Exemple : le maintien d'une parcelle en zone N (naturelle) dans un PLU(I) ne demande que peu de précision, alors que le classement d'une zone initialement N en zone AU (à urbaniser) doit s'accompagner d'informations beaucoup plus précises.

Évaluation des impacts (positifs ou négatifs) du document de planification

• Identification des actions du document susceptibles de générer des impacts

Par exemple, dans le cas d'un document d'urbanisme, il s'agit de déterminer la manière dont le document orientera l'aménagement du territoire en termes d'espaces naturels, les axes de localisation du développement, la nature des projets ou des intentions de projets, les dispositions envisagées, etc.

La consommation d'espace par type de milieu (artificialisé, agricole, naturel ouvert, boisé humide, etc.) est une donnée de base nécessaire.

• Croisement des actions du document avec les enjeux environnementaux afin de déterminer et localiser les impacts (zones de conflits)

Les catégories d'impacts à étudier sont les mêmes que pour les projets, et portent sur les habitats, les espèces/populations, les continuités et fonctions écologiques (cf. fiche n° 11). L'analyse prend en compte, dans la mesure du possible, les effets à court, moyen et long terme, permanents et temporaires du document de planification. Le raisonnement territorial au niveau du document de planification est particulièrement pertinent pour évaluer les impacts sur les continuités et fonctions écologiques, à condition de raisonner sur des éléments suffisamment concrets en terme d'habitats naturels et de consistance du projet.

Les impacts sont décrits de manière qualitative et quantitative. L'évaluation quantitative des impacts peut être difficile voire impossible si les actions prévues par le document de planification ne sont pas elles-mêmes quantifiées ou positionnées. Dans ce cas, l'évaluation peut davantage consister en l'appréciation d'un risque d'impact (principe de prévention).

12. Le rapport [...] « contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision [...] .»

Fiche n° 5

• Évaluation des impacts cumulés du document de planification pour anticiper les impacts cumulés au niveau des projets

L'évaluation des impacts cumulés au moment de la planification permet d'anticiper et de chercher à éviter les impacts cumulés* au niveau des projets. On peut distinguer deux types de cumul :

Le cumul des impacts des actions prévues par le même document de planification

L'évaluation consiste à agréger l'ensemble des impacts de chaque action du document pour un enjeu particulier et/ou d'agréger les différents impacts d'une action. Il est recommandé de restituer les impacts cumulés sous forme de matrice listant les actions du document d'un côté et les enjeux « milieux naturels » de l'autre (cf. annexe).

Le cumul des impacts du document de planification avec d'autres documents de planification

L'évaluation consiste en la superposition des impacts du document de planification en cours avec les impacts des autres documents de planification existants ou en cours de réalisation situés pour partie seulement ou totalement sur le territoire couvert par le document.

L'évaluation ne se limite pas aux documents avec lesquels doit s'articuler le document en cours (conformité, compatibilité, prise en compte, prise en considération) mais s'inscrit dans un cadre plus large afin d'intégrer une stratégie globale cohérente sur le territoire. Exemple : dans le cadre de l'élaboration d'un PLU(I), prise en compte des documents d'urbanisme existants ou en projet des communes voisines.

L'évaluation peut être réalisée entre des documents de type et de niveau géographique différent (national / régional / local). Exemple : un schéma routier national peut avoir un impact cumulé important sur la biodiversité avec des documents d'urbanisme locaux prévoyant des projets routiers locaux.

L'évaluation implique le recensement des autres documents de planification, leur analyse et l'intégration de la synthèse de cette dernière dans le rapport environnemental. Le recensement intervient dès l'état initial afin que ce dernier puisse intégrer une dimension dynamique.

Il est également nécessaire de vérifier l'articulation et la cohérence du document de planification avec les autres documents de planification et notamment que les actions prévues par le premier ne vont pas à l'encontre de celles définies par les seconds ou à l'encontre de mesures d'évitement et de réduction qu'ils contiendraient.
Exemple : à l'occasion du cadrage préalable rendu par l'autorité environnementale du CGEDD sur le SDRIF (avis n° 2012-06), deux raisonnements ont été développés : le premier sur la prise en compte des continuités écologiques (trame verte et bleue) qui font l'objet d'un schéma régional de cohérence écologique en cours d'élaboration, le second sur les incidences du document de planification sur le réseau Natura 2000 (objet d'un document d'objectifs).

Concertation

Tous les documents de planification sont soumis à des phases de consultation (consultation des populations concernées, comités de pilotage et/ou de suivi de l'élaboration du document, consultation des personnes publiques associées, enquête publique, etc.).

Les contributions des acteurs locaux sont importantes en vue d'aboutir à un diagnostic partagé sur l'état initial du territoire concerné. Celui-ci permet ensuite une approche transversale de l'évaluation des actions du document, une comparaison des scenarii et une adaptation du document vers la solution la plus satisfaisante.

Exemples de pratiques

Certains services ont mis en place de bonnes pratiques, par exemple :

- une lettre d'enjeux signée par le préfet de département visant à aider les collectivités dans leurs choix d'aménagement (DDT Isère) ;
- le classement des communes en plusieurs catégories en fonction des enjeux environnementaux, afin de sélectionner les dossiers à examiner de manière plus approfondie (DREAL Centre) ;
- la création de bases de données par commune pour recenser les zonages et les espèces ;
- l'identification de zones d'exclusions ou de zones déconseillées et la hiérarchisation de l'espace pour l'implantation future des projets au sein du territoire ;
- le recensement et le porter à connaissance d'espèces protégées ;
- se reporter aux guides cités en référence (PDU, PDED ou SAGE) pour une analyse détaillée des pratiques liées à certains types de documents.

Fiche n° 5

ANNEXE

Exemple de présentation « impacts, mesures, suivis » d'un plan de déplacement urbain

La démarche adoptée dans le rapport d'évaluation de Reims Métropole est à mentionner. Chaque thème est abordé dans un grand tableau reprenant chaque objectif du PDU en détaillant les actions, renseigné selon les champs suivants :

- état d'avancement de l'action ;
- impacts prévisibles de l'objectif, sur fond vert pour des impacts positifs, orange dans le cas contraire, laissé en blanc lorsque les impacts sont estimés nuls ou négligeables ;
- mesures ;
- impacts résiduels ;
- indicateurs d'évaluation.

Extrait du tableau de synthèse présentant « impacts/mesures/suivi » du rapport de Reims Métropole - impact sur la qualité de l'air de l'« incitation au covoiturage » dans le cadre de la diminution des déplacements pendulaires.

Source : CERTU. 2011. Évaluation environnementale des plans de déplacements urbains. Analyse des premières pratiques et préconisations

OPÉRATION PDU		RÉALISATION À LA DATE DE L'ÉVALUATION	IMPACTS PRÉVISIBLES	MESURES	IMPACTS RÉSIDUELS	INDICATEURS
OBJECTIFS	ACTIONS					
Réduire le nombre de véhicules à usage « pendulaire » Impact positif Sans impact Impact négatif	Inciter au covoiturage		**Impacts sur le développement des transports en commun et des moyens de déplacement économes et les moins polluants (conformément à l'article 28-1 de la LAURE) :** • la réduction de nombre de véhicules à usage « pendulaire » contribue à une diminution du nombre de véhicules utilisés ; • l'éventuelle diminution de la part de l'automobile dans les déplacements n'est pas quantifiable aujourd'hui et peut être remise en cause par une augmentation générale de la mobilité.	• Aucune évaluation de l'impact sur la qualité de l'air n'est disponible actuellement. • Une modélisation de la qualité de l'air permettrait de préciser les impacts sur la qualité de l'air des différentes actions à l'échelle de l'agglomération à l'échelle de la rue. • Les impacts ainsi quantifiés et qualifiés permettront de définir des mesures compensatoires plus fines et adaptées à chaque situation.	L'impact sur la qualité de l'air des actions du PDU n'est pas encore évalué. ... (extrait)	G1 : Indice Atmo G2 : Campagne G3 : Dépassement des seuils

Exemple de matrice d'analyse des impacts cumulés d'un même document de planification

Fiche n° 5

Source : Ministère du développement durable. 2011.
L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme

ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX	ORIENTATIONS/DISPOSITIONS/PROJETS									
	A1	A2	B1	B2	B3	B4	...	G1	G2	G3
enjeu 1	+									
enjeu 2		-		+ +				-	+	
enjeu 3	+ +							+/-	+ +	
...						- -				
		- -		+ +		-		- -		
									+	
	+/-			+		?				
		+/-		+/-				-		
		-		-					+	
	?					+				
						+/-				
enjeu n										

Incidences cumulées de l'ensemble des orientations pour un enjeu

Incidences cumulées d'une orientation pour différents enjeux

« L'analyse peut être représentée sous la forme d'une matrice qui croise les orientations du document d'urbanisme avec les enjeux du territoire. Ce mode de représentation est utile pour une lecture globale de l'évaluation et permet de vérifier qu'aucun croisement significatif n'a été oublié [...]. Dans l'usage de telle matrice, il faut rappeler que les thématiques ne se compensent pas entre elles. »

Pour en savoir +

- Circulaire du 12 avril 2006 relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement.
http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2009/03/cir_29540.pdf
- Circulaire du 6 mars 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains documents d'urbanisme sur l'environnement.
http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2009/03/cir_27093.pdf
- ADEME / Ministère du développement durable. 2006. Évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets.
http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?cid=96&m=3&id=34448&p1=00&p2=05&ref=17597
- DREAL Pays-de-la-Loire. 2010. L'évaluation environnementale des SAGE et le cadrage préalable.
http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/l-evaluation-environnementale-des-a1118.html
- DIREN Languedoc-Roussillon. 2009. L'évaluation environnementale des SAGE en Languedoc-Roussillon.
- CERTU / CETE. 2011. Évaluation environnementale des plans de déplacements urbains (PDU). Analyse des premières pratiques et préconisations.
http://www.certu.fr/catalogue/product_info.php?products_id=3898&language=fr
- Ministère du développement durable. 2011. L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme - Le Guide. Collection « Références ».
http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-evaluation-environnementale-des,25703.html

Fiche n° 6

DÉFINIR DES MESURES D'ÉVITEMENT, DE RÉDUCTION ET DE COMPENSATION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Étape du projet: Concertation | **Préparation du document** | Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation
Responsable de l'action : Maître d'ouvrage du document de planification
Partenaires éventuels : État ; établissements publics ; régions ; EPCI ; collectivités locales ; etc.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Anticiper le développement d'un territoire, assurer la cohérence des documents de planification*, prévenir l'implantation des projets dans des secteurs à enjeux forts relativement aux milieux naturels.
- Intégrer pleinement la séquence éviter, réduire et compenser dans les phases de planification.

Articulation des fiches : les fiches n° 5 et n° 6 traitent des spécificités de la planification dans la définition des mesures. En termes de vocabulaire, il est nécessaire de s'appuyer sur les fiches de la section relatives aux projets (cf. fiches n° 11 et n° 12 en particulier). La notion de programmes de travaux s'apparente davantage à celle des projets qu'à celle des documents de planification (se reporter aux fiches de la section relative aux projets).*

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Contenu du rapport environnemental

• Documents de planification hors documents d'urbanisme

Art. R. 122-20 du CE : « le rapport environnemental, qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, comprend, successivement :

- [...] 6° La présentation successive des mesures prises pour :

  a) éviter les incidences négatives sur l'environnement du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement et la santé humaine ;

  b) réduire l'impact des incidences mentionnées au a) ci-dessus n'ayant pu être évitées ;

  c) compenser, lorsque cela est possible, les incidences négatives notables du plan, schéma, programme ou document de planification 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, la personne publique responsable justifie cette impossibilité. [...]

  La description de ces mesures est accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes et de l'exposé de leurs effets attendus à l'égard des impacts du plan, schéma, programme ou document de planification identifiés au 5° ;

- 7° La présentation des critères, indicateurs et modalités - y compris les échéances - retenus :

  a) pour vérifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés au 5° et le caractère adéquat des mesures prises au titre du 6° ;

  b) pour identifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées. »

• Documents d'urbanisme

Art. R.* 121-18 du CU : le rapport environnemental contient :

- « [...] 5° La présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;
- 6° La définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées. »

« Il convient d'abord de prévoir les mesures permettant d'éviter ou de réduire les conséquences dommageables sur l'environnement de la mise en œuvre du document, le recours aux mesures compensatoires ne devant être que supplétif et non systématique. Les mesures compensatoires éventuelles peuvent résulter du projet lui-même. Elles ne peuvent être envisagées que dans les domaines que réglemente le document d'urbanisme [ex : préservation de la biodiversité], et non dans d'autres domaines, tels que la production agricole ou forestière. » (Source : circulaire du 6 mars 2006).

Évaluation des incidences Natura 2000

Selon l'art. R. 122-20 5°b du CE, le rapport environnemental qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale comprend « l'exposé de l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 ». L'exposé de l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du CE est décrite au R. 414-23 du CE.

L'évaluation des incidences prévoit la mise en œuvre de mesures d'évitement et de réduction.

Art. R. 414-23 du CE : « III.- S'il résulte de l'analyse mentionnée au II que le document de planification, ou le programme, projet, manifestation ou intervention peut avoir des effets significatifs dommageables, pendant ou après sa réalisation ou pendant la durée de la validité du document de planification, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites, le dossier comprend un exposé des mesures qui seront prises pour supprimer ou réduire ces effets dommageables. »

Un document de planification dont la mise en œuvre porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 ne saurait être approuvé, sauf si son approbation répond à une raison impérative d'intérêt public majeur (cf. fiche n° 29) et qu'aucune solution alternative n'est possible. Dans ce cas, le maître d'ouvrage doit concevoir des mesures compensatoires et le document de planification est transmis pour information ou pour avis (en cas d'espèce ou d'habitat prioritaire concerné(e)) à la Commission européenne.

Art. L. 414-4 du CE : « VI. – L'autorité chargée d'autoriser, d'approuver ou de recevoir la déclaration s'oppose à tout document de planification, programme, projet, manifestation ou intervention si l'évaluation des incidences requise en application des III, IV et IV bis n'a pas été réalisée, si elle se révèle insuffisante ou s'il en résulte que leur réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000. À défaut pour la législation ou la réglementation applicable au régime d'autorisation, d'approbation ou de déclaration concerné de définir les conditions dans lesquelles l'autorité compétente s'oppose, celles-ci sont définies au titre de la présente section. En l'absence d'opposition expresse dans un délai déterminé, le document de planification, le programme, le projet, la manifestation ou l'intervention entre en vigueur ou peut être réalisé à compter de l'expiration dudit délai. »

« VII. – Lorsqu'une évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et en l'absence de solutions alternatives, l'autorité compétente peut donner son accord pour des raisons impératives d'intérêt public majeur. Dans ce cas, elle s'assure que des mesures compensatoires sont prises pour maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000. Ces mesures compensatoires sont à la charge de l'autorité qui a approuvé le document de planification ou du bénéficiaire du programme ou projet d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, de la manifestation ou de l'intervention. La Commission européenne en est tenue informée. »

DOCTRINE NATIONALE

Les mesures d'évitement et de réduction des impacts s'inscrivent dans une démarche progressive et itérative propre à l'évaluation environnementale*. Elles sont guidées par une recherche systématique de l'impact résiduel le plus faible possible, voire nul. La conception des mesures d'évitement et de réduction en mode planification suit la même logique que pour les projets (cf. fiche n° 12).

Les mesures d'évitement appropriées sont recherchées très en amont dans la conception du document de planification. Ce stade est le plus pertinent pour mener un travail de fond sur le choix des partis d'aménagement, identifier les enjeux et chercher à éviter les atteintes aux enjeux majeurs*.

Fiche n° 6

Les mesures d'évitement doivent être visibles à travers le choix du scénario retenu. L'argumentaire explique les raisons pour lesquelles la solution retenue est la plus satisfaisante au regard des enjeux environnementaux, et quels sont les éléments de biodiversité qui ont pu être évités. Une connaissance solide de l'état initial, allant au-delà des seuls zonages environnementaux existants, est nécessaire pour identifier les milieux pour lesquels tout impact est à éviter (cf. fiche n° 5).

Lorsque le document de planification contient des parties prescriptives, les mesures d'évitement et de réduction y sont intégrées de manière à garantir leur mise en œuvre.

La définition de mesures d'évitement et de réduction en mode planification dépend fortement des outils propres à chaque type de document (document opposable avec une partie prescriptive ou non, etc.). Dans la mesure du possible, il est néanmoins recommandé de cibler les actions en visant une réutilisation (voire une désartificialisation) des sols et non une consommation d'espaces supplémentaires (économie d'espace, densification, recyclage de friches industrielles et commerciales[13]), et de limiter les effets cumulés en concentrant les actions sur les secteurs de moindre enjeu.

Un document de planification propose une vision stratégique du développement durable du territoire, dont le résultat doit être un bilan équilibré entre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans le respect de l'art. 1 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Mesures d'évitement et de réduction applicables dans le cadre de documents d'urbanisme

• Schéma de cohérence territoire (SCoT)

Un SCoT peut demander une protection des espaces recensés (réserve naturelle, ENS, zone humide, etc.) en les faisant figurer comme espaces naturels à préserver et en indiquant que les constructions autorisées ne devront pas empiéter sur ces espaces ni avoir d'impacts indirects sur les milieux associés.

L. 122-1-5 du code de l'urbanisme (CU) : « II. [Le SCoT] détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation. Il précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques. »

Art. L. 122-1-5 IV 2° du CU : en outre, un SCoT peut, « en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : [...] 2° La réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement. »

Exemple du SCoT La Boucle du Rhône en Dauphiné (http://www.symbord.fr/)
« Un équilibre a été recherché sur le plateau de Crémieu entre le développement de l'urbanisation et la préservation des espaces naturels et agricoles avec la définition d'un taux d'évolution démographique modéré. Les liaisons vertes définies dans la directive territoriale d'aménagement (DTA), n'accueilleront ni développement résidentiel, ni développement économique. » (Source : SCoT).
Le SCoT La Boucle du Rhône en Dauphiné impose la prise en compte des corridors écologiques dans tous les aménagements susceptibles de créer une coupure ; le cas échéant, ils devront être rétablis. Ils doivent être traduits et déclinés dans les PLU(I) comme espaces à vocation naturelle ou agricole stricte ; des largeurs recommandées sont indiquées (20 mètres en milieu agricole et 10 mètres en milieu urbain).

Exemple du SCoT du Piémont des Vosges (http://www.scot-piemont.org/) et sa prise en compte du hamster (mise en place d'une zone agricole non constructible pour sa préservation).

Un retour d'expérience sur la prise en compte de la biodiversité dans les SCoT avant le Grenelle (cf. infra) montre qu'elle était plutôt bien prise en compte dans les parties diagnostic et évaluation environnementale du SCoT, mais l'était ensuite moins dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO). Des recommandations visant à traiter la biodiversité comme un objectif du document de planification et à travailler simultanément sur les différentes parties du SCoT ont été formulées.

Pour les milieux marins, à noter qu'un SCoT peut valoir schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), qui définit les conditions de la compatibilité des usages entre la terre et la mer.

13. La réhabilitation de friches nécessite, en amont, des dispositifs de recensement, de mise à disposition des données sur les friches et également la mise en place d'aides à la dépollution (cf. annexe).

• Plan local d'urbanisme (intercommunal) (PLU(I))

Un PLU(I) peut prévoir des mesures de « préservation » (i.e. évitement) par le biais du zonage et des possibles protections mobilisables (protection de milieux naturels, protection d'espaces naturels et/ou d'éléments du paysage à protéger, bosquets, arbres isolés, haies, mares, éléments nécessaires aux continuités écologiques, etc.) et des mesures « préventives » (i.e. évitement et réduction) par le biais de prescriptions figurant dans la partie réglementaire afférente à chaque zone. Il peut s'agir de prescrire la récupération des eaux pluviales et le traitement avant rejet au milieu naturel, maintenir des structures paysagères, prescrire l'implantation de clôtures perméables à la faune locale, etc.

Dans le cas des projets d'aménagement pour lesquels la collectivité sera elle-même le maître d'ouvrage, elle peut dès la planification concevoir des mesures d'évitement et de réduction (aménagements canalisant le public à l'extérieur des zones sensibles, balisage, mise en défens, etc.) aussi précises qu'au stade des projets (objectif, localisation précise, descriptif technique, méthode de suivi, etc.).

L'effacement d'infrastructures existantes, y compris via le recyclage des friches, peut constituer une action en faveur des milieux naturels dans la mesure où il aboutit à réduire les surfaces artificialisées (cf. annexe).

Gestion de l'espace par un projet concerté de territoire (hors documents d'urbanisme)

À l'initiative de collectivités ou de structures intercommunales de territoire (département, pays, parcs naturels régionaux, etc.), des réflexions visant à aboutir à un projet concerté de territoire sur une thématique sont parfois mises en œuvre, généralement sous forme de charte signée par différents partenaires. Cette réflexion permet d'approfondir localement les réflexions sur les usages du territoire.

À titre d'exemple, le Jura a adopté en 2009 la charte agriculture, urbanisme et territoire pour un projet concerté de gestion de l'espace. À partir d'un diagnostic du territoire, les partenaires signataires se sont engagés sur les orientations suivantes :

- mettre en œuvre une gestion économe de l'espace ;
- reconnaître le rôle de l'agriculture dans la production de ressources et l'aménagement du territoire ;
- favoriser et faciliter un usage partagé et harmonieux du territoire : il s'agit « d'avoir une vision prospective de l'évolution du territoire en rationalisant la consommation foncière, quelle qu'en soit l'origine (habitat, zone d'activités, de loisirs, enfrichements, infrastructures, etc.), de favoriser et de partager cette vue prospective entre tous les acteurs du territoire en développant la concertation à l'échelle intercommunale. » (Source : charte).

Le document propose une stratégie foncière basée sur certains principes, tels que : utiliser des « dents creuses » (espace non construit entouré de parcelles bâties) au sein des zones déjà urbanisées, ne pas recourir systématiquement à la délibération motivée[14] sans avoir eu une réflexion de développement sur la commune, inciter au développement de l'urbanisation dans le périmètre actuellement urbanisé.

Dans d'autres cas, la réglementation prévoit l'élaboration de chartes et programmes d'action : chartes de parcs nationaux, de parcs naturels régionaux par exemple ; projets stratégiques des grands ports maritimes.

Mesures compensatoires au niveau de la planification

La compensation sera abordée de manière différenciée, au moment de l'élaboration du document de planification, selon l'échelle et le degré de connaissance des différents enjeux en présence en terme d'environnement et de projets d'aménagement prévisibles. Il s'agit, dans la mesure du possible, de détecter les zones potentielles de compensation qui pourraient s'avérer nécessaires.

Le fait qu'un document de planification puisse identifier des zones susceptibles de servir au titre de la compensation pour de futurs projets ne constitue pas une mesure compensatoire d'un document de planification. Cette démarche peut cependant permettre d'organiser la stratégie foncière au niveau de chaque projet futur, en anticipant les futurs besoins de compensation au même titre que les impacts et en menant une réflexion d'ensemble sur les enjeux liés aux milieux naturels. Elle n'implique pas que la compensation au niveau des projets doive se limiter aux zones identifiées ; seules les études approfondies ultérieures permettront de conforter ou non le bien fondé de ces zones.

Exemple : une charte de PNR pourrait identifier des espaces sur lesquels mettre en œuvre des mesures compensatoires pour des projets d'aménagements envisagés sur son territoire ; de même pour un projet stratégique de port.

Une mesure de protection d'un espace naturel au titre du document de planification ne constitue pas une mesure compensatoire.

14. Au sens de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme : en l'absence de document d'urbanisme et en dehors des parties actuellement urbanisées, les constructions ou installations sont autorisées sur « délibération motivée du conseil municipal ».

Fiche n° 6

En identifiant les enjeux majeurs à éviter, un document de planification permet d'anticiper sur la faisabilité des mesures compensatoires des futurs projets. S'il s'agit d'un document de planification présentant des projets dont l'impact et l'implantation sont en grande partie connus, le document peut en outre présenter les mesures compensatoires déjà prévues, voire déjà arrêtées dans le cadre des projets planifiés.

Dans certains cas, le document de planification peut renvoyer l'obligation de compensation aux maîtres d'ouvrage des projets. Ce peut être par exemple le cas de documents de planification présentant des zones de potentialité ou bien des zones d'interdiction, dans le cadre de stratégies nationales, régionales ou départementales, mais sans projets précis ou arrêté.

Suivi des mesures

« Le suivi consiste à vérifier si les effets du document de planification sont conformes aux prévisions telles que le rapport environnemental les a analysées. Les mesures à prendre pour assurer le suivi [...] doivent être déterminées dès le début du processus d'évaluation environnementale et présentées dans le rapport environnemental lui-même. » (Source : circulaire du 12 avril 2006).

ANNEXE : RÉUTILISATION DES FRICHES INDUSTRIELLES

Source : Ministère du développement durable. Direction générale de la prévention des risques.

Qu'est-ce qu'une friche industrielle ?

Un espace marqué par un passé industriel quelle que soit sa superficie (depuis l'ancienne station-service jusqu'à l'ancienne usine de quelques hectares).

Un espace présentant un statut de pollution bien souvent indéterminé, à l'origine d'une part d'inconnu assez forte lors d'un projet de réutilisation : réhabilitation parfois incomplète ou inexistante par exemple suite à une faillite de l'ancienne entreprise.

Un espace dont la localisation présente souvent des avantages pour une activité industrielle (proximité de voies de transport, proximité d'un bassin d'emploi, etc.).

Cadre de gestion des friches industrielles

Textes méthodologiques du 8 février 2007 sur la gestion de la réhabilitation d'un site potentiellement pollué.

Norme X31-620 mise à jour en 2010 et certification des acteurs des métiers de la dépollution par le LNE depuis 2011.

Art. L. 125-6 du CE : « L'État rend publiques les informations dont il dispose sur les risques de pollution des sols. Ces informations sont prises en compte dans les documents d'urbanisme lors de leur élaboration et de leur révision. »

Art. L. 125-7 du CE : « Sauf dans les cas où trouve à s'appliquer l'article L. 514-20, lorsque les informations rendues publiques en application de l'article L. 125-6 font état d'un risque de pollution des sols affectant un terrain faisant l'objet d'une transaction, le vendeur ou le bailleur du terrain est tenu d'en informer par écrit l'acquéreur ou le locataire. Il communique les informations rendues publiques par l'État, en application du même article L. 125-6. L'acte de vente ou de location atteste de l'accomplissement de cette formalité. À défaut et si une pollution constatée rend le terrain impropre à sa destination précisée dans le contrat, dans un délai de deux ans après la découverte de la pollution, l'acheteur ou le locataire a le choix de poursuivre la résolution du contrat ou, selon le cas, de se faire restituer une partie du prix de vente ou d'obtenir une réduction du loyer ; l'acheteur peut aussi demander la remise en état du terrain aux frais du vendeur lorsque le coût de cette remise en état ne paraît pas disproportionné au prix de vente. »

Anticiper pour réutiliser des friches industrielles

En zone de vigilance (cas des pollutions avérées), il est nécessaire d'obtenir un certificat de dépollution délivré par un bureau agréé.

Ne pas perdre de vue que les coûts de réhabilitation peuvent être importants et que chaque action nécessite un accompagnement local.

Certaines friches, y compris industrielles, sont également le refuge d'espèces végétales ou animales parfois rares et menacées ; les enjeux de biodiversité en présence doivent être convenablement estimés.

L'ADEME développe un dispositif d'aides à la décision et un système d'aide aux travaux de réhabilitation de friches industrielles : http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=22289

Fiche n° 6

Information et traçabilité

Deux inventaires nationaux sont accessibles sur internet :

- base de données Basol (http://basol.environnement.gouv.fr) : elle recense près de 4 000 sites dégradés, ainsi que les actions de surveillance et de dépollution prévues ou en cours ;
- inventaire historique Basias (http://basias.brgm.fr) : il met à la disposition des élus locaux, des urbanistes et du grand public une liste de 300 000 sites ayant accueilli des activités industrielles, sources de risques potentiels.

Exemples de mise en œuvre

Dans le contexte du renouvellement urbain sur d'anciens sites industriels, Lille Métropole Communauté Urbaine a réalisé un diagnostic des friches industrielles sur son territoire et l'a traduit dans le PLU(I) via la création d'un surzonage relatif à la pollution des sols.

Le Grand Lyon mène une politique active de préemption des terrains de la zone de confluence.

Pour en savoir +

- Circulaire du 12 avril 2006 relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement.
http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2009/03/cir_29540.pdf

- Circulaire du 6 mars 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains documents d'urbanisme sur l'environnement.
http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2009/03/cir_27093.pdf

- ADEME / Ministère du développement durable. 2006. Évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets.
http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?cid=96&m=3&id=34448&p1=00&p2=05&ref=17597

- DREAL Pays-de-la-Loire. 2010. L'évaluation environnementale des SAGE et le cadrage préalable.
http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/l-evaluation-environnementale-des-a1118.html

- DIREN Languedoc-Roussillon. 2009. L'évaluation environnementale des SAGE en Languedoc-Roussillon.

- CERTU / CETE. 2011. Évaluation environnementale des plans de déplacements urbains (PDU). Analyse des premières pratiques et préconisations.
http://www.certu.fr/catalogue/product_info.php?products_id=3898&language=fr

- Ministère du développement durable. 2011. L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme – Le Guide. Collection Références.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-evaluation-environnementale-des,25703.html

- Ministère du développement durable / CETE de Lyon. 2009. SCoT & Biodiversité. Quelle prise en compte de la biodiversité dans les SCoT avant le Grenelle ?

- Lille Métropole Communauté Urbaine. Mission d'information et d'évaluation. 2010. Friches industrielles et pollutions historiques.
http://www.lillemetropole.fr/gallery_files/site/83781/83782/167278.pdf
http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=1475&art_id=

Fiche n° 7

ARTICULER LES PROCÉDURES D'AUTORISATION ET LES DÉMARCHES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation

Responsables de l'action : Maître d'ouvrage, service instructeur

Partenaires éventuels : Services de l'État : CGEDD, directions générales du Ministère du développement durable, DREAL, DDT(M) ; commissions et organismes consultés de manière systématique ou non : CNPN, CSRPN, ONEMA, ONCFS, MISE, CODERST, etc. ; préfets de région et de département ; commission européenne

OBJECTIF DE L'ACTION

- Articuler les procédures en lien avec les milieux naturels afin de prendre en compte les milieux naturels le plus en amont possible dans l'instruction du projet et de manière cohérente tout au long du projet, dans le respect du principe d'indépendance des législations.

Articulation des fiches : cette fiche vise les procédures s'attachant aux projets, et non aux documents de planification qui ne sont pas soumis à autant de procédures en lien avec la biodiversité (cf. fiches n° 5 et n° 6).

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

L'évaluation des impacts sur les milieux naturels est le plus souvent formalisée dans le cadre de différentes procédures administratives nécessaires à l'autorisation du projet. Dans bien des cas, plusieurs autorisations successives sont nécessaires pour envisager la mise en œuvre du projet.

L'articulation entre les procédures peut s'avérer parfois délicate, en termes de champ d'application (avec des recoupements et des superpositions), de temporalité et de cohérence écologique des mesures.

Présentation des démarches d'évaluation environnementale et des principales procédures d'autorisation administratives

Le détail des références européennes et nationales est présenté en annexe 1.

• Démarches d'évaluation environnementale

Ces démarches d'évaluation sont réalisées dans le cadre de procédures d'autorisation (voir « Régimes d'autorisation et de déclaration » page 53).

ÉTUDE D'IMPACT : DROIT COMMUN

Articles L. 122-1 à L. 122-3 et R. 122-1 à R. 122-15 du CE.

Objectif : avoir une vision globale de l'impact d'un projet sur l'ensemble des thématiques environnementales, de façon à éclairer le décideur et le public sur les choix réalisés dans le cadre de l'élaboration d'un projet.

L'étude d'impact est adossée aux régimes d'autorisation existants mais les projets qui y sont soumis font l'objet d'une procédure spécifique (notamment, avis de l'autorité environnementale).

Champ : ensemble des thématiques environnementales (l'art. 3 de la Directive n° 2011/92/UE détaille les facteurs considérés comme composantes de l'environnement).

Fiche n° 7

ÉTUDE D'IMPACT : DROIT COMMUN (suite)

Les textes ne détaillent pas la typologie des milieux naturels à étudier, mais ces derniers peuvent être déduits à partir des précisions données par les textes sur la composition de l'étude d'impact : l'ensemble des milieux présents, des espèces (biodiversité remarquable et générale), leurs fonctionnements et leurs interactions sont à étudier et peuvent bénéficier de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

Type de projet : avec la réforme des études d'impact, le seuil financier de soumission à étude d'impact (montant supérieur à 1,9 million d'euros) a été supprimé et remplacé par des critères techniques par type de projet. La réforme a également introduit dans le droit français l'examen au cas par cas, c'est-à-dire l'étude du contexte particulier de chaque projet dans certaines conditions pour déterminer s'il y a nécessité ou non de réaliser une étude d'impact. Le décret portant réforme des études d'impact liste les projets qui, selon leur nature, sont :

- obligatoirement soumis à étude d'impact ;
- obligatoirement soumis au-dessus d'un seuil et soumis au cas par cas en dessous du seuil ;
- soumis au cas par cas.

Lors du cas par cas, la décision est prise par l'autorité environnementale en fonction de la sensibilité environnementale des milieux et l'incidence potentielle du projet. Le maître d'ouvrage envoie à l'autorité environnementale un formulaire de demande d'examen au cas par cas présentant le projet. L'autorité environnementale vérifie la complétude du formulaire dans un délai de 15 jours francs puis le met en ligne sur le site de l'autorité environnementale. Dans un délai de 30 jours francs à compter de la complétude du formulaire, l'autorité environnementale informe par une décision motivée si une étude d'impact est demandée ou non.

Temporalité : l'étude d'impact doit être portée à connaissance du public avant l'autorisation du projet.

Dans le cas des projets devant être déclarés d'utilité publique, il est nécessaire de constituer un dossier (dit dossier DUP) dont le contenu est fixé par l'art. R. 11-3 du code de l'expropriation. Ce dossier comprend notamment une notice explicative qui présente les aspects juridiques, matériels et géographiques de l'opération : dans ce cadre, elle doit anticiper et décrire l'ensemble des procédures d'autorisation administratives et démarches d'évaluation environnementales nécessaires à la réalisation du projet.

ÉTUDE D'IMPACT : PROCÉDURES SPÉCIFIQUES

Installations classées pour l'environnement (ICPE) Articles L. 511-1, L. 511-2, R. 122-5, R. 512-8 et R. 512-28 du CE.	**Champ** : projets nécessitant autorisation au titre des ICPE (tableau annexé au R. 122-2 du CE) ; ensemble des thématiques environnementales. Dans le cadre des ICPE, l'étude d'impact est complétée par une étude de danger qui constitue l'une des pièces demandées dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation. L'art. R. 122-5 VII prévoit : « Pour les installations classées pour la protection de l'environnement relevant du titre I du livre cinquième du présent code et les installations nucléaires de base relevant du titre IV de la loi du 13 juin 2006 susmentionnée, le contenu de l'étude d'impact est précisé et complété en tant que de besoin conformément aux articles R. 512-6 et R. 512-8 du présent code et à l'article 9 du décret du 2 novembre 2007 susmentionné. » Les ICPE soumises à enregistrement font l'objet d'un examen au cas par cas.
Installations nucléaires de base (INB) Articles R. 122-5 du CE.	Dans le cadre des INB, l'étude d'impact est complétée par une étude de maîtrise des risques.
Infrastructures de transport Articles R. 122-5 du CE.	L'art. R. 122-5 du CE prévoit dans le cas des infrastructures de transport visées aux 5° à 9° du tableau annexé à l'art. R. 122-2 du CE, que l'étude d'impact comprend en outre : • une analyse des conséquences prévisibles du projet sur le développement éventuel de l'urbanisation ; • une analyse des enjeux écologiques et des risques potentiels liés aux aménagements fonciers, agricoles et forestiers portant notamment sur la consommation des espaces agricoles, naturels ou forestiers induits par le projet, en fonction de l'ampleur des travaux prévisibles et de la sensibilité des milieux concernés ; • une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité. Cette analyse comprendra les principaux résultats commentés de l'analyse socio-économique lorsqu'elle est requise par l'article L. 1511-2 du code des transports ; • une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter ; • une description des hypothèses de trafic, des conditions de circulation et des méthodes de calcul utilisées pour les évaluer et en étudier les conséquences. L'étude d'impact indique également les principes des mesures de protection contre les nuisances sonores, mis en œuvre en application des art. R. 571-44 à R. 571-52 du CE.

Fiche n° 7

ÉTUDE D'IMPACT : PROCÉDURES SPÉCIFIQUES (suite)	
Aménagements fonciers agricoles et forestiers (AFAF) Articles L. 121-1 à L. 128-2 du code rural et R .121-1 à R. 128-10 du code rural.	Les aménagements fonciers agricoles et forestiers (AFAF) sont un mode d'aménagement foncier rural et sont soumis à étude d'impact. **Objectif** : la compensation des impacts d'un projet de grand ouvrage (tel qu'une infrastructure de transport[15]) sur l'activité agricole et forestière peut donner lieu à un AFAF. Dans ce cas, l'AFAF doit se coordonner, sur la forme, aux différentes étapes de la procédure d'autorisation du grand ouvrage et, sur le fond, aux éléments identifiés dans le cadre de son étude d'impact. **Champ** : les milieux agricoles et forestiers compris dans le périmètre de l'AFAF. Le maître d'ouvrage de la procédure AFAF est le conseil général et non pas le maître d'ouvrage du projet impactant les milieux agricoles et forestiers. Art. L. 121-1 du code rural : « les procédures sont conduites par des commissions communales, intercommunales ou départementales d'aménagement foncier, sous la responsabilité du département. Les projets d'aménagement foncier, à l'exception des procédures mentionnées au 3° et aux articles L. 124-3 et L. 124-4, sont réalisés à la demande de l'une au moins des communes intéressées et font l'objet d'une étude d'aménagement comportant une analyse de l'état initial du site et de son environnement, notamment paysager, ainsi que toutes recommandations utiles à la mise en œuvre de l'opération d'aménagement. » **Temporalité** : après la déclaration d'utilité publique du grand ouvrage. Les impacts environnementaux de l'AFAF doivent être anticipés dans l'étude d'impact du grand ouvrage en tant qu'impacts indirects de ce dernier. Art. L. 123-10 du code rural : « le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces suivantes : [...] 5° L'étude d'impact définie par l'article 2 du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Lorsque le projet d'aménagement foncier agricole et forestier comporte des travaux visés au troisième alinéa de l'article R. 121-20, l'étude d'impact inclut les éléments prescrits au 4° de l'article 2 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau ; Lorsque le projet d'aménagement foncier comporte des travaux qui sont de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000, l'étude d'impact inclut une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site et tient lieu de l'évaluation prévue à l'article L. 414-4 du code de l'environnement. »

ÉVALUATION DES INCIDENCES NATURA 2000

Articles L. 414-4 à L. 414-7 et R. 414-19 à R. 414-29 du CE.

Objectif : les sites Natura 2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié la désignation des sites.

Champ : tout projet, qu'il soit dans ou hors site Natura 2000, fait l'objet d'une étude des incidences Natura 2000 selon les modalités décrites par les articles R. 414-19 à R. 414-29 s'il est susceptible de l'affecter de manière significative*, individuellement ou en raison d'effets cumulés.

Doivent donc faire l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 tous les plans, projets, activités figurant sur la liste nationale définie au R. 414-19 du CE ou sur les listes locales définies par les préfets de département ou préfets maritimes. Ce système de listes est complété par une clause de sauvegarde qui permet de soumettre à évaluation des incidences un projet ne figurant sur aucune liste s'il est susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 si défini au L. 414-4 IV bis.

Ce sont les espèces et habitats ayant nécessité la désignation du site qui sont protégés par cette procédure.

15. Pour les AFAF de droits communs (gestion du foncier en dehors de tout projet), l'étude d'impact est mise à connaissance du public lors de la deuxième enquête publique prévue dans la procédure et faisant suite à l'institution d'une commission communale ou inter-communale d'aménagement foncier (CCAF ou CIAF), à des études d'aménagement et au choix du mode et du périmètre de l'AFAF.

Fiche n° 7

ÉVALUATION DES INCIDENCES NATURA 2000 (suite)

Procédure : l'évaluation des incidences Natura 2000 est insérée dans les régimes d'encadrement existants ; les procédures habituelles (services instructeurs, autorités décisionnaires, délais) demeurent inchangées. Un régime d'autorisation propre à Natura 2000 est néanmoins créé pour les projets ne relevant d'aucun autre régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration.

Temporalité : dans le cas de projets soumis à étude d'impact ou à document d'incidences au titre de la loi sur l'eau, ou dans le cadre des plans soumis à évaluation environnementale, l'étude d'incidence au titre de Natura 2000 concerne l'analyse des impacts significatifs sur les espèces et habitats ayant justifié la désignation du ou des sites Natura 2000. Elle vient compléter les études dédiées à l'analyse des impacts du projet ou du document de planification sur la biodiversité et les milieux aquatiques.

Lorsque le projet ou document de planification fait l'objet d'une enquête publique, l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 est également à joindre au dossier soumis à enquête publique (R. 414-21 du CE).

Si, au cours de la conception du projet, les impacts sont susceptibles d'être requalifiés suite à une précision du projet ou du fait d'un délai important intervenant entre deux procédures, l'évaluation des incidences Natura 2000 est actualisée si besoin, dès lors que l'évaluation des incidences est réglementairement exigée pour une procédure (ex. : au stade de la DUP ou de l'autorisation/déclaration au titre de la loi sur l'eau).

• Régimes d'autorisation et de déclaration

AUTORISATION OU DÉCLARATION AU TITRE DE LA LOI SUR L'EAU

Articles L. 214-1 à L. 214-6, L. 216-1 à L. 216-2 et R. 214-1 à R. 214-5 du CE.

Objectif : la procédure d'autorisation ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau concerne les projets susceptibles de présenter des dangers pour « la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques compte tenu notamment de l'existence des zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques ».

Champ : un document décrivant les incidences du projet sur les milieux aquatiques est requis dans le cadre de ce régime d'encadrement (art. R. 214-6 du CE pour la procédure d'autorisation, art R. 214-32 du CE pour la procédure de déclaration). Sont soumis à ces procédures les Installations, Ouvrages, Travaux et Aménagements (IOTA) impactant les milieux aquatiques lorsqu'au moins l'un de leurs impacts figure dans la nomenclature « eau » (art. R. 214-1 et annexes du CE). La nomenclature constitue une grille de lecture à multiples entrées du régime de police à laquelle est soumise une opération. Un même projet peut relever de plusieurs rubriques. S'il est soumis à des rubriques relevant du régime d'autorisation et du régime de déclaration, il faut retenir le plus restrictif, à savoir l'autorisation.

Dans le cadre de la procédure d'autorisation comme de déclaration, le document d'incidence doit préciser « s'il y a lieu les mesures correctives ou compensatoires envisagées ».

Temporalité : l'autorisation au titre de la loi sur l'eau doit être obtenue pour la réalisation des travaux. Pour les IOTA soumis à déclaration, les travaux ne peuvent commencer avant l'expiration du délai pendant lequel le préfet peut s'opposer à l'opération projetée.

La police de l'eau s'applique à toutes les eaux superficielles, souterraines, domaniales ou non, aux eaux maritimes et littorales ainsi qu'aux milieux humides. Les continuités écologiques et les espèces dépendantes de ces milieux aquatiques sont également visées par la procédure.

Art. R. 214-42 du CE : « Si plusieurs ouvrages, installations, catégories de travaux ou d'activités doivent être réalisés par la même personne sur le même site, une seule demande d'autorisation ou une seule déclaration peut être présentée pour l'ensemble de ces installations. Il en est obligatoirement ainsi lorsque les IOTA envisagés dépendent de la même personne, de la même exploitation ou du même établissement et concernent le même milieu aquatique, si leur ensemble dépasse le seuil fixé par la nomenclature des opérations ou activités soumises à autorisation ou à déclaration, alors même que, pris individuellement, ils sont en dessous du seuil prévu par la nomenclature, que leur réalisation soit simultanée ou successive. La demande d'autorisation fait alors l'objet d'une seule enquête. »

Art. R. 122-5 du CE : « V. - Pour les travaux, ouvrages ou aménagements soumis à autorisation en application du titre Ier du livre II, l'étude d'impact vaut document d'incidences si elle contient les éléments exigés pour ce document par l'article R. 214-6. VI. - Pour les travaux, ouvrages ou aménagements devant faire l'objet d'une étude d'incidences en application des dispositions du chapitre IV du titre Ier du livre IV, l'étude d'impact vaut étude d'incidences si elle contient les éléments exigés par l'article R. 414-23. »

Fiche n° 7

DÉROGATION À LA PROTECTION STRICTE DES ESPÈCES

Articles L. 411-1 à L. 411-6, R. 411-1 à R. 411-14 du CE.

Objectif : cette procédure vise à garantir le maintien des espèces « protégées » dans un état de conservation favorable dans leur aire de répartition naturelle.

Champ : la demande de dérogation à la protection stricte des espèces est exigée lorsque le projet :

- nécessite la capture temporaire ou définitive à d'autres fins que scientifiques d'animaux d'espèces pour lesquelles cette activité est interdite ;
- entraîne la destruction d'œufs ou la destruction d'animaux d'espèces pour lesquelles ces activités sont interdites ;
- entraîne la perturbation intentionnelle (définie par la circulaire du 21 janvier 2008 : « la perturbation intentionnelle s'entend, pour autant qu'elle puisse avoir un impact sur la biologie de l'espèce considérée, sa reproduction, et donc sur son état de conservation et son aire de répartition ») d'animaux d'espèces pour lesquelles cette activité est interdite ;
- entraîne la destruction, l'altération ou la dégradation des sites de reproduction ou des aires de repos des animaux d'espèces pour lesquelles ces activités sont interdites (l'interdiction « porte sur les éléments physiques ou biologiques réputés nécessaires à la reproduction ou au repos de l'espèce considérée, aussi longtemps qu'ils sont effectivement utilisés ou utilisables au cours des cycles successifs de reproduction ou de repos de cette espèce et pour autant que la destruction, l'altération ou la dégradation remette en cause le bon accomplissement de ces cycles biologiques. »)
  Exemple : la destruction, l'altération ou la dégradation de nids « ne nécessite une demande de dérogation que pour autant qu'elle doit être réalisée pendant la période d'utilisation des nids jusqu'au départ des jeunes et pour autant que le nid est bâti pour être utilisé au cours de plusieurs cycles de reproduction » (circulaire du 21 janvier 2008) ;
- entraîne la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement à d'autres fins que scientifiques de végétaux d'espèces pour lesquelles ces activités sont interdites (interdictions non applicables aux opérations d'exploitation courante des fonds ruraux sur les parcelles habituellement cultivées) ;
- nécessite le transport, le colportage, l'utilisation, la détention, la mise en vente, la vente ou l'achat d'animaux ou de végétaux d'espèces pour lesquelles ces activités sont interdites.

Les habitats et espèces protégés sont listés par arrêtés ministériels et préfectoraux.

Temporalité : la dérogation doit être obtenue avant tout impact aux espèces et donc avant le début des travaux.

Participation du public : dans sa décision du 27 juillet 2012, le Conseil constitutionnel a rappelé la nécessité de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques. Pour les dérogations à la protection stricte des espèces, cette participation du public sera assurée à partir du 1er septembre 2013 par la mise à disposition du dossier.

AUTORISATION DE DÉFRICHEMENT

Articles L. 341-1 à L. 342-1 et R. 341-1 à R. 341-7 du code forestier (CF).

Objectif : le défrichement est « toute opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière. Est également un défrichement toute opération volontaire entraînant indirectement et à terme les mêmes conséquences, sauf si elle est entreprise en application d'une servitude d'utilité publique. » (art. L. 341-1 du CF).

Champ : les boisements sont une ressource sensible au niveau écologique car ils servent d'habitat pour une multitude d'espèces. « Nul ne peut user du droit de défricher ses bois et forêts sans avoir préalablement obtenu une autorisation. » (art. L. 341-3 du CF) (en l'absence de possibilités d'exemption fixées par l'art. L.342-1 du CF).

Temporalité : l'obtention de l'autorisation de défrichement doit se faire préalablement à l'obtention de toute autre autorisation.

Art. L. 341-7 du CF : « Lorsque la réalisation d'une opération ou de travaux soumis à une autorisation administrative, à l'exception de celle prévue par le titre Ier du livre V du code de l'environnement, nécessite également l'obtention d'une autorisation de défrichement, celle-ci doit être obtenue préalablement à la délivrance de cette autorisation administrative. »

Fiche n° 7

Articulation réglementaire des principales procédures administratives

Les procédures ou démarches d'évaluation environnementales décrites ci-dessus, bien qu'ayant des objectifs distincts, s'appuient toutes sur une évaluation des impacts sur les milieux naturels*.

Les champs d'application (milieux naturels) de ces démarches administratives se recoupent. L'étude d'impact, qui évalue toutes les incidences sur l'environnement et pour tout type de milieux, est la seule permettant d'avoir une vision globale de l'impact du projet sur l'environnement.

L'articulation administrative s'appuie sur des acteurs multiples et notamment sur les services départementaux dont le rôle est central.

SERVICE INSTRUCTEUR	AUTORITÉ DÉCISIONNAIRE	TYPE D'AUTORISATIONS CONCERNÉES
DDT(M)	Préfet de département	Loi sur l'eau, AFAF, demande de défrichement
DREAL ou DD(CS)PP pour les ICPE élevage	Préfet de région ou de département	Dérogation à la protection stricte des espèces (selon les espèces), ICPE
Direction de l'eau et de la biodiversité	Ministère en charge de l'environnement	Dérogation à la protection stricte des espèces (selon les espèces)

Remarque : l'instruction de l'évaluation des incidences Natura 2000 est conduite par le service instructeur du dossier de demande déposé par le maître d'ouvrage.

En termes de temporalité, la réglementation est souple quant au moment d'organiser les différentes procédures et étapes du projet.

La réglementation environnementale donne la possibilité de fusionner certains dossiers ou certaines enquêtes publiques pour une bonne intelligence d'ensemble, sans toutefois en préciser les modalités.

Cas de l'enquête publique

Depuis le 1er juin 2012 a été instaurée l'enquête publique unique (art. L. 123-6-1 du CE).

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (art. L. 123-6 du CE) permet d'organiser une enquête unique (art. R. 123-7 du CE) avec un registre d'enquête unique, un rapport unique du commissaire enquêteur, ainsi que des conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes publiques (cf. annexe 3).

DOCTRINE NATIONALE

Pour un même projet, des mesures environnementales peuvent être définies au titre de plusieurs procédures administratives (par exemple déclaration d'utilité publique, autorisation au titre de la loi sur l'eau, dérogation « espèces protégées », autorisation de défrichement, évaluation des incidences au titre de Natura 2000, etc.). La préparation simultanée des procédures, lorsqu'elle est possible, tout en facilitant la conduite du projet par le maître d'ouvrage, permet de considérer les enjeux environnementaux de manière cohérente au plus tôt dans l'élaboration du projet.

Les mêmes mesures (c'est-à-dire les mêmes actions réalisées sur les mêmes parcelles) peuvent être valablement proposées au titre de plusieurs procédures si elles répondent aux différents impacts concernés. Ces mesures doivent figurer dans l'étude d'impact ou les évaluations d'incidences, puis dans chacune des décisions d'autorisation ou dérogations. Lorsque des mesures différentes s'avèrent nécessaires pour réduire ou compenser des impacts spécifiques, la cohérence ou la complémentarité de ces mesures doit être recherchée. En particulier, on vérifie les interactions entre les mesures proposées au titre de différentes thématiques environnementales ou procédures administratives.

Fiche n° 7

Anticipation des procédures et des enjeux

Le maître d'ouvrage anticipe au mieux le déroulé des procédures, de façon à pouvoir adapter le projet en amont et à réaliser correctement les phases d'évitement et de réduction. Pour cela, il peut notamment solliciter un cadrage préalable* auprès de l'autorité décisionnaire* (cf. fiche n° 8).

L'anticipation des enjeux environnementaux permet de mieux encadrer les études relatives à l'état initial selon les exigences de chacune des procédures. Cela permet d'optimiser les prestations correspondantes.

L'anticipation des enjeux environnementaux facilite également l'intégration des principes d'évitement et de réduction voire de compensation en adéquation avec le degré d'enjeu, et peut contribuer à préparer les procédures ultérieures.

Articulation réglementaire des principales procédures administratives

L'étude d'impact doit contenir toutes les informations sur les impacts prévisibles du projet sur l'environnement et leurs interactions, afin d'éclairer le public et d'aider le décideur dans ses choix. Cette procédure permet d'anticiper les enjeux majeurs*, de les éviter et calibre les choix en termes de réduction et de compensation pour l'ensemble des milieux naturels.

Au vu des enjeux que représente le réseau Natura 2000, l'évaluation des incidences Natura 2000 est à réaliser au moment de l'autorisation principale du projet (ex. : DUP), de manière à intégrer la prise en compte de ces enjeux le plus en amont possible. Comme indiqué précédemment, celle-ci peut toutefois nécessiter une actualisation pour les procédures ultérieures.

La procédure de défrichement est un préalable à la plupart des travaux.

L'analyse des impacts du défrichement, les éventuelles mesures d'évitement ou de réduction, ainsi qu'une vision globale de la temporalité des travaux sont à anticiper et à intégrer à la partie relative à la phase travaux du dossier d'étude d'impact.

Les procédures dédiées, telles que l'évaluation des incidences au titre de la loi sur l'eau ou les dérogations à la protection stricte des espèces, nécessitent un niveau de précision important du projet. Dans la pratique, elles sont donc fréquemment réalisées dans un second temps (pour les grands projets d'infrastructures notamment) pour détailler les impacts et les mesures correspondantes. L'évitement d'impact est alors limité, mais les principaux enjeux ont été anticipés dans la procédure amont d'étude d'impact.

Consolidation des dossiers de demande* et des enquêtes publiques

Le maître d'ouvrage peut chercher à regrouper les dossiers de demande, afin de réaliser une économie de moyens et de temps[16] et favoriser l'information du public. La faisabilité de ce regroupement dépend d'une série de paramètres techniques, administratifs et humains[17], tels que :

- le nombre d'acteurs à coordonner (communes, acteurs institutionnels, etc.) ;
- le niveau des enjeux environnementaux (espèce protégée au niveau européen, espèce en voie de disparition, protection régionale, etc.) et leur connaissance ;
- le type de portage du projet (concession, PPP, etc.) ;
- l'acceptation locale du projet (forte opposition ou consensus global) ;
- le niveau de concertation antérieure du public (existence d'un débat public sur le projet, réunions publiques intermédiaires, etc.) ;
- la nature et l'ampleur du projet.

Le maître d'ouvrage étudie au mieux les possibilités d'enquêtes publiques conjointes ou d'une enquête unique, afin de répondre à un souci de simplification et d'harmonisation vis-à-vis du public (cf. supra).

Une enquête publique unique est envisageable notamment pour des projets ponctuels ou des projets avec des enjeux environnementaux circonscrits. Plusieurs critères techniques (dispersion des enjeux environnementaux, taille des projets) et organisationnels (concession, besoin d'une déclaration d'utilité publique) sont à prendre en compte et limitent cette possibilité.

16. Le regroupement des dossiers et des enquêtes posait la question de la sécurité juridique du projet (risque de contentieux) : l'objectif de la réforme sur l'enquête unique est de sécuriser la possibilité d'enquêtes communes.

17. Pour le cas des infrastructures de transport terrestre, une organisation pratique de ces préconisations sous forme de logigramme est proposée dans l'étude du ministère en charge de l'environnement sur l'articulation des procédures relatives aux milieux naturels (cf. Références infra).

Fiche n° 7

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

L'articulation des procédures liées au milieu naturel nécessite de prendre en compte deux dimensions :

- complémentarité : les études et décisions prises pour chacune des procédures sont-elles bien cohérentes et coordonnées sur le fond ?
- temporalité : l'enchaînement des procédures dans le temps est-il bien structuré ?

Une série de préconisations méthodologiques[18] peut être adressée aux maîtres d'ouvrage et aux services de l'État (source : CETE Lyon. 2012) :

Avoir les capacités de prendre du recul sur l'ensemble des procédures

Avoir du recul nécessite de comprendre les aspects réglementaires de chaque procédure liée aux milieux naturels, et de saisir l'articulation entre les procédures impliquées dans un projet. Ces capacités réunies, il s'agit d'avoir un regard d'ensemble et en continu sur les procédures, afin de les articuler au mieux au cours d'un projet.

Améliorer la communication entre acteurs pour transmettre et recevoir les informations au cours du projet, améliorer l'expertise et la continuité de la réflexion environnementale

Le dialogue entre acteurs est indispensable, d'une part pour échanger des connaissances techniques et administratives sur les procédures, d'autre part pour assurer la continuité des informations entre procédures. « Cette mise en relation de l'ensemble des intervenants, associée à une réelle animation des réunions de travail obligeant les experts à confronter leurs approches et leurs sensibilités, peut conduire à une véritable approche globale de l'environnement. Ce travail collectif contribuera aussi à expliciter les enjeux environnementaux et à faciliter leur hiérarchisation. » (circulaire du 11 mars 1996).

Avoir des outils pour mutualiser les connaissances

Les bases de données concernant l'état initial des milieux naturels ou les enjeux environnementaux, sont souvent similaires pour l'ensemble des procédures. Pour accompagner le dialogue des acteurs, des outils de mutualisation des connaissances permettent de transmettre l'information entre équipes.

Avoir des outils pour améliorer la transparence et la lisibilité des procédures tout au long du projet

Des outils de suivi des procédures, telles que les fiches-navettes ou les tableaux de suivi, permettent de répertorier les événements clés et les décisions prises lors de chaque procédure. Tout acteur peut ainsi prendre connaissance de la prise en compte globale des milieux naturels dans le projet. La circulaire du 11 mars 1996 proposait déjà « la rédaction d'un cahier des charges à chaque étape de l'élaboration du projet, des études nécessaires à l'exécution de la phase suivante. Le cahier des charges a pour objet d'assurer une cohérence dans le suivi des études, tout en facilitant le respect des orientations et décisions prises lors de ces étapes antérieures. »

Anticiper, si possible, les procédures qui se situent en aval

Les procédures en lien avec les milieux naturels se recoupent entre elles (milieux naturels concernés cf. annexe 2, mesures choisies, etc.). Réfléchir en amont aux incidences du projet sur tous les milieux naturels permet d'adapter le projet dès ses premières ébauches aux exigences des services instructeurs associés aux procédures en aval, et d'éviter une mise en place *a posteriori* de mesures compensatoires.

L'étude d'impact, en tant qu'étude la plus en amont et la plus globale, doit permettre d'identifier le niveau des enjeux environnementaux et d'apporter des réponses en termes de précision de l'état initial, et de mesures d'évitement, de réduction voire de compensation. Il ne s'agit pas de réaliser de manière systématique l'ensemble des procédures et des évaluations environnementales nécessaires pour autoriser le projet, mais de garantir la juste identification des enjeux du projet, et ainsi d'éviter tout blocage dans les étapes ultérieures. Des recommandations ont été émises dans ce domaine : par exemple pour l'autorité environnementale du CGEDD, la perspective d'un dossier ultérieur de dérogation à la réglementation des espèces protégées n'exonère pas le maître d'ouvrage de fournir dans l'étude d'impact les éléments relatifs à la préservation de ces espèces.

18. Pour le cas des infrastructures de transport terrestre, une liste concrète d'outils est proposée dans l'étude du ministère en charge de l'environnement sur l'articulation des procédures relatives aux milieux naturels (cf. Références infra).

Fiche n° 7

Instruire conjointement des autorisations et démarches d'évaluation environnementales (quand cela est possible)

Certaines démarches administratives peuvent être fusionnées.

Les évaluations des incidences Natura 2000 peuvent être intégrées au document principal du dossier de la procédure examinée (ex. : notice d'incidence loi sur l'eau valant évaluation des incidences Natura 2000, ou étude d'impact valant évaluation des incidences Natura 2000).

Le tableau ci-dessous présente les principaux dossiers de demande dont les consolidations sont à rechercher sauf obstacle majeur :

PROCÉDURE PRINCIPALE	PRINCIPALE(S) PROCÉDURE(S) COMPLÉMENTAIRE(S) ÉVENTUELLE(S) À LA PROCÉDURE PRINCIPALE
Projet soumis à étude d'impact environnemental	• Autorisation de défrichement. (dossier préalable à la DUP : dossier complémentaire mais ne relevant pas spécialement d'une procédure). • Autorisation au titre de la loi sur l'eau. • Dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées. • Évaluation des incidences au titre de Natura 2000 (rappel : pas de procédure d'autorisation spécifique). • Évaluation des incidences AFAF. • Dossier préalable à la déclaration d'intérêt général (DIG). • Dossier de mise en conformité des documents d'urbanisme.
Autorisation au titre de la loi sur l'eau	• Autorisation de défrichement. • Dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées. • Évaluation des incidences au titre de Natura 2000. • Dossier préalable à la DIG.
Autorisation d'une ICPE	• Autorisation de défrichement. • Permis de construire. • Dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées. • Évaluation des incidences au titre de Natura 2000.

Le maître d'ouvrage recherche la réalisation d'études groupées en basant leur contenu sur les exigences les plus élevées formulées par l'une des procédures (cf. fiche n° 10 sur l'état initial).
Exemples : étude d'impact valant document d'incidence au titre de la loi sur l'eau, étude d'impact valant document d'incidence au titre de la loi sur l'eau et évaluation des incidences au titre de Natura 2000, etc.

Améliorer l'articulation entre les procédures environnementales via l'enquête publique

L'enquête unique est préconisée, lorsque cela est possible, entre les enquêtes publiques présentant l'étude d'impact et les études d'incidences au titre de la loi sur l'eau.

Des enquêtes conjointes ou uniques permettent :

- une meilleure communication entre les services instructeurs ;
- une meilleure cohérence des études et propositions (sur les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation notamment) ;
- une plus grande affluence du public et donc une meilleure visibilité pour des procédures techniques comme celles relevant de la loi sur l'eau ;
- une rationalisation (délais, moyens, sensibilisation du public) et une efficience de la concertation ; sur ce point, le rôle du commissaire enquêteur est particulièrement important.

ANNEXE 1 : CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE

Fiche n° 7

Étude d'impact – Droit commun

• Références européennes

Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement abrogeant la directive « Projets » n° 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 (dite directive « EIE », pour « évaluation des incidences sur l'environnement » ou « étude d'impact sur l'environnement »).

Directive n° 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE (cas par cas et adaptation à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière adoptée à Espoo en 1991).

Directive n° 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil (adaptation à Aarhus : participation du public).

Directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil (modification des annexes : inclusion des projets de stockage et transfert de CO_2).

• Références nationales (liste non exhaustive)

Articles L. 122-1 à L. 122-3 et R. 122-1 à R. 122-15 du CE.

Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement (autorité environnementale).

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

Décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 relatif aux études d'impact, pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976.

Décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques, modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 et l'annexe du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

Décret n° 2003-767 du 1er août 2003 modifiant le décret n° 77-1141, notamment sur les aspects « santé » et « cadrage préalable ».

Décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement.

Décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements.

Étude d'impact – Spécificité des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) - Références nationales

Articles L. 511-1, L. 511-2, R. 512 et R. 122-5-7 du CE.

Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Étude d'impact pour les aménagements fonciers agricoles et forestiers dans le cas d'un grand ouvrage - Références nationales

Articles L. 121-1 à L. 128-2 du code rural, et R. 120-1 à R. 128-10 du code rural.

Circulaire du 18 novembre 2008 relative au rôle de l'État en matière d'environnement dans la procédure d'aménagement foncier agricole et forestier.

Fiche n° 7

Évaluation des incidences Natura 2000

• Références européennes

Directive « Oiseaux » n° 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages abrogée par la directive n° 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Directive « Habitats, faune, flore » n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (article 6, paragraphes 3 et 4).

• Références nationales

Articles L. 414-4 à L. 414-7, et R. 414-19 à R. 414-29 du CE.

Circulaires du 15 avril 2010 et du 26 décembre 2011.

Étude des incidences au titre de la loi sur l'eau

• Références européennes

Directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Elle demande notamment l'atteinte du bon état des eaux en 2015.

• Références nationales

Articles L. 214-1 à L. 214-11, L. 216-1 à L. 216-2, R. 211-6, R. 214-1 à R. 214-56, R. 214-6 et R. 214-32 du CE.

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 relative à l'eau.

Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Loi sur l'eau et les milieux aquatiques n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 (réforme de la nomenclature des opérations soumises à déclaration et autorisation).

Arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface pris en application des articles R. 212-10, R. 212-11 et R. 212-18 du CE (utile pour les modalités de suivi des projets).

Arrêtés de prescriptions générales ministériels relatifs aux rubriques suivantes[19] :

- rubrique 3.1.2.0. : Arrêté du 28/11/07 fixant les prescriptions générales applicables aux installations, ouvrages, travaux ou activités soumis à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-6 du CE et relevant de la rubrique 3.1.2.0 (2°) de la nomenclature annexée au tableau de l'article R. 214-1 du CE ;
- rubrique 3.1.3.0. : Arrêté du 13/02/02 fixant les prescriptions générales applicables aux installations, ouvrages, travaux ou activités soumis à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-6 du CE et relevant de la rubrique 2.5.2 (2°) de la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié ;
- rubrique 3.1.4.0. : Arrêté du 13/02/02 fixant les prescriptions générales applicables aux consolidations, traitements ou protections de berges soumis à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-6 du CE et relevant de la rubrique 2.5.5 (1°, b) ou 2.5.5 (2°, b) de la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié ;
- rubrique 3.2.2.0. : Arrêté du 13/02/02 fixant les prescriptions générales applicables aux installations ou ouvrages soumis à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-6 du CE et relevant de la rubrique 2.5.4 (2° et 3°) de la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié.

Dérogation à la protection stricte des espèces

• Références européennes

Directive « Oiseaux » n° 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages abrogée par la directive n° 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (articles 4, 5 et 9).

Directive « Habitats, faune, flore » n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (articles 12, 13 et 16 et annexe IV).

19. Ces prescriptions s'appliquent aux opérations relevant du régime de la déclaration, mais ont vocation à être reprises sous forme de prescriptions particulières pour les opérations de même nature relevant du régime de l'autorisation, les impacts sur le milieu étant équivalents ou supérieurs (cf. raisonnement par analogie de la circulaire DE/SDGE/BPIDPF-CCG/ n° 426 du 24 juillet 2002 relative à la mise en œuvre du décret n° 2002-202 du 13 février 2002 modifiant ou créant les rubriques 2.5.0, 2.5.2, 2.5.4 et 2.5.5 de la nomenclature « loi sur l'eau » et des trois arrêtés de prescriptions générales pour les opérations soumises à déclaration au titre de ces rubriques).

• Références nationales

Articles L. 411-1 à L. 411-6, R. 411-1 à R. 411-14 du CE.

Décret n° 2007-15 du 4 janvier 2007 relatif aux espèces animales non domestiques ainsi qu'aux espèces végétales non cultivées.

Arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées.

Arrêté du 28 mai 2009 modifiant l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations espèces protégées.

Arrêté du 20 janvier 1982 relatif à la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire national (modifié le 14 décembre 2006 et complété par des arrêtés régionaux).

Arrêté du 8 décembre 1988 fixant la liste des espèces de poissons protégés.

Arrêté du 22 décembre 1999 fixant les conditions de demande et d'instruction des autorisations exceptionnelles concernant les spécimens d'espèces protégées.

Arrêté du 18 janvier 2000 relatif à la protection des écrevisses autochtones modifiant l'arrêté du 21/07/1983.

Arrêté du 14 octobre 2005 fixant la liste des tortues marines protégées.

Arrêté du 23 avril 2007 fixant les listes des insectes protégés.

Arrêté du 23 avril 2007 fixant les listes des mollusques protégés.

Arrêté du 23 avril 2007 fixant les listes des mammifères terrestres protégés (modifié par l'arrêté du 15 septembre 2012).

Arrêté du 19 novembre 2007 fixant la liste des amphibiens et des reptiles protégés.

Arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection.

Arrêté du 1er juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés.

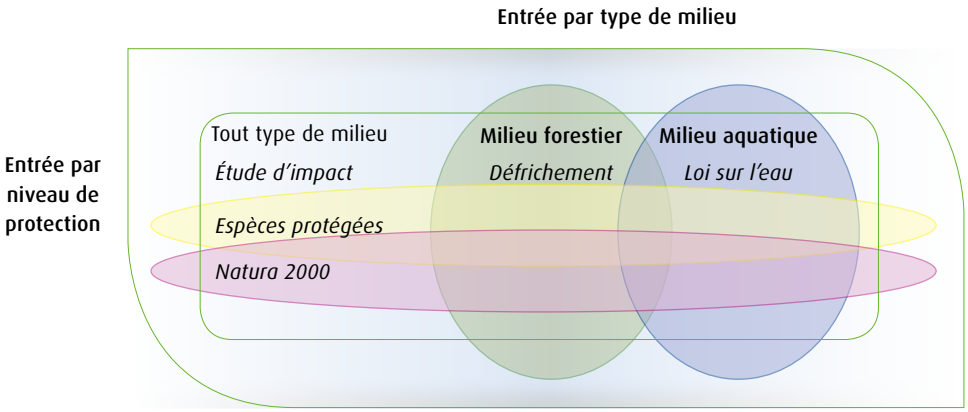
ANNEXE 2 : MILIEUX NATURELS POUR LESQUELS S'APPLIQUENT LES PROCÉDURES

Source : étude sur l'articulation des procédures relatives aux milieux naturels / CETE de Lyon 2012

Étude d'impact	Ensemble des milieux, fonctionnalité de l'environnement et plus précisément : • la flore ; • la faune ; • les habitats naturels ; • l'eau ; • le sol ; • l'interaction entre les facteurs visés ; • les corridors écologiques et déplacements de la faune.
Natura 2000	• Site Natura 2000 : habitats naturels ou espèces des directives « Oiseaux » et « habitats, faune, flore » ayant nécessité la désignation d'un périmètre spécifique pour assurer un état de conservation satisfaisant. • Ces habitats et espèces sont listés et le périmètre du site est cartographié dans le document d'objectif du site Natura 2000 ou dans le formulaire standard des données.
Loi sur l'eau et les milieux aquatiques	Milieux aquatiques et plus précisément : • eaux superficielles ; • eaux souterraines ; • eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales ; • écosystèmes aquatiques ; • zones humides ; • continuité écologique au sein des bassins hydrographiques ; • vie biologique du milieu récepteur, spécialement de la faune piscicole et conchylicole.
Espèces protégées	• Espèces animales et végétales protégées au niveau national, régional et départemental. • Habitats de ces espèces.
Défrichement	• Milieux boisés (particuliers privés et domaniaux).

Fiche n° 7

Recoupements des milieux naturels concernés par chaque procédure



ANNEXE 3 : ORGANISATION DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE EN DROIT NATIONAL

Les articles L. 123-1 à 3 du CE rendent obligatoire l'enquête publique « pour la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement. [...] L'enquête a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information. »

Le champ d'application de l'enquête publique est précisé par l'art. R. 123-1. Globalement, tous les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis de façon systématique à la réalisation d'une étude d'impact ainsi que ceux soumis à étude d'impact à l'issue de l'examen « au cas par cas » font l'objet d'une enquête publique (selon R. 122-2). Cela englobe l'ensemble des dossiers ICPE et des dossiers « lois sur l'eau » soumis au régime de l'autorisation. En l'absence d'enquête publique, une mise à disposition du public de certains dossiers peut être organisée (à ne pas confondre toutefois avec l'information du public (affichage en mairie, mise en ligne des récépissés de déclaration sur les sites internet des préfectures, etc.) qui intervient à l'issue de l'instruction).

La loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui consacre le principe de participation à l'article L. 110-1 du CE : « Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, [...] et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. » Ce principe a également valeur constitutionnelle : « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, [...] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » (article 7 de la Charte de l'environnement de 2004).

Modifications récentes du droit national : la réforme des enquêtes publiques

Source : articles 236 et suivants de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et son décret d'application du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement.

La loi met notamment l'accent sur les dispositions suivantes :

- Simplifier le droit de l'enquête publique en regroupant les enquêtes publiques autonomes existantes en deux catégories principales (contre 180 précédemment) : l'enquête à finalité principalement environnementale régie par le code de l'environnement et l'enquête d'utilité publique régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'enquête publique la plus contraignante en terme de délais et de consultation du public est appliquée en cas de double soumission. Il s'agit dès lors d'une enquête publique au titre de l'environnement.
- Améliorer les conditions de la participation du public :
  - en optimisant l'articulation entre les concertations conduites en amont et l'enquête publique elle-même (bilan des procédures de concertation figurant au dossier d'enquête) ;
  - en développant le recours aux nouvelles technologies de l'information (mise en ligne de l'avis d'enquête, du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur...) ;
  - en communiquant pour la publicité de l'enquête ;
  - en permettant le regroupement d'enquêtes en une enquête unique ;

- en facilitant la prise en considération des observations du public ou les recommandations du commissaire enquêteur à l'issue de l'enquête (introduction d'une procédure de suspension d'enquête ou d'enquête complémentaire) ;
- en permettant au maître d'ouvrage d'apporter des réponses aux observations du public.

- Améliorer la sécurité juridique des enquêtes publiques, en limitant les risques d'annulation pour vice de procédure des décisions prises à l'issue de l'enquête publique, en permettant le remplacement d'un commissaire enquêteur défaillant en cours d'enquête, et en limitant les risques contentieux liés à l'insuffisance ou au défaut de motivation des conclusions d'un commissaire enquêteur.

Objectifs des éléments mis dans les dossiers d'enquête

L'étude d'impact et l'avis de l'autorité environnementale figurent dans le dossier d'enquête publique en vue d'obtenir une décision d'autorisation. Les objectifs du dossier en vue de l'enquête sont de :

- Rappeler l'élaboration du projet, les décisions et concertations antérieures selon un principe de transparence : synthèse du processus d'élaboration et de concertation.
- Aboutir à un dossier clair et abordable pour tous les citoyens. Le résumé non technique de l'étude d'impact sert notamment cet esprit de synthèse et de lisibilité pour le public. Les termes trop scientifiques sont à éviter ou à expliciter.
- Être d'un niveau d'étude suffisant pour permettre au décideur d'appuyer sa décision d'autorisation en limitant les incertitudes.
- Ne pas être une simple compilation d'études techniques mais bien un travail de synthèse et de hiérarchie démontrant la stratégie poursuivie par le maître d'ouvrage.
- Pour les milieux naturels et la biodiversité, le niveau de détail des informations doit être adapté à l'enjeu, dans le respect du principe de proportionnalité. Les éléments à présenter sont propres à chaque procédure.

Déroulement d'une enquête publique au titre du code de l'environnement

Le maître d'ouvrage s'efforce d'anticiper les délais nécessaires à l'élaboration des dossiers mis à connaissance du public lors de l'enquête et les délais nécessaires au bon déroulement de l'enquête. La durée s'étale de 3 à 5 mois entre la saisine du tribunal administratif et la remise du rapport (cf. schéma infra).

1. Saisine du président du tribunal administratif (TA) par le préfet de département en vue de la désignation du commissaire enquêteur ou des membres en nombre impair de la commission d'enquête	15 jours maximum
2. Désignation du commissaire enquêteur par le président du TA	Pas de délai prévu par les textes
3. Arrêté d'organisation de l'enquête	Pas de délai prévu par les textes
4. Avis de publicité de l'enquête	15 jours au moins avant le début de l'enquête
5. Durée de l'enquête	1 mois minimum, ne peut excéder 2 mois Prolongation de 30 jours maximum possible
6. Remise du rapport et des conclusions motivées du commissaire enquêteur	Dans un délai maximum d'1 mois à compter de la clôture de l'enquête

DURÉE TOTALE DE 3 À 5 MOIS

Pour en savoir +

- Ministère du développement durable / CETE de Lyon. 2013 (à paraître). Articulation des procédures relatives aux milieux naturels : cas des infrastructures de transport terrestre. Diagnostic et recommandations.
- Circulaire n° 96-21 du 11 mars 1996 relative à la prise en compte de l'environnement et du paysage dans les projets routiers.
http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/dtrf/pdf/pj/Dtrf/0000/Dtrf-0000280/TO280.pdf?openerPage=notice

Fiche n° 8

SOLLICITER UN CADRAGE PRÉALABLE DE L'ÉTUDE D'IMPACT D'UN PROJET

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation
Responsable de l'action : Maître d'ouvrage

OBJECTIF DE L'ACTION

- Pour certains projets soumis à étude d'impact ayant des impacts potentiels sur des milieux naturels à enjeux, préciser le contenu des études qui devront être réalisées par le maître d'ouvrage.
- Améliorer l'intégration des milieux naturels le plus en amont possible dans l'élaboration des projets, lorsque toutes les options sont encore possibles (anticipation).
- Mettre en perspective les enjeux liés aux milieux naturels au regard des autres enjeux environnementaux et des enjeux socio-économiques du projet.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Le cadrage préalable de l'étude d'impact a lieu sur demande du maître d'ouvrage auprès de l'autorité décisionnaire*, lorsque le maître d'ouvrage a pris la décision de lancer les études environnementales* nécessaires à l'étude d'impact. L'autorité décisionnaire consulte sans délai l'autorité environnementale* et rend l'avis de cadrage.

La directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement prévoit la possibilité pour le maître d'ouvrage, de demander à l'autorité décisionnaire un cadrage préalable de l'étude d'impact (art. 5.2).

Art. R. 122-4 du code de l'environnement (CE) : « Sans préjudice de la responsabilité du pétitionnaire ou maître d'ouvrage quant à la qualité et au contenu de l'étude d'impact, celui-ci peut demander à l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet de rendre un avis sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact, conformément à l'article L. 122-1-2. Dans sa demande, le pétitionnaire fournit au minimum les éléments dont il dispose sur les caractéristiques principales du projet et, dans la zone qui est susceptible d'être affectée :

- les principaux enjeux environnementaux ;
- ses principaux impacts ;
- quand le projet s'insère dans le cadre d'un programme de travaux, ses liens fonctionnels avec d'autres travaux, ouvrages ou aménagements.

L'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution consulte sans délai l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement [...] Dans son avis, l'autorité compétente précise les éléments permettant au pétitionnaire ou maître d'ouvrage d'ajuster le contenu de l'étude d'impact à la sensibilité des milieux et aux impacts potentiels du projet sur l'environnement ou la santé humaine, notamment le degré de précision des différentes thématiques abordées dans l'étude d'impact. L'avis de l'autorité compétente indique notamment :

- les zonages, schémas et inventaires relatifs à la ou aux zones susceptibles d'être affectées par le projet ;
- les autres projets connus, tels que définis au 4° du II de l'article R. 122-5, avec lesquels les effets cumulés devront être étudiés ;
- la nécessité d'étudier, le cas échéant, les incidences notables du projet sur l'environnement d'un autre État, membre de l'Union européenne ou partie à la Convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière signée à Espoo ;
- la liste des organismes susceptibles de fournir au pétitionnaire des informations environnementales utiles à la réalisation de l'étude d'impact. Cet avis peut également préciser le périmètre approprié pour l'étude de chacun des impacts du projet. »

Art. L. 122-1-2 du CE : « Les précisions apportées par l'autorité compétente n'empêchent pas celle-ci de faire compléter le dossier de demande d'autorisation ou d'approbation et ne préjugent pas de la décision qui sera prise à l'issue de la procédure d'instruction. »

DOCTRINE NATIONALE

Dans le processus d'élaboration du projet, il convient d'inciter le porteur de projet à rechercher toute solution alternative au projet (quelle qu'en soit la nature) qui réponde au même besoin et qui minimise les impacts. Il appartient aux services de l'État d'apporter, à la demande du porteur de projet, les éléments dont ils disposent pour l'aider dans cette démarche.

Opportunité de recourir au cadrage préalable

Le cadrage préalable de l'étude d'impact n'est pas systématique. Il est pertinent pour les projets ayant des impacts potentiels sur des milieux naturels à enjeux (cf. préconisations méthodologiques infra).

Si le maître d'ouvrage décide de demander un cadrage préalable à l'autorité décisionnaire, il détermine le moment qui lui semble le plus opportun en fonction de l'état d'avancement du projet et des enjeux locaux.

Objectifs du cadrage préalable

Le but du cadrage préalable n'est pas de déterminer la nécessité ou non d'une étude d'impact, qui relève de la réglementation, mais de préciser le contenu des études qui devront être réalisées par le maître d'ouvrage ou sous sa responsabilité dans l'optique de prise en compte en amont des enjeux environnementaux.

L'avis de l'autorité environnementale sur le projet de document de cadrage préalable qui sera arrêté par l'autorité décisionnaire ne préjuge pas de l'avis ultérieur de l'autorité environnementale sur le projet lorsqu'elle en sera saisie. Elle élaborera le moment venu un avis sur le projet lui-même selon les procédures habituelles, conservant la possibilité de demander tout élément d'information complémentaire.

Modalités du cadrage préalable

Selon le type de projet et le niveau d'informations disponibles, le cadrage préalable peut être réalisé sur la base d'un diagnostic environnemental relativement succinct et avant le lancement des études environnementales nécessaires à l'étude d'impact (cf. contexte réglementaire supra). Ce diagnostic correspond, pour les projets soumis à débat public, aux études environnementales préalables au débat public.

Lorsque le maître d'ouvrage sollicite un cadrage préalable, il lui est recommandé d'indiquer les questions qu'il se pose dans l'élaboration de l'étude d'impact de son projet, et auxquelles il souhaite que le cadrage préalable réponde spécifiquement ; ceci peut lui être demandé par l'autorité environnementale (ex. : avis n° 2012-16 de l'autorité environnementale sur le cadrage préalable du démantèlement du barrage de Vézins sur la Sélune).

L'autorité décisionnaire peut intégrer l'avis de cadrage préalable de l'autorité environnementale dans la fourniture d'informations environnementales, plus large, destinée au maître d'ouvrage.

Fiche n° 8

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Prise en compte des enjeux liés aux milieux naturels dans le cadrage préalable

Concernant les enjeux liés aux milieux naturels, le cadrage préalable est une approche globale et qualitative qui permet, dans la limite des informations disponibles :

- d'identifier les principaux enjeux auxquels le maître d'ouvrage devra porter une attention particulière (cf. fiche n° 2) ;
- d'identifier le périmètre des études environnementales nécessaires et appropriés aux enjeux du site et au type de projet ;
- d'indiquer le niveau de précision attendu dans l'étude d'impact (type de rendu, échelles cartographiques) ;
- d'anticiper les possibles procédures en lien avec les milieux naturels (ex. : demande de dérogation espèces protégées ou évaluation des incidences loi sur l'eau), nécessaires dès l'étude d'impact ou ultérieurement ;
- de donner des éléments permettant au maître d'ouvrage de rédiger les cahiers des charges pour la réalisation des études environnementales (cf. fiche n° 10 sur l'état initial) ;
- de donner des éléments pour le suivi/pilotage des études du projet.

Pour en savoir +

- Ministère du développement durable. 2004. Le cadrage préalable de l'étude d'impact sur l'environnement.
http://hse.iut.u-bordeaux1.fr/lesbats/eimpact/2004_10_0065_mineco.pdf
- Circulaire du 3 septembre 2009 relative à la préparation de l'avis de l'autorité environnementale.
http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2009/03/cir_29753.pdf

Fiche n° 9

CHOISIR UN OU PLUSIEURS PRESTATAIRE(S) POUR RÉALISER LES ÉTUDES NÉCESSAIRES À LA PRÉPARATION DU DOSSIER DE DEMANDE SOUMIS À INSTRUCTION

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées :	Évitement, réduction, compensation
Responsable de l'action :	Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels :	Maîtres d'œuvre ; assistants à maîtres d'ouvrage ; bureaux d'études et autres prestataires ; experts naturalistes ; etc.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Choisir un ou plusieurs prestataire(s) pour préparer et élaborer le dossier de demande* soumis à instruction (inventaires, analyse des solutions de substitution* et de la solution retenue, propositions de mesures).
- S'assurer de la qualité des études sur les milieux naturels.

Articulation des fiches : la présente fiche n'aborde pas la question des prestataires du maître d'ouvrage pour mettre en œuvre et suivre les mesures (cf. fiche n° 23).

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Art. R. 122-5 II 10° du code de l'environnement (CE) : l'étude d'impact présente « les noms et qualités précises et complètes du ou des auteurs de l'étude d'impact et des études qui ont contribué à sa réalisation. »

Modalités de choix des prestataires

Lors du choix du ou des prestataires(s), le maître d'ouvrage vise un rendu à la hauteur des exigences attendues dans le dossier de demande. Selon la nature du maître d'ouvrage, deux cas se présentent :

- Soit le maître d'ouvrage est une personne physique ou morale de droit privé.
  Le maître d'ouvrage est totalement libre dans le choix de son éventuel prestataire et peut formuler les exigences qu'il souhaite ; pour les personnes ayant une mission de service public (concessions), des règles issues du code des marchés publics s'appliquent (ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics).
- Soit le maître d'ouvrage est une personne morale de droit public (État, collectivités locales et établissement publics) et la prestation répond à un besoin de services. Le choix doit s'effectuer conformément au code des marchés publics (CMP).

DOCTRINE NATIONALE

Conditions de lancement de la prestation pour la réalisation des études

Le maître d'ouvrage recherche une enveloppe financière suffisante pour obtenir une étude de qualité.

Il anticipe la réalisation des inventaires et études de terrain pour les rendre compatibles avec ses propres échéances d'avancement du dossier.

Compétences et spécialisation à rechercher pour la réalisation des études

Le maître d'ouvrage peut faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage dès les stades amont de conception du projet, afin de le conseiller et de l'assister dans le choix des prestataires (aide à la rédaction des cahiers des charges et à l'analyse des offres reçues). L'assistant à maîtrise d'ouvrage peut conseiller le maître d'ouvrage sur la nécessité de faire appel à un bureau d'études généraliste et/ou à un ou plusieurs bureau(x) d'étude(s) spécialisé(s).

Fiche n° 9

Le maître d'ouvrage peut faire appel à plusieurs prestataires en fonction de leur spécialisation (notamment pour les inventaires naturalistes et l'accompagnement des démarches de concertation) et des particularités du projet. Il veille à ce que le(s) prestataire(s) retenu(s) dispose(nt) des capacités techniques nécessaires à la réalisation de la mission qui lui (leur) est confiée et ce, même en cas de sous-traitance (examen et appréciation du formulaire de déclaration de sous-traitance DC4 dans le cas d'une procédure de marché public).

Exemple : un bureau d'études spécialisé disposant de compétences très pointues en botanique et en phytosociologie peut ne pas être en capacité d'élaborer en totalité un dossier de demande de dérogation à l'interdiction de destruction d'une libellule protégée.

Afin de traiter l'ensemble des thématiques environnementales d'une étude d'impact (air, bruit, eau, paysage, etc.), le maître d'ouvrage de projet d'une certaine ampleur fait la plupart du temps appel à plusieurs prestataires. Dans ce cas, il s'assure de leur coordination, notamment afin d'évaluer les effets sur les milieux naturels des mesures préconisées dans le cadre des autres thématiques étudiées (ex. : impact d'un écran acoustique sur les déplacements des espèces volantes, etc.). Le prestataire de l'étude sur les milieux naturels est informé des choix techniques possibles et des contraintes des autres enjeux du projet.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Dispositifs de reconnaissance des bureaux d'études et autres prestataires

Un rapport du CGEDD de 2011 sur les compétences et la professionnalisation des bureaux d'études au regard de la qualité des études d'impact (cf. Références infra) recommande la mise en place d'un groupe de travail par l'Office professionnel de qualification de l'ingénierie (OPQIBI), dont la mission serait d'élaborer un référentiel « évaluation environnementale » servant de base à la délivrance de certificats. Si un tel certificat est mis en place à l'avenir, il pourra être demandé par le pouvoir adjudicateur.

Dans l'attente d'un tel dispositif, le rapport suggère d'inciter les prestataires et des experts à titre individuel à ratifier une charte dans laquelle figureraient leurs engagements à se conformer à des critères relatifs à la déontologie professionnelle et aux compétences requises *a minima* pour réaliser une étude d'impact. L'élaboration d'une charte des compétences et d'un code de déontologie[20], auxquels pourront adhérer volontairement les bureaux d'études, a été lancée en février 2013 dans le cadre d'un groupe de travail. Elle doit permettre de structurer la profession et de développer la professionnalisation dans le domaine des études d'impact. Sa diffusion sera assurée à l'automne 2013.

Par ailleurs, l'Union Professionnelle du Génie Écologique (UPGE) mène depuis 2008 une réflexion sur la mise en place d'un cadre répondant aux contraintes liées aux interventions sur les écosystèmes (outils et méthodes adaptés). La norme NF X10-900 sur la conduite de projets de génie écologique a été publiée en octobre 2012 : ce référentiel donne des recommandations pour conduire un projet de génie écologique appliqué aux zones humides et aux cours d'eau.

Modalités de passation de la commande

• État initial et synthèse des enjeux

Les éléments énoncés dans la fiche n° 10 sur l'état initial permettent de guider la rédaction du cahier des charges (ou du CCTP en cas de marché public).

• Analyse des impacts et propositions de mesures d'évitement et de réduction

La rédaction du cahier des charges en matière d'identification, d'évaluation et de hiérarchisation des impacts puis de conception des mesures d'évitement et de réduction suit les éléments énoncés dans les fiches n° 11 et n° 12.

Par exemple, il peut préciser la méthode d'évaluation souhaitée (priorité à l'évitement des impacts) et la forme du rendu (production de cartes et tableaux en vis-à-vis avec localisation via des bandeaux ou pictogrammes).

Pour les mesures et en fonction du stade d'avancement du projet, le cahier des charges précise le niveau attendu en termes de description et d'illustration afin que le maître d'ouvrage vérifie leur faisabilité.

• Analyse des impacts résiduels et proposition de mesures compensatoires

L'analyse des impacts résiduels doit faire l'objet d'une attention particulière par le maître d'ouvrage. Elle peut nécessiter plusieurs allers-retours avec le bureau d'études pour les minimiser par une amélioration des mesures d'évitement et de réduction.

20. Une déontologie est également nécessaire pour le maître d'ouvrage, comme par exemple celle de respecter les conclusions des études spécialisées et de les faire figurer en annexe de leurs dossiers.

Le cahier des charges précise le niveau de détail attendu dans la description des mesures compensatoires proposées. Il peut aussi indiquer que le prestataire, sous couvert du maître d'ouvrage, mettra en place un groupe de travail partenarial (associations, gestionnaires d'espaces, ensemble des partenaires mentionnés dans la fiche n° 23) pour mettre au point les mesures.

Le maître d'ouvrage peut insérer dans le cahier des charges une clause d'assistance technique lors de l'instruction du dossier, afin de lui permettre de répondre à des demandes complémentaires éventuelles émanant du service instructeur le moment venu, et éventuellement de donner suite avant l'enquête publique aux recommandations émises par l'autorité environnementale sur son projet et son étude d'impact.

Mise à disposition des données au public

Le maître d'ouvrage peut prévoir que les méthodes de collecte des données et les protocoles utilisés par son prestataire soient conformes aux principes du système d'information nature et paysage (SINP), de manière à pouvoir y contribuer. Pour cela, les données devront correspondre au cahier des charges du SINP (stockage informatique standard, champs obligatoires des fiches de métadonnées et protocole d'acquisition validé).

Compilation et transmission des données

Pour les projets se déroulant sur plusieurs années, le maître d'ouvrage veille au traitement des données localisées recueillies par les prestataires (base de données sous SIG avec renseignements des métadonnées), afin de faciliter leur transmission au cours du temps auprès des prestataires successifs.

Pour en savoir +

- Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Mai 2011. Compétences et professionnalisation des bureaux d'études au regard de la qualité des études d'impact (évaluations environnementales). Rapport n° 007411-01.
http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007411-01_rapport.pdf

- DIREN Réunion. 2010. Prise en compte du patrimoine naturel et paysager de l'élaboration d'un projet. Les éléments du cahier des charges de la démarche d'évaluation environnementale et leur rendu dans l'étude d'impact.
http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/autorite_environnementale/docs/CC.pdf

- Réserves Naturelles de France. 2005. Principales méthodes d'inventaires et de suivis de la biodiversité.
http://www.reserves-naturelles.org/reseau-rnf/librairie/les-guides-scientifiques

- **Pour les personnes morales de droit public :** http://www.marchespublicspme.com/
- CCAG applicable aux marchés publics de prestations intellectuelles
- Arrêté du 28 août 2006 fixant la liste des renseignements et des documents pouvant être demandés aux candidats aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs
- Plan type d'un CCTP : http://www.minefe.gouv.fr/

- **Pour les personnes morales de droit privé ou public autres que celles soumises au code des marchés publics et qui ont été créées pour satisfaire des besoins d'intérêt général :**
- Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do; jsessionid=24D5631312C6D442E00898B55921D2BE.tpdjo17v_1?cidTexte=JORFTEXT000000629820&categorieLien=id
- Circulaire du 14 février 2012 relative au guide de bonne pratique en matière de marchés publics
http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/02/cir_34645.pdf

Fiche n° 10

RÉALISER L'ÉTAT INITIAL

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation

Responsable de l'action : Maître d'ouvrage

Partenaires éventuels : Bureaux d'études et autres prestataires ; experts naturalistes ; structures disposant de données sur les milieux naturels du territoire concerné (services de l'État, établissements publics, associations de protection de la nature, chambres d'agriculture, etc.) ; etc.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Réaliser un état initial afin d'assurer la justesse et la pertinence des étapes situées en aval, en particulier la définition des impacts du projet. Un état initial insatisfaisant est de nature à qualifier l'ensemble du dossier de demande d'insuffisant.
- Replacer l'état initial dans le cadre de la démarche itérative et progressive* des études.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Définition de l'état initial

Art. R. 122-5.-II. 2° et 8° du code de l'environnement (CE) : l'étude d'impact doit comporter « une analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet, portant notamment sur la population, la faune et la flore, les habitats naturels, les sites et paysages, [...] les continuités écologiques telles que définies par l'article L. 371-1, les équilibres biologiques, [...] le sol, l'eau, [...] les espaces naturels, agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que les interrelations entre ces éléments. » L'étude d'impact doit également présenter les « méthodes utilisées pour établir l'état initial [...], et lorsque plusieurs méthodes sont disponibles, une explication des raisons ayant conduit au choix opéré. »

L'état initial* correspond à l'état du site au moment du dépôt de la demande d'autorisation du projet.

L'état initial permet de tenir compte des effets sur l'environnement liés à l'existence d'autres installations ou équipements que ceux du projet, quel que soit leur maître d'ouvrage (mais ne comprend pas les projets connus au sens de l'article R. 122-5 du CE qui relèvent de l'analyse des effets cumulés).

L'état initial s'appuie à la fois sur des données bibliographiques et des investigations de terrain.

Sur la base de la jurisprudence, la circulaire du 27 septembre 1993 sur les études d'impact indique que l'état initial « [...] doit s'appuyer sur des investigations de terrain et des mesures sur le site, et ne pas se fonder uniquement sur des données documentaires et bibliographiques. Cet état ne doit pas consister seulement à présenter toutes les données disponibles, il doit les hiérarchiser, mettre l'accent sur leur dynamique, et faire ressortir les composantes de l'environnement les plus vulnérables aux travaux envisagés. On peut dès cette étape déterminer quels éléments du milieu pourraient faire l'objet d'un suivi ultérieur ».

Fiche n° 10

Principe de proportionnalité

Art. R. 122-5 du CE : « Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. »

Le principe de proportionnalité* nécessite une analyse préliminaire de l'état initial, ainsi que la recherche d'une cohérence entre l'étendue de l'aire d'étude, le degré d'investigation des inventaires à mener et l'ampleur des impacts prévisibles du projet.

Évaluation des incidences Natura 2000

Référence : circulaire du 15 avril 2010 relative à l'évaluation des incidences Natura 2000.

Pour apprécier l'impact significatif sur le site Natura 2000 et notamment le cumul des effets des activités humaines sur le site, le maître d'ouvrage devra se référer à l'état initial du site, qui est l'état de conservation du site à la date de proposition du site à la Commission européenne. L'état initial est centré sur les habitats et les espèces animales et végétales d'intérêt communautaire (en distinguant ceux ou celles qui sont prioritaires) pour lesquels le site a été désigné au titre de Natura 2000 (cf. fiche n° 11). Les niveaux de précisions disponibles dans les documents d'objectifs restent cependant hétérogènes entre sites, certains ne disposant pas de cartographie d'habitats par exemple.

Dérogations à la protection stricte des espèces

Arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du CE portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées.

Art. 2 : La demande de dérogation [....] comprend : [...] ; La description, en fonction de la nature de l'opération projetée : du programme d'activité dans lequel s'inscrit la demande, de sa finalité et de son objectif ; des espèces (nom scientifique et nom commun) concernées ; du nombre et du sexe des spécimens de chacune des espèces faisant l'objet de la demande ; [...] .»

La circulaire du 21 janvier 2008 relative aux décisions administratives individuelles relevant du ministère chargé de la protection de la nature dans le domaine de la faune et de la flore sauvages, précise que l'étude d'impact sur les espèces de la faune et de la flore sauvages « doit recenser les espèces en cause bénéficiant de mesures de protection, les effectifs des populations de celles-ci sur les lieux de l'activité à réaliser et à proximité immédiate, l'effet de l'activité sur ces populations et les populations voisines (coupure des flux entre populations, isolement des populations) ».

Eau et milieux aquatiques

Article R. 214-6 du CE : « I.- Toute personne souhaitant réaliser une installation, un ouvrage, des travaux ou une activité soumise à autorisation adresse une demande au préfet du département ou des départements où ils doivent être réalisés. II.- Cette demande [...] comprend : [...] 4° Un document : a) Indiquant les incidences directes et indirectes, temporaires et permanentes, du projet sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en fonction des procédés mis en œuvre, des modalités d'exécution des travaux ou de l'activité, du fonctionnement des ouvrages ou installations, de la nature, de l'origine et du volume des eaux utilisées ou affectées et compte tenu des variations saisonnières et climatiques ; [...] c) Justifiant, le cas échéant, de la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux et avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation mentionné à l'article L. 566-7 et de sa contribution à la réalisation des objectifs visés à l'article L. 211-1 ainsi que des objectifs de qualité des eaux prévus par l'article D. 211-10 ; [...] .»

Cet article définit indirectement les attendus de l'état initial (voir également l'article R. 214-32 du CE pour les IOTA soumis à déclaration).

Autres références utiles :

- Arrêtés de prescriptions générales ministériels relatifs aux rubriques 3.1.2.0., 3.1.3.0., 3.1.4.0. et 3.2.2.0. (cf. fiche n° 7) qui indiquent, dans leurs articles 4 et suivants, les attendus sur les composantes du milieu à décrire dans l'état initial en fonction du IOTA concerné.
- Arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des art. L. 214-7-1 et R. 211-108 du CE modifié par l'arrêté du 1er octobre 2009.
- Les prescriptions de certains SDAGE, relatives par exemple à l'évitement des atteintes aux habitats d'espèces remarquables ou à la compensation des atteintes aux fonctionnalités des zones humides, sous-entendent la nécessité d'inventorier et d'évaluer les milieux concernés.

Fiche n° 10

DOCTRINE NATIONALE

Les impacts d'un projet doivent être analysés et mesurés par rapport à un état des lieux (état initial, pressions) et compte tenu des objectifs de restauration des milieux naturels concernés fixés par les politiques publiques. Pour les milieux naturels, cela nécessite de prendre en compte le fonctionnement des écosystèmes et des populations animales et végétales sauvages et leur utilisation des territoires, afin d'examiner l'ensemble des fonctionnalités des écosystèmes. De plus, l'état initial réalisé par le maître d'ouvrage sur le site qui sera impacté tient compte des impacts issus des activités ou installations existantes quel que soit leur maître d'ouvrage.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Le maître d'ouvrage tient compte de la fiche n° 9 s'il choisit de faire appel à un prestataire pour réaliser l'état initial. L'état initial nécessite du temps (un cycle biologique au minimum) et des moyens particuliers (interventions de spécialistes), afin de mener des inventaires écologiques rigoureux et proportionnés aux enjeux.

Le choix de l'aire d'étude est justifié dans le dossier de demande*. Elle correspond à la zone géographique potentiellement soumise à au moins l'une des catégories d'effets engendrés par le projet. Par conséquent, elle ne se cantonne pas au seul périmètre du projet technique mais est élargie pour prendre en compte les enjeux et fonctionnalités écologiques alentours, ainsi que l'évaluation des effets cumulés.

Le maître d'ouvrage débute l'état initial par un recueil préliminaire d'informations. Ce recueil porte sur l'ensemble des milieux naturels* susceptibles d'être présents, qu'il y ait ou non des enjeux identifiés. Dans le cas des dossiers « loi sur l'eau », les investigations de terrain portent à la fois sur les composantes physiques et biologiques des milieux aquatiques (composition physico-chimique de l'eau, régime hydrologique, conditions morphologiques ; composition, structure et qualité de la flore et de la faune aquatique).

Le recueil ne se limite pas aux inventaires existants : il complète les données disponibles (ou non) par des études et inventaires de terrain ciblés sur l'aire d'étude et par les éléments éventuellement recueillis par le maître d'ouvrage lors des phases de concertation (cf. fiches n° 2 et n° 3). Les investigations sont d'autant plus approfondies qu'il existe des enjeux particuliers connus sur l'aire d'étude et que les effets attendus du projet sont importants. Le degré de précision des inventaires est apprécié au cas par cas.

Le maître d'ouvrage hiérarchise les enjeux recensés comme les plus importants, sur la base :

- du contexte réglementaire en vigueur ;
- du contexte scientifique et du corpus de connaissances disponibles, appréciées à plusieurs échelles, locale, départementale, régionale, nationale voire supra-nationale dans des cas particuliers notamment dans le cadre de l'UE (état de conservation directive « Habitats, faune, flore ») ;
- des usages du territoire par les populations concernées (fonctions écologiques et services écosystémiques).

Un ou plusieurs indicateurs sont élaborés lors de l'état initial afin de pouvoir évaluer par la suite les pertes et gains écologiques respectivement sur le site du projet et le site de compensation (cf. fiche n° 15).

Aire d'étude

Le choix de l'aire d'étude est justifié dans le dossier de demande sur la base de critères topographiques, écologiques, géologiques, hydrodynamiques, d'occupation des sols, etc.

L'aire d'étude est supérieure à la surface strictement impactée par l'emprise du projet (ex. : prise en compte des surfaces qui seraient soumises à des aménagements fonciers agricoles et forestiers, prise en compte des impacts indirects et cumulés).

L'aire d'étude peut parfois varier pour s'adapter à l'un des éléments étudiés (ex. : variante de l'aire d'étude pour prendre en compte la capacité de déplacement des espèces).

L'aire d'étude évolue au fur et à mesure que les impacts du projet sont mieux définis : selon le principe de progressivité des études (cas des infrastructures linéaires), plus l'aire d'étude s'affine, plus l'état initial est détaillé.

Fiche n° 10

Objet d'étude de l'état initial

L'état initial porte sur l'ensemble des composantes des milieux naturels[21]. Certaines composantes peuvent ensuite être étudiées de manière plus approfondie en fonction des enjeux identifiés et de leur hiérarchisation.

Les composantes des milieux naturels* à considérer sur l'aire d'étude sont :

- les composantes physiques et chimiques des écosystèmes : caractéristiques climatiques, topographiques, pédologiques et géologiques de l'aire d'étude ; paramètres structurant les habitats, la faune et la flore et expliquant le fonctionnement des milieux ; conditions morphologiques et régime hydrologique des cours d'eau ; caractéristiques physico-chimiques des sédiments et de l'eau ; fonctionnement hydro-géomorphologique des cours d'eau et zones humides ; etc. ;
- les composantes biologiques des écosystèmes : présence d'habitats naturels, d'espèces végétales et animales remarquables et/ou protégées pré-identifiées ; description de la répartition spatiale, de l'abondance et de l'état de conservation de chaque habitat naturel et/ou de chaque population, notamment au niveau européen (cf. directive « Habitats, faune, flore ») et national (listes rouges nationales et régionales, etc.) ;
- les liens fonctionnels entre les espèces et leurs milieux (habitats d'espèces) : description des habitats des espèces végétales et animales présentes, en indiquant ceux nécessaires au bon déroulement de leur cycle de vie (aire de repos, sites de reproduction, etc.) ;
- les continuités écologiques*(trame verte et bleue) : pour les milieux terrestres et aquatiques, une approche de type « écologie du paysage » (approche territoriale) est développée ; pour les cours d'eau et les milieux associés, la circulation des espèces selon les axes longitudinaux (amont/aval) et latéraux (chenal principal/annexes hydrauliques) est étudiée ;
- les fonctions écologiques des écosystèmes (ex. : zones d'expansion des crues, fonctions de régulation hydraulique, d'épuration de l'eau, de piégeage des particules ou d'échanges gazeux végétation-atmosphère remplies par certaines zones humides) ;
- les services écosystémiques, notamment ceux bénéficiant aux populations concernées par le projet (usages) ;
- les espèces exotiques envahissantes (par espèce : présence, répartition et abondance sur l'aire d'étude) ;
- etc.

Au-delà du constat décrivant une situation à un temps donné, il est recommandé d'analyser la dynamique d'évolution de ces différentes composantes, en l'absence du projet (cf. fiche n° 15).

Sources d'information mobilisables

Dans le cadre du recueil préliminaire d'informations, les services de l'État peuvent être sollicités (DREAL, DDT(M)), ainsi que d'autres structures disposant de données sur les milieux et espèces en fonction du territoire et du projet concerné : il peut s'agir de l'ONF, des CRPF, de l'ONCFS, de l'ONEMA, des Agences de l'eau, des fédérations de pêche ou de chasse, des Conservatoires Botaniques Nationaux, des gestionnaires de réserves naturelles, de parcs naturels régionaux, de structures et associations naturalistes régionales à locales, etc. (cf. fiche n° 30).

Références : bibliographie existante (cf. Références infra), référentiels des DREAL lorsqu'ils sont disponibles (profil environnemental, SRCE, atlas de paysages, SRGS, SRA, DRA, etc.), fiches espèces et cahiers d'habitats (directive « Habitats, faune, flore »), plans nationaux d'action, site internet « EauFrance » (système d'information sur l'eau, SIE).

L'ensemble des données issues de la bibliographie et des inventaires sont, dans la mesure du possible, reprises dans le dossier de demande (chapitre « méthodologie ») en précisant la source de chaque donnée.

Réalisation de l'état initial (hors milieu marin[22])

L'état initial indique la source des données présentées (bibliographie, terrain, dire d'expert), leur ancienneté, les conditions de réalisation des inventaires de terrain, les résultats bruts obtenus dans leur ensemble (ex. : relevés physico-chimiques obtenus à chaque prélèvement d'eau, valeurs de débits à différentes dates, espace de mobilité du cours d'eau, contenu exhaustif des relevés naturalistes, groupes taxonomiques visés par les inventaires, méthodologies d'inventaires et nomenclatures utilisées).

Les méthodologies d'inventaires standardisées sont à privilégier. L'utilisation d'un système d'information géographique (SIG) est indispensable pour localiser les stations de relevés et les données d'inventaire et effectuer des croisements avec les cartographies des emprises de chantier ou d'exploitation tout en précisant correctement les métadonnées.

21. Il est rappelé que l'état initial doit porter sur l'ensemble des composantes de l'environnement, ces lignes directrices mettant plus particulièrement l'accent sur les milieux naturels.

22. Pour la réalisation de l'état initial en milieu marin, voir fiche n° 31.

Fiche n° 10

À titre d'illustration, un tableau issu d'un cahier de clauses techniques particulières (cahier des charges), présenté en annexe de la présente fiche, récapitule les investigations demandées dans le cadre de la réalisation de l'état initial d'un projet.

Le tableau suivant présente de façon schématique les périodes propices aux inventaires de terrain des espèces végétales et animales terrestres et aquatiques, selon les principaux groupes taxonomiques (à adapter précisément en fonction de la zone géographique, de l'altitude, des conditions météorologiques de l'année de prospection, du cycle de vie de l'espèce considérée, des caractères biologiques particuliers à une espèce, etc.).

	Mois de l'année											
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Bryophytes (mousses) et lichens	Visibles toute l'année mais périodes de fructification variables selon les espèces											
Ptéridophytes et phanérogames (végétation)			Espèces précoces (zones boisées, pelouses)		Période en général la plus favorable mais plusieurs passages nécessaires			Espèces tardives (zones humides et altitude)				
Invertébrés : ensemble des insectes (lépidoptères/papillons, odonates/libellules, coléoptères, etc.) et autres (arachnides/araignées, etc.)				Plusieurs passages nécessaires par temps ensoleillé (sauf cas particuliers, ex. : lépidoptères nocturnes)								
Cas particulier des orthoptères (sauterelles, criquets)								Par temps sec et ensoleillé				
Cas particulier des macroinvertébrés benthiques					1er inventaire fin du printemps				2e inventaire en fin d'étiage			
Amphibiens (adultes, larves)		Plusieurs prospections nocturnes/crépusculaires par temps doux et pluvieux										
Reptiles				Recherches par temps sec, voire orageux								
Oiseaux	Hivernage		Nidification et migration					Migration				Hiver
Poissons					Fréquence de passage selon le protocole				Fréquence de passage selon le protocole			
Chiroptères (chauve-souris)	Gîtes d'hiver					Gîtes d'été, inventaires par détecteurs ultrasons						Gîtes d'hiver
Mammifères (autres que chiroptères)			Déplacement, reproduction									

Certaines techniques d'inventaires basées sur des dispositifs de piégeages ou de capture à l'électricité peuvent nécessiter respectivement, le dépôt d'une demande de dérogation pour capture ou enlèvement (dérogations prévues par l'art. L. 411-2 du CE) ou d'autorisation (art. L. 436-9 et R. 432-6 à R. 432-11 du CE, décret n° 88-1056 du 14 novembre 1988 du code du travail). Le temps d'instruction de cette demande est à anticiper pour la planification des inventaires de terrain.

• Période propice à l'inventaire de terrain des habitats

Elle se situe au moment du développement optimal de la végétation, et s'échelonne du printemps à l'automne selon les groupements concernés.

Il faut tenir compte des modes de gestion agro-pastoraux dans la planification des relevés (ex. : une fauche réalisée de manière précoce peut être un obstacle à la description précise d'un habitat prairial).

• Description et cartographie des habitats

Le rendu comprend au minimum une carte (échelle de restitution adéquate, en général au 1/25 000e au minimum) et une description adaptée des habitats (cf. tableau infra), selon une nomenclature de référence (CORINE Biotopes, EUNIS avec codage de rang 3 ou 4 au minimum, ou nomenclature Natura 2000 si présence d'habitats d'intérêt communautaire).

La précision du rendu est adaptée à la procédure en cours, selon le principe de progressivité des études, et/ou à l'enjeu identifié (cf. tableau infra).

TYPE DE MILIEUX ET D'IMPACTS	PRÉCISION RECOMMANDÉE DU RENDU
1. Faibles impacts prévisionnels sur des milieux ordinaires / biodiversité générale	• Identification et cartographie des habitats (la désignation de l'habitat peut rester imprécise selon la nomenclature de la cartographie).
2.1. Faibles impacts prévisionnels sur des milieux (y compris connectivités) / habitats à enjeux **2.2. Forts impacts prévisionnels sur des milieux ordinaires / biodiversité générale**	• Identification et cartographie des habitats plus fines (descendre à un niveau plus précis dans la nomenclature).
3. Forts impacts prévisionnels sur des milieux / habitats à enjeux	• Identification et cartographie des habitats précises (descendre au niveau de précision maximal permis par la nomenclature). • Zoom cartographique. • Description des cortèges floristiques présents, relevés phyto-écologiques ou phytosociologiques (abondance/dominance). • Clichés photographiques. • Appréciation de l'état de conservation.

• Description et cartographie des espèces

- **Espèces floristiques** : identification, cartographie (localisation précise pour les espèces les plus rares, sinon au moins lien avec l'habitat concerné), fonctionnement écologique en particulier corridors, mise en regard de la répartition sur un territoire plus vaste et état de conservation pour les espèces à enjeux. L'état initial doit permettre une restitution organisée des espèces végétales présentes : il est recommandé de rattacher la liste des espèces végétales identifiées aux habitats recensés correspondants (cf. supra) (données bibliographiques et investigations de terrain).
- **Espèces faunistiques** : identification, localisation des territoires dans la mesure des donnés disponibles, des réservoirs de biodiversité et des corridors, mise en regard de la répartition sur un territoire plus vaste et état de conservation des espèces à enjeux (la localisation des territoires et des corridors peut être abordée par groupe d'espèces ou par groupe taxonomique).

Pour désigner les espèces, la formulation employée doit être claire quant à l'espèce visée (utilisation d'une nomenclature binomiale pour le nom scientifique, accompagné d'un nom commun) ; les référentiels taxonomiques en vigueur doivent être utilisés (cf. site internet du MNHN pour informations complètes).

La liste de l'ensemble des espèces recensées dans l'état initial est présentée intégralement (au moins en annexe).

• Description et cartographie des corridors

Sur l'aire d'étude, les corridors écologiques doivent être identifiés, décrits et cartographiés, qu'il s'agisse :

- des corridors linéaires (haies, chemins et bords de chemins, ripisylves, bandes enherbées le long des cours d'eau, etc.) ;
- des corridors discontinus (ponctuation d'espaces-relais ou d'îlots-refuges, mares permanentes ou temporaires, bosquets, etc.) ;
- des corridors paysagers (mosaïque de structures paysagères variées).

• Eau et milieux aquatiques

- **Zones humides** : l'état initial doit permettre de les localiser et les délimiter, de préciser leur fonctionnalité ou la qualité de leur biodiversité ou de démontrer l'absence de telles zones. Il en est de même des zones d'inondabilité.
- **Eaux superficielles** : l'état initial comprend une description des aspects quantitatifs (ex. : capacité hydraulique du lit, au point de rejet, et en aval, débits caractéristiques du cours d'eau, etc.), morphologiques (caractéristiques du lit et des berges, continuité, espace de mobilité) et qualitatifs (ex. : description de la qualité du milieu (frayères et faune piscicole), etc.) ainsi qu'une description des usages (ex. : pêche ou irrigation) et des contraintes liés à ces derniers.
- **Eaux souterraines** : l'état initial peut comprendre une description des aspects quantitatifs (ex. : relation cours d'eau/nappe, type de nappe, niveau haut de la nappe, épaisseur de terrain non saturé, etc.) et qualitatifs (ex. : qualité des eaux souterraines, vulnérabilité, etc.) ainsi qu'une description des usages (ex. : forages alimentation en eau potable/AEP ou irrigation) et des contraintes liés à ces derniers (ex. : périmètres de protection des captages).

Fiche n° 10

- **Ensemble des eaux continentales** : l'état initial précise l'état des masses d'eau concernées par le projet au regard de la directive-cadre sur l'eau (DCE), ainsi que leur objectif de qualité établi dans le SDAGE, et les mesures identifiées comme nécessaires pour atteindre cet objectif.
- **Milieux marins** : voir fiche n° 31.

Hiérarchisation des enjeux

Dans le processus d'élaboration du projet, les enjeux relatifs à l'environnement - y compris les milieux naturels (cf. fiche n° 2) - doivent être intégrés par le maître d'ouvrage au même titre que les enjeux économiques ou sociaux, afin de concilier les usages. Ils s'appuient autant que possible sur les éventuels éléments contenus dans les documents de planification.

Le maître d'ouvrage précise les éléments pris en compte pour établir la hiérarchisation des enjeux.

Les éléments mobilisables pour la hiérarchisation des enjeux sont les suivants (liste indicative non limitative) :

ESPÈCES / HABITATS	PÉRIMÈTRES D'INTÉRÊT ÉCOLOGIQUE
• Listes des espèces protégées nationales et régionales (au sens des articles R. 411 et suivants du CE), y compris en intégrant les données sur l'état de conservation de ces espèces (notamment de la directive « Habitats, faune, flore ») et les actions spécifiques de restauration comme les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées. • Liste rouge nationale et listes rouges régionales des espèces menacées. • Listes élaborées par les CSRPN pour les espèces et habitats déterminants ZNIEFF, liste d'espèces endémiques (INPN). • Listes des espèces (envahissantes) dont la commercialisation, l'utilisation et l'introduction dans le milieu naturel sont interdites. • Liste des espèces retenues pour la cohérence nationale de la trame verte et bleue, si le contexte s'y prête, et de mise en œuvre de la stratégie de conservation des aires protégées (SCAP).	• Zonages de protection existants (protection prévue par les codes de l'environnement, forestier, de l'urbanisme) : cœurs des parcs nationaux, parcs naturels marins, arrêtés de protection de biotope, réserves naturelles nationale, régionale et de Corse, réserves biologiques, réserves (nationales) de chasse et de faune sauvage, sites classés, espaces boisés classés, cours d'eau classés au titre du L. 432-6 et L. 214-17 du CE, ZHIEP, ZSGE, etc. • Listes des frayères publiées par arrêté au recueil des actes administratifs du département (R. 432-1-1 à R. 432-1-5 du CE). • Sites Natura 2000 désignés ou en cours de désignation : ZPS, ZSC, SIC, pSIC. • Réservoirs de biodiversité et corridors écologiques identifiés par les SRCE. • Zonages d'inventaires : ZNIEFF de type I (et II si le contexte s'y prête), ZICO, espaces naturels sensibles des départements. • Zonages faisant l'objet de protection contractuelle (ex. : sites de conservatoires d'espaces naturels ou d'autres associations, sites appartenant à des fondations, etc.), sites retenus au titre de mesures compensatoires de projets antérieurs, aires d'adhésion de parc national. • Milieux aquatiques identifiés dans les SDAGE et soumis à des dispositions spécifiques. • Sites du Conservatoire du littoral et des CEN.
• Données d'état initial récoltées lors de l'élaboration des SCoT, des SRCE (schémas régionaux de cohérence écologiques), des SDAGE et SAGE. • Données indiquées dans les atlas de paysages (renseignant en général les aspects relatifs au bocage et aux boisements locaux). • Données sur la gestion forestière du territoire (plans simples de gestion). • Données sur la rareté et la répartition des espèces (monographies départementales ou régionales, atlas floristiques des conservatoires botaniques nationaux), etc.	

Pour les milieux aquatiques (cours d'eau et zones humides en particulier), la hiérarchisation des enjeux s'analyse au regard des enjeux définis dans les SDAGE, des objectifs de qualité de la masse d'eau et des fonctions associées aux milieux (ex. : axes à grands migrateurs amphihalins, cours d'eau en très bon état écologique ou jouant le rôle de réservoir biologique, zones humides, habitats d'espèces protégées et menacées d'extinction).

Enjeux particuliers en outre-mer (hors milieu marin)

La réalisation de l'état initial en outre-mer présente des enjeux particuliers :

- des connaissances scientifiques encore incomplètes et la découverte régulière de nouvelles espèces ;
- des contraintes supplémentaires pour réaliser les inventaires liées à la topographie et à l'accès aux zones à prospecter (relief parfois très marqué, végétation pouvant être dense et épineuse, etc.) ;
- la nécessité de se placer dans un contexte régional dépassant les frontières du territoire national (en particulier pour les espèces endémiques), afin de bien hiérarchiser les enjeux ;
- les différences du cycle biologique des espèces (et donc des périodes de prospection) entre la métropole et l'outre-mer ; par exemple, sur l'île de la Réunion, la végétation est identifiable toute l'année à l'exception de certaines familles pour lesquelles la floraison et/ou la fructification sont nécessaires (la saison la plus propice est la saison humide, de novembre/décembre à mars).

ANNEXE : EXEMPLE DE TABLEAU DES INVENTAIRES À INCLURE DANS UN CAHIER DES CHARGES, À TITRE D'ILLUSTRATION

Fiche n° 10

INVESTIGATIONS	AIRE ÉTROITE[23]	AIRE ÉLARGIE[24]
Inventaires Habitats et Flore	• Enquêtes, recherche de données naturalistes. • Cartographie des habitats (typologie, état de conservation et délimitation), listes d'espèces/inventaires de flore associée. • Cartographie précise des stations d'espèces protégées ou patrimoniales. • Tendances évolutives, état de conservation des habitats et des populations.	• Enquêtes, recherche de données naturalistes. • Cartographie des habitats (typologie, état de conservation et délimitation). • Identification des stations d'espèces protégées ou patrimoniales à partir de la bibliographie. • Tendances évolutives.
Inventaires Chiroptères	• Enquêtes, recherche de données naturalistes. • Inventaire des espèces. • Cartographie des axes de déplacements principaux et des zones d'alimentation stratégiques. • État de conservation des populations.	• Enquêtes, recherche de données naturalistes. • Localisation de gîtes d'estivage et d'hivernage.
Inventaires Mammifères	• Enquêtes, recherche de données naturalistes. • Recherche de traces et indices de présence et localisation des habitats préférentiels. • État de conservation des populations.	• Enquêtes, recherche de données naturalistes.
Inventaires Amphibiens et Reptiles	• Enquêtes, recherche de données naturalistes. • Inventaires qualitatif / quantitatif et localisation des habitats préférentiels et si possible des axes migratoires. • État de conservation des populations.	• Enquêtes, recherche de données naturalistes.
Inventaires Insectes	• Enquêtes, recherche de données naturalistes. • Inventaires qualitatifs et recherches ciblées. • Localisation des habitats préférentiels. • État de conservation des populations.	• Enquêtes, recherche de données naturalistes.
Inventaires Mollusques	• Enquêtes, recherche de données naturalistes. • Inventaires qualitatifs et recherches ciblées. • État de conservation des populations.	• Enquêtes, recherche de données naturalistes.
Inventaires Oiseaux	• Enquêtes, recherche de données naturalistes. • Identification des espèces protégées et cartographie de leurs habitats (site de nidification, zone d'alimentation). • État de conservation des populations.	• Enquêtes, recherche de données naturalistes. • Caractérisation des habitats par leurs potentialités d'accueil des espèces d'oiseaux protégées et patrimoniales.
Inventaires Piscicoles et faune aquatique	• Enquêtes, recherche de données naturalistes. • Inventaires qualitatifs et quantitatifs. • État de conservation des populations.	• Enquêtes, recherche de données naturalistes - Présence d'espèces migratrices.
Inventaires Corridors biologiques pour chacun des inventaires ci-dessus mentionnés	• Cartographie des zones noyaux et tampons pour établir les corridors, les obstacles naturels et artificiels. • Cartographie des éléments du paysage structurants. • Identification des points de conflits.	• Cartographie des continuums écologiques forestiers, aquatiques, prairials. • Cartographie des zones sources.

23. Dans cet exemple, l'aire étroite correspond à l'emprise générale des travaux et fuseaux d'études nécessitant un inventaire précis et détaillé de l'ensemble des enjeux.

24. Dans cet exemple, l'aire élargie correspond à l'aire susceptible d'être impactée par le projet et dans laquelle l'analyse des continuités écologiques a été demandée. Elle est adaptée aux particularités du secteur étudié et aux distances potentiellement parcourues par certaines espèces faunistiques (en fonction des enjeux identifiés). De manière analogue, dans le cadre d'une demande de dérogation « espèces protégées », le dossier doit être en mesure d'estimer l'état de la population locale, ce qui peut demander des inventaires sur une étendue bien plus vaste que le projet.

Fiche n° 10

Pour en savoir +

- MiDREAL Midi-Pyrénées. 2009. La biodiversité dans les études d'impact des projets et travaux d'aménagement. Réalisation du volet faune-flore-habitats.
http://www.midi-pyrenees.ecologie.gouv.fr/plugins/fckeditor/UserFiles/File/document PDF/Note_biodiversite.pdf

- DREAL Midi-Pyrénées. 2002. Guide sur la prise en compte des milieux naturels dans les études d'impact. Réalisation Biotope. 75 p.
http://droitnature.free.fr/PDF/N2000/guide_PEC_milieuxnaturels_EtudesImpacts.pdf

- DIREN Champagne-Ardenne. 2008. Note méthodologique pour la réalisation du volet faune-flore-milieux naturels des études d'impact.
http://www.champagne-ardenne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/NoteMethodo_FINAL_080728_cle55923f.pdf

- DRIRE / DIREN PACA. 2006. Guide de bonnes pratiques d'aide à la prise en compte du paysage dans les études d'impact de carrières et du milieu naturel (cf. notamment le chapitre 2).
http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_de_bonnes_pratiques_COMPLET_cle09197f.pdf

- Fiers V. 2004. Guide pratique : principales méthodes d'inventaire et de suivi de la biodiversité. Réserves Naturelles de France.

- ATEN (Fiers V.). 2003. Études scientifiques en espaces naturels. Cadre méthodologique pour le recueil et le traitement de données naturalistes.
http://boutique-en-ligne.espaces-naturels.fr/outils-d-accueil-et-d-interpretation/outils-de-gestion-et-de-planification

- Conseil supérieur de la Pêche. 1999. État initial et prévision d'impact dans les documents d'incidences. Collection « mise au point – milieu aquatique ». http://www.onema.fr/IMG/pdf/milieux-aquatique-integral.pdf

- André P., E. Delisle C., Revéret J-P. 2010. L'évaluation des impacts sur l'environnement. Processus, acteurs et pratique pour un développement durable.

- Commission européenne. 2012. Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4 de la directive « Habitats, faune, flore » complétant la brochure « Gérer les sites Natura 2000 » Clarification des concepts de solutions alternatives, raisons impératives d'intérêt public majeur, mesures compensatoires, cohérence globale, avis de la Commission 2007-2012.
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_fr.pdf

- « Cahiers d'habitats » décrivant habitats et espèces des sites Natura 2000 selon une double approche scientifique (identification, synthèse écologique) et technique (cadre de gestion). http://inpn.mnhn.fr/inpn/fr/download/cahhab.htm

- Guides nationaux sur l'évaluation des incidences Natura 2000 : guide GEODE sur les travaux de dragage 2008 ; guide carrière 2007 ; guide pour les projets et programmes d'infrastructures et d'aménagement 2004 ; actualisation du guide pour l'étude d'impact des projets éoliens ; guide extraction de granulat en mer ; guide pour les manifestations sportives.
http://www.natura2000.fr/spip.php?rubrique113

- Publications de l'Agence des aires marines protégées :
Tome 1 - Les cultures marines - Activités - Interactions - Dispositifs d'encadrement - Référentiel pour la gestion des sites Natura 2000 en mer.
Tome 1 - Sports et loisirs en mer - Activités - Interactions - Dispositifs d'encadrement - Orientations de gestion - Référentiel pour la gestion des sites Natura 2000 en mer.
Tome 1 - Pêche professionnelle - Activités - Interactions - Dispositifs d'encadrement - Référentiel pour la gestion des sites Natura 2000 en mer.
Tome 2 - Les habitats et espèces Natura 2000 en mer - Référentiel pour la gestion des activités de pêche professionnelle, cultures marines, sports et loisirs en mer dans les sites Natura 2000 en mer.
http://www.natura2000.fr/spip.php?article181

- Guides européens sur l'évaluation des incidences Natura 2000 : guide sur les estuaires ; guide sur les énergies extractives non énergétiques.

- MNHN, Service du patrimoine naturel. 2012. Évaluation de l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire 2007-2012.
http://www.mnhn.fr/spn/docs/rapports/SPN %202012%20- %2027%20- %20Guide_methodologique_EVAL_V1_fev-2012.pdf

- Ministère du développement durable. Stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées. Note de doctrine pour les eaux métropolitaines. 2007. http://www.aires-marines.fr/images/stories/aires/Strategie_metropole.pdf

- ONCFS / Comité français de l'UICN. 2011. Les vertébrés terrestres introduits en outre-mer et leurs impacts.
Guide illustré des principales espèces envahissantes. http://www.oncfs.gouv.fr/IMG/pdf/Guide vertebres outre-mer.pdf

- Comité français de l'UICN. 2010. Gestion des espèces exotiques envahissantes. Guide pratique et stratégique pour les collectivités françaises d'outre-mer. http://www.especes-envahissantes-outremer.fr/actualites.php#38

- Circulaire n° 93-73 du 27 septembre 1993 prise pour l'application du décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques.
http://www.ineris.fr/aida/?q=consult_doc/consultation/2.250.190.28.8.3637

Fiche n° 11

IDENTIFIER, ÉVALUER ET HIÉRARCHISER LES IMPACTS SUR LES MILIEUX NATURELS

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction
Responsable de l'action : Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels : Bureaux d'études et autres prestataires ; experts naturalistes ; etc.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Proposer le projet le moins impactant pour l'environnement et les milieux naturels* en particulier.
- Décrire les impacts (positifs et négatifs) prévisibles du projet de manière précise et rigoureuse, pour chaque solution de substitution* du projet intégrant des mesures d'évitement et de réduction (cf. fiche n° 12). Cette description, déterminante pour la suite de la démarche, doit être issue d'un état initial détaillé (cf. fiche n° 10) et d'une connaissance satisfaisante du projet.

Articulation des fiches : la présente fiche porte sur la démarche d'évaluation des impacts au cours de l'élaboration du projet, dont l'objectif est d'atteindre un niveau de précision suffisant pour sélectionner la solution de substitution du projet la moins impactante pour l'environnement. Les fiches n° 2 et n° 3 apportent des informations quant au niveau de précision attendu de cette évaluation, à différents stades de l'élaboration du projet et de la concertation. La fiche n° 15 sur l'équivalence précise les modalités de mesure des impacts résiduels significatifs en « pertes écologiques ».

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Contexte réglementaire

Article 1er de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement : les procédures de décision publique doivent permettre de « privilégier les solutions respectueuses de l'environnement, en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable ».

Art. R. 122-5 II. 3° (CE) : l'étude d'impact présente « une analyse des effets négatifs et positifs, directs et indirects, temporaires (y compris pendant la phase des travaux) et permanents, à court, moyen et long terme du projet sur l'environnement, en particulier sur les éléments énumérés au 2° [...], ainsi que l'addition et l'interaction de ces effets entre eux. »

Principe de proportionnalité

Art. R. 122-5.-I du CE : « Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. »

Le principe de proportionnalité nécessite une analyse préliminaire de l'état initial du site, ainsi que la recherche d'une cohérence entre l'étendue de l'aire d'étude, le degré d'investigation des inventaires à mener, et l'ampleur des impacts prévisibles du projet (cf. fiche n° 10).

Fiche n° 11

Périmètre des impacts à prendre en compte

Les projets soumis à étude d'impact doivent évaluer tous les impacts, y compris les types d'impacts suivants :

• Impacts à considérer au niveau d'un programme de travaux

Art. R. 122-5.-II 12° du CE : « Lorsque le projet concourt à la réalisation d'un programme de travaux dont la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact comprend une appréciation des impacts de l'ensemble du programme. »

Un programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages est constitué par des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements réalisés par un ou plusieurs maîtres d'ouvrage et constituant une unité fonctionnelle dont le périmètre est défini de manière pragmatique. Lorsque les projets concourent à la réalisation d'un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages et lorsque ces projets sont réalisés de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme (cf. exemple en annexe).

• Impacts à considérer en lien avec les autres projets connus

Art. R. 122-5.-II 4° et 12° du CE : l'étude d'impact présente « une analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets connus. Ces projets sont ceux qui, lors du dépôt de l'étude d'impact : ont fait l'objet d'un document d'incidences au titre de l'article R. 214-6 du présent code et d'une enquête publique ; ont fait l'objet d'une étude d'impact au titre du présent code et pour lesquels un avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement a été rendu public. Sont exclus les projets ayant fait l'objet d'un arrêté au titre des articles R. 214-6 à R. 214-31 du présent code mentionnant un délai et devenu caduc, ceux dont la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution est devenue caduque, dont l'enquête publique n'est plus valable ainsi que ceux qui ont été officiellement abandonnés par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage. »

Le maître d'ouvrage prend l'attache du service instructeur et de l'autorité environnementale afin de recueillir les informations relatives aux autres projets connus (cf. fiches n° 3 et n° 8).

Cas particulier des infrastructures de transports

Dans le cas particulier des infrastructures de transports ciblées par l'art. R. 122-5.-III du CE, l'étude d'impact comprend notamment « une analyse des conséquences prévisibles du projet sur le développement éventuel de l'urbanisation », ainsi qu'« une analyse des enjeux écologiques et des risques potentiels liés aux aménagements fonciers, agricoles et forestiers portant notamment sur la consommation des espaces agricoles, naturels ou forestiers induits par le projet, en fonction de l'ampleur des travaux prévisibles et de la sensibilité des milieux concernés ».

Évaluation des incidences Natura 2000

Références : R. 414-23.-2° II du CE, document d'orientation concernant l'article 6, paragraphes 3 et 4 de la directive « Habitats, faune, flore » de janvier 2007, circulaire du 15 avril 2010 relative à l'évaluation des incidences Natura 2000.

Art. L. 414-4 du CE : « Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences [...]. »

L'annexe V de la circulaire du 15 avril 2010 précise les modalités d'appréciation de ces effets cumulés :

« Les effets cumulés sont traités en tenant compte des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes. Le dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 prévoit un examen en deux temps :

- le porteur d'un projet d'activité doit évaluer les effets conjugués de cette activité avec les autres projets d'activité dont il est responsable ;
- l'autorité décisionnaire a l'obligation de vérifier l'ensemble des autres effets cumulés pouvant naître de la conjugaison avec d'autres activités. »

Cependant, les activités soumises à évaluation environnementale ou à étude d'impact doivent, dans le cadre de ces procédures, établir un « état initial » et tenir compte des effets cumulés. Aussi, l'évaluation des incidences produite dans ces deux cadres peut étudier l'ensemble des effets cumulés en tenant notamment compte des éléments de l'état initial établi dans le cadre de ces procédures. L'étude des éventuels effets cumulés visés dans le cadre de Natura 2000 (article L. 414-4 du code de l'environnement) tient compte, des effets des activités :

- existantes à la date de proposition à la Commission européenne s'il s'agit d'un site de la directive « Habitats, faune flore » ou à celle de la désignation d'une zone de protection spéciale au titre de la directive « Oiseaux »,
- faisant déjà l'objet d'une demande à la date du dépôt. »

Dérogations à la protection stricte des espèces

Cf. rubrique correspondante de la fiche n° 10 sur l'état initial.

Eau et milieux aquatiques

Cf. rubrique correspondante de la fiche n° 10 sur l'état initial.

Impacts relevant de la responsabilité environnementale

Les impacts relevant d'études d'impact ou d'autres évaluations environnementales, dits impacts « ex-ante », ne sont en général pas couverts par le champ de la loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale (LRE), qui concerne essentiellement les impacts de nature accidentelle dits « ex-post ». Toutefois, en vertu du II de l'article L. 161-1 du CE, la LRE s'applique pour une activité autorisée ou approuvée en application des articles L. 411-2 (espèces protégées) et L. 411-3 (espèces exotiques envahissantes), si les prescriptions découlant de ces articles n'ont pas été respectées[25].

DOCTRINE NATIONALE

La description des impacts doit être proportionnée aux enjeux et permettre de les hiérarchiser en identifiant notamment les impacts négatifs significatifs. Il appartient au maître d'ouvrage d'apporter la solution permettant de traiter ces impacts.

Les impacts pris en compte ne se limitent pas aux seuls impacts directs et indirects dus au projet ; il est également nécessaire d'évaluer les impacts induits et les impacts cumulés.

Les impacts induits, positifs ou négatifs, ne sont pas toujours de la seule responsabilité directe du maître d'ouvrage, mais ils sont liés à la création du projet. Il lui appartient donc de les évaluer avec suffisamment de précision, pour s'assurer que l'impact global (direct, indirect et induit) ne provoque pas de dégâts qui ne soient pas compensables après qu'ils ont été réduits.

Les impacts cumulés sont ceux générés avec les projets actuellement connus (qui ont fait l'objet d'une étude d'incidence au titre de la loi sur l'eau et d'une enquête publique, ou d'une étude d'impact et dont l'avis de l'Autorité Environnementale a été rendu public) et non encore en service, quelle que soit la maîtrise d'ouvrage concernée. La zone considérée doit être celle concernée par les enjeux environnementaux liés au projet. Dans cette zone, cette prise en compte des impacts cumulés pour des projets du même maître d'ouvrage ou de maîtres d'ouvrage différents peut conduire à examiner globalement et à améliorer l'ensemble des projets afin de limiter leurs impacts cumulés. Sauf dispositions réglementaires particulières, ceci nécessite l'accord de l'ensemble des porteurs des autres projets. La transparence nécessaire à ces modifications implique l'information des structures de gouvernance locales.

Les impacts cumulés sont pris en compte dans le dimensionnement des mesures d'évitement, de réduction et de compensation d'un projet. L'analyse doit permettre de déterminer comment ces impacts cumulés doivent conduire à requalifier les impacts propres du projet et conduire les maîtres d'ouvrage à adopter, chacun pour ce qui le concerne, les mesures de réduction puis de compensation adaptées à l'impact global majoré de leur projet. À cette fin, la définition d'un cadre clair permettant de préciser les responsabilités des différents maîtres d'ouvrage et de déterminer la réponse appropriée de chacun, constitue un facteur de facilitation.

25. À ce jour, le régime institué par la loi sur la responsabilité environnementale de 2008 n'a pas été mis en œuvre au niveau national.

Fiche n° 11

L'évaluation des impacts sur les milieux naturels s'intègre dans une évaluation plus globale menée au regard des autres effets environnementaux et des effets socio-économiques attendus du projet, dont les surfaces agricoles consommées. S'agissant des milieux naturels, les catégories d'impacts suivantes (définitions non réglementaires) sont à considérer. Cette classification des impacts, mentionnée dans la réglementation, est avant tout destinée à ne pas oublier d'impact et ne fournit pas un cadre de présentation figé. L'effort de caractérisation devra porter en particulier sur les effets notables.

TYPE D'IMPACTS	CARACTÉRISTIQUES
Impacts directs	• Conséquences immédiates du projet dans l'espace et le temps. Exemples : perte irréversible d'un habitat et de ses fonctionnalités par effet d'emprise (augmentation des processus d'érosion et du risque d'inondation, altération du cycle de vie d'espèces à enjeux), dérangement de certaines populations d'animaux.
Impacts indirects	• Impacts résultant d'une relation de cause à effet, dans l'espace et dans le temps, ayant pour origine le projet ou l'un de ses impacts directs. • Impacts qui intègrent notamment les effets des mesures d'évitement et de réduction prises en faveur d'une espèce mais impactant une autre espèce, et celles réalisées pour d'autres impacts du projet que ceux sur la biodiversité (ex. : compensation hydraulique, mur anti-bruit). La prise en compte de ces impacts nécessite une coordination entre les prestataires des études. Exemple : assèchement d'une prairie en période chantier (effet direct), conduisant progressivement à une modification du cortège végétal et à la disparition d'espèces végétales ou animales inféodées aux conditions hydrologiques initiales (effet indirect). • Parmi les impacts indirects, on distingue les « effets induits », c'est-à-dire les effets qui résultent d'une action d'aménagement rendue possible ou opportune par la réalisation du projet étudié, avec parfois un décalage de plusieurs années entre le projet initial et les projets « secondaires » qui en découlent. Les effets induits ne sont pas toujours de la seule responsabilité directe du maître d'ouvrage, mais ils sont liés à la création du projet. Il lui appartient donc de les évaluer avec suffisamment de précision, pour s'assurer que l'impact global ne provoque pas de dégâts qui ne soient pas compensables après qu'ils ont été réduits.
Impacts temporaires	• Impacts limités dans le temps, généralement liés à la période de réalisation des travaux (court terme) ou circonscrits à la phase d'exploitation du projet (moyen terme) et qui n'obèrent pas le retour à l'état initial de la biodiversité. Exemples : dérangement d'une population de chiroptères pendant la période d'hivernage par le bruit des engins de chantier, dissémination de poussières pendant le chantier (si elles ne changent pas la nature chimique du sol) ; collisions entre véhicules et grands mammifères au cours de l'exploitation du projet.
Impacts permanents	• Impacts liés aux modalités de réalisation des travaux ou à l'exploitation elle-même, qui perdurent pendant toute l'exploitation et même au-delà. Exemples : création d'obstacles aux déplacements des espèces animales par coupure d'un axe migratoire, disparition définitive d'un cours d'eau par la création d'une retenue d'eau.
Addition et interaction des impacts entre eux	• Impacts d'un même projet qui s'additionnent et interagissent entre eux à un endroit donné. • Impacts qui s'apprécient pour chacune des catégories d'impact citées ci-dessus. Exemple : infrastructure linéaire impactant deux populations de la même espèce à enjeux (même si plusieurs centaines de kilomètres séparent les deux populations).
Impacts cumulés	• Impacts d'un projet cumulés avec les impacts d'autres projets actuellement connus (qui ont fait l'objet d'une étude d'incidence loi sur l'eau et d'une enquête publique, ou d'une étude d'impact et dont l'avis de l'autorité environnementale a été rendu public), à l'exception des projets dont les décisions sont caduques ou dont le maître d'ouvrage a officiellement abandonné la réalisation et non encore en service, quelle que soit la maîtrise d'ouvrage concernée. • Effets qui s'apprécient pour chacune des catégories d'impact citées ci-dessus. Exemple : projet d'infrastructure portant atteinte à une station d'une espèce végétale à enjeux et projet de carrière autorisé impactant une autre station de la même espèce.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Fiche n° 11

Identification et évaluation des impacts

Dans le cas de certaines procédures, l'identification et l'évaluation des impacts est menée pour chaque solution de substitution* du projet, intégrant différentes options d'évitement et de réduction (cf. fiche n° 12). On distingue les impacts bruts des impacts résiduels après évitement et réduction. Les impacts résiduels sont ensuite qualifiés de significatifs* ou de non significatifs ; en cas d'impacts résiduels significatifs, la compensation doit être définie.

• Identification des impacts

Les impacts sont définis selon leur nature (cf. typologie supra), en distinguant les impacts sur les habitats, les espèces/populations, les continuités[26] et les fonctions écologiques (cf. tableau infra). Ils sont décrits et localisés le plus précisément possible, dans la limite des acquis de la connaissance scientifique et des moyens d'investigation raisonnablement mobilisables.

HABITATS	ESPÈCES	CONTINUITÉS* ET FONCTIONS ÉCOLOGIQUES*
• Perte irréversible par effet d'emprise : suppression totale, réduction de la surface du milieu naturel ou semi-naturel. • Isolement des habitats naturels* (augmentation de la distance qui les sépare). • Altération de l'état écologique : dégradation/détérioration (ex. : pollution, eutrophisation, assèchement, colonisation par espèces invasives, modification de l'ensoleillement). • Exemples d'unités de mesure et d'indicateurs possibles : - m², mètres linéaires ou hectares supprimés ; - modification de la proportion ou densité d'habitats naturels de l'aire d'étude ; - % d'altération tenant compte de la qualité environnementale* du milieu.	• Destruction d'individus ou de populations. • Destruction de juvéniles, d'œufs. • Risque de mortalité (y compris liés au fonctionnement des infrastructures : route, ligne électrique, etc.). • Diminution de la richesse spécifique de l'aire d'étude. • Altération ou perte de réservoirs de biodiversité*. • Perte d'habitats d'espèce*. • Perte d'habitats de transit. • Perte de territoires de chasse. • Perturbation de la reproduction. (ex. : baisse de la fécondité, mortalité des jeunes, etc.) • Perturbation des ressources alimentaires. • Perturbation de la nidification. • Pression de dérangement (notamment en période d'hibernation). • Introduction d'espèces exotiques envahissantes ou création de conditions favorables à leur venue où à l'accroissement de leurs populations. • Fractionnement de la population. • Isolement génétique des populations. • Déplacement d'individus. • Exemples d'unités de mesure et d'indicateurs possibles : - nombre (ou fourchette) d'individus concernés - superficie d'habitat d'espèce impactée (cf. unité de mesure habitat) ; - densité (nombre d'individus / superficie) ; - pourcentage de recouvrement de la végétation (relevés phytosociologiques).	• Altération ou perte de réservoirs de biodiversité*. • Coupure ou création d'obstacles aux axes de déplacement de la faune (ex. : mammifères, amphibiens, poissons, etc.). • Coupure ou altération de corridors écologiques* terrestres ou aquatiques (ex. : perturbation des fonctionnements hydrologiques, perte d'un élément d'un réseau de prairies, morcellement d'un corridor linéaire boisé, etc.). • Augmentation de la fragmentation des milieux naturels (diminution de surface et isolement des éléments). • Altération de la contribution du site à la connectivité de l'ensemble du territoire considéré. • Modification du fonctionnement d'un écosystème (en termes de régulation hydraulique, de limitation de l'érosion, etc.) et conséquences sur les services écosystémiques bénéficiant aux populations impactées (ex. : projet ayant un impact sur la hauteur d'une nappe alluviale, modifiant ainsi le fonctionnement d'une prairie éponyme voisine, limitation des échanges avec les milieux voisins). • Exemples d'unités de mesure et d'indicateurs possibles : - nombre de continuités impactées ; - pourcentage d'occupation du projet / zone occupée par une espèce ; - facteur de pondération permettant d'évaluer la fonctionnalité d'une surface par rapport à l'état optimal du milieu considéré.

26. Les continuités écologiques constitutives de la trame verte et bleue (TVB) comprennent deux types d'éléments : des « réservoirs de biodiversité » et des « corridors écologiques ». Cf. fiche n° 28.

Fiche n° 11

Pour les espèces protégées, on distingue entre l'impact consistant, par exemple, en la destruction de spécimens (qui déclenche le besoin d'une demande de dérogation, cf. fiche n° 7) et l'impact sur l'état de conservation de cette espèce qui doit être évalué dans le dossier de demande de dérogation et lors de son instruction.

Pour les milieux aquatiques, l'évaluation doit également porter sur les impacts sur les composantes physiques des milieux (risque hydraulique, composition physico-chimique, etc.), en lien avec l'obligation de ne pas dégrader l'état des eaux et d'éviter les risques pour les biens, les personnes et la santé publique.

• Évaluation des impacts

L'évaluation de chaque impact est au mieux quantitative (notamment pour les linéaires ou surfaces d'habitats naturels et d'habitats d'espèces), à défaut semi-quantitative et qualitative en dernier recours. En cas d'évaluation semi-quantitative, l'échelle de valeur comporte plusieurs niveaux (ex. : négligeable, faible, modéré, fort, très fort) appréciés « à dire d'expert » sur la base d'éléments argumentés, scientifiques et objectifs (ex. : tableau en annexe de la fiche n° 12). En cas d'incertitude sur l'ampleur des impacts négatifs, l'évaluation la plus haute est retenue.

S'agissant des impacts résiduels significatifs devant être compensés, l'évaluation se base sur une méthode permettant de définir l'équivalence entre les pertes écologiques du projet et les gains écologiques de la compensation (cf. fiche n° 15).

• Hiérarchisation des impacts

Les impacts sont hiérarchisés en fonction de la hiérarchisation des enjeux établie suite à l'état initial (cf. fiche n° 10). Cette hiérarchisation est justifiée et argumentée dans le dossier de demande. Elle permet notamment d'identifier les impacts et effets notables et de s'attacher à les caractériser particulièrement.

Exemples d'impacts positifs

Les impacts positifs générés par le projet sont renseignés par le maître d'ouvrage dans le dossier de demande, dans le cadre global de l'évaluation environnementale. L'évaluation des impacts positifs est indépendante de l'évaluation des impacts négatifs d'un projet et de la mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser.

Le guide PACA 2006 sur les carrières propose des exemples d'impacts de projets positifs pour certains milieux naturels (cf. Références infra), comme par exemple le renforcement de populations par la création de pistes avec entretien des bas-côtés, favorisant la connexion entre plusieurs pelouses à orchidées enclavées dans un massif forestier.

Focus : évaluation des impacts portant sur les continuités écologiques*

Selon les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, « Les études devront permettre de prendre en compte l'ensemble des effets directs, indirects et induits de la création de l'infrastructure, en cohérence avec les enjeux de la Trame verte et bleue, avant que soient définies les mesures nécessaires pour éviter, réduire et le cas échéant, compenser les conséquences dommageables pour la fonctionnalité des continuités écologiques. Ces études et mesures sont proportionnées au niveau d'avancement du projet et se rapportent à des périmètres ou des fuseaux suffisants au regard des continuités écologiques concernées et de leur fonctionnalité ».

Une démarche en trois temps est proposée :

• Identification des continuités écologiques (trame verte et bleue)

Identification et prise en compte des enjeux locaux de préservation et des ambitions de restauration des continuités écologiques (zones à enjeux, réservoirs de biodiversité, corridors) portés par les documents de planification à différentes échelles – schéma régional de cohérence écologique (SRCE), schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme (PLU(I), SDAGE, SAGE, chartes de PNR) – ou par des démarches territoriales infrarégionales (opérations locales de restauration) ou interrégionales (massifs, etc.).

Précision de ces enjeux et identification d'enjeux propres au territoire d'étude par inventaires, études de terrain, analyse des exigences des espèces au regard des habitats présents et disponibles (flux d'individus, échanges entre les populations, etc.).

• Description des impacts du projet sur les continuités écologiques (ex. : rupture de corridor, retard à la migration, altération d'un réseau de haies ou de zones de fraye, etc.).

Le maître d'ouvrage peut produire une carte sur laquelle seront représentés les enjeux et éléments de continuités identifiés, mettant en évidence les conséquences des impacts du projet sur les continuités écologiques.

• **Évaluation qualitative et quantitative de ces impacts** sur les paramètres de l'état de conservation des espèces et habitats naturels concernés (cf. tableau supra et fiche n° 15 sur l'équivalence) et la fonctionnalité des continuités écologiques (diversité des continuités, fragmentation, densité d'éléments, etc.), et sur les fonctions écologiques assurées par les écosystèmes.

Focus : démarche et outils pour prendre en compte les impacts cumulés*

• Démarche générale

Les impacts cumulés s'étudient à partir des impacts évalués dans les études d'impact des autres projets actuellement connus (cf. définition supra), pour chaque composante des milieux naturels. Le maître d'ouvrage peut contacter le service instructeur pour obtenir la liste des projets connus ; c'est ensuite à son initiative qu'il peut se rapprocher des autres maîtres d'ouvrage concernés.

En amont des projets eux-mêmes et des études qu'ils occasionnent, les documents de planification identifient les principaux impacts cumulés entre les projets* potentiels (cf. fiche n° 5).

Outre le fait d'additionner les impacts de chaque projet, l'étude des impacts cumulés a pour avantage d'apporter un éclairage sur les éventuels effets « seuils » (moment à partir duquel l'ensemble des impacts de faible ampleur sur un milieu est à l'origine de conséquences plus graves, seuil de tolérance ou résilience d'un milieu).

• Outil cartographique

Le maître d'ouvrage peut produire une carte sur laquelle représenter le cumul des impacts (ou d'une partie d'entre eux) de son projet avec ceux des projets connus alentours. Il peut s'agir, par exemple, de représenter la fragmentation des milieux et les ruptures écologiques au sein de l'aire d'étude.

La carte constitue un outil, parmi d'autres critères, permettant d'identifier le moment où un milieu se trouve fragilisé du fait du cumul des impacts.

ANNEXE : ASPECTS « MUTUALISATION » DU PROGRAMME GRAND STADE DE L'OLYMPIQUE LYONNAIS.

Source : Ministère du développement durable et CETE de Lyon.

Contexte

Le Programme Grand Stade consiste à créer un stade sous maîtrise d'ouvrage de l'Olympique Lyonnais (OL). Il concerne différents maîtres d'ouvrages porteurs des opérations suivantes :

- l'opération « Grand Stade et ses opérations connexes » sous maîtrise d'ouvrage foncière du Montout (filiale du Groupe OL) ;
- l'opération « extension de la ligne de tramway T3 pour la desserte du Grand Stade » sous maîtrise d'ouvrage Sytral ;
- les opérations « accessibilité au site du Montout – Accès sud, accès nord et parking des Panettes » sous maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine de Lyon ;
- l'opération « aménagement du complément de l'échangeur n° 7 » sous maîtrise d'ouvrage de l'État ;
- le déplacement des bassins existants, opération sous maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine de Lyon qui implique la création de quatre nouveaux bassins ;
- le déplacement d'un poste de gaz et la dépose d'une canalisation de gaz, opération sous maîtrise d'ouvrage GRT Gaz qui permet également de répondre à un objectif de mise en sécurité du secteur ;
- la création d'un réseau d'adduction en eau potable, opération sous maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine de Lyon pour assurer l'alimentation du Grand Stade et ses opérations connexes ainsi qu'une partie de la défense incendie.

Une étude d'impact de niveau programme intégrant l'ensemble des opérations a été réalisée. Elle constitue l'élément central des dossiers des différentes procédures à mener.

Parmi les opérations du programme, on trouve des opérations de construction, d'aménagement et d'infrastructures linéaires ainsi que des maîtres d'ouvrage privés, collectivités et État.

Les maîtres d'ouvrage du projet se sont engagés dans le dossier à des périodes différentes sans nécessairement appréhender dès le départ l'ensemble des opérations à réaliser pour la desserte du stade, ni l'ensemble et l'articulation des procédures à mener. Au fur et à mesure de la maturation des projets, les maîtres d'ouvrage se sont entourés de prestataires pour leurs premières études spécifiques d'environnement sans encore intégrer la dimension globale du programme.

Fiche n° 11

Une fois les contours du programme fixés et la vision sur les procédures à mener partagée, une méthodologie d'étude a été définie pour parvenir à concilier :

- les exigences du code des marchés publics s'appliquant à trois maîtres d'ouvrage ;
- les exigences du R. 122-3 du CE qui précise que « lorsque la totalité des travaux prévus au programme est réalisée de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme ».

En accord avec l'ensemble des maîtres d'ouvrage, le Grand Lyon et l'État ont décidé de choisir un prestataire commun (par le biais d'une convention État/Grand Lyon) dont la mission, sur proposition des services de l'État, allait intégrer la notion de programme pour tous les maîtres d'ouvrage selon la manière suivante :

- collecte des études existantes et établissement de l'état initial à l'échelle du programme ;
- identification des enjeux en définissant l'échelle de prise en compte (au niveau global, par secteur concernant plusieurs projets et/ou par opération) ;
- état initial et enjeux par opérations Grand Lyon et État ;
- impacts et mesures des projets Grand Lyon et État comprenant l'analyse comparative des solutions de substitutions ;
- collecte des impacts et mesures des différents projets (dont l'analyse comparative des solutions de substitutions) ;
- analyse des impacts et mesures au niveau global ;
- finalisation des dossiers des études d'impacts ;
- élaboration des dossiers d'enquêtes publiques ;
- élaboration des dossiers de dérogation espèces protégées.

À l'issue de ce travail, les études d'impact des différents maîtres d'ouvrage ont toutes été structurées de la même façon selon le sommaire général suivant :

- E0 : sommaire et préambule ;
- EI : résumé non technique
  - EI-1 : résumé non technique du programme,
  - EI-2 : résumé non technique du projet du maître d'ouvrage ;
- EII : étude relative au programme ;
- EIII : détail de l'objet de l'enquête ;
- EIV : auteurs de l'étude ;
- EV : analyse des méthodes utilisées pour évaluer les impacts sur l'environnement.

Les parties E0, EI-1, EII sont rigoureusement identiques pour chaque maître d'ouvrage et les parties EIV et EV sont très proches. Seules les parties EI-2 et EIII sont différentes et correspondent à des zooms et/ou des enjeux « secondaires » spécifiques au projet du maître d'ouvrage concerné.

L'élaboration de l'étude d'impact programme a nécessité une coordination fine entre les maîtres d'ouvrage et des arbitrages sur la répartition et la prise en charge de mesures compensatoires de niveau programme.

La coordination s'est déroulée à 4 niveaux distincts et a été globalement pilotée par le Grand Lyon :

- coordination technique : réunions des chefs de projets et des maîtres d'ouvrage, plénières tous les mois environ, réunions intermédiaires selon les sujets à traiter plus fréquentes ;
- validation technique : réunions des représentants des maîtres d'ouvrage, tous les mois ;
- coordination politique : comités des directeurs (SG préfecture, les directeurs des maîtres d'ouvrage), tous les 2 mois ;
- validation politique : commissions des partenaires (Préfet, Président du Grand Lyon, Président OL, Président Sytral), 2 à 3 fois par an.

En complément de ces structures de pilotage entre les maîtres d'ouvrage des projets, un groupe de travail environnement piloté par la préfecture (puis la DDT) auquel participaient les maîtres d'ouvrage et les services de l'État concernés, se réunissait régulièrement pour fournir les éclairages des services sur les questions des maîtres d'ouvrage. Suite à ces réunions formelles, de nombreux points spécifiques avec les services ont été organisés au fur et à mesure de l'avancement des études.

Points forts (synergies d'études, convergences des analyses, échanges d'informations)

Les modalités de pilotage et la méthodologie mise en œuvre pour intégrer la notion de programme ont facilité la convergence des analyses et les échanges d'informations.

Le prestataire issu de la consultation lancée par le Grand Lyon pour « les études d'impacts » Grand Lyon et État dans le cadre de la convention pré-citée est le prestataire qui travaillait déjà pour l'OL.

L'organisation mise en place s'est révélée appropriée aux enjeux globaux et à la bonne prise en compte de la notion de programme.

Dans le déroulement des études, les maîtres d'ouvrage ont globalement bien laissé le prestataire travailler à la définition de mesures d'ensemble en s'affranchissant des limites et enjeux des différents projets. Il revenait ensuite au prestataire de proposer des répartitions de prises en charge financières en fonction des impacts spécifiques estimés des projets.

Enfin, le pilotage fin et à haut niveau en raison d'un objectif de délais partagés (euro 2016) a facilité l'obtention des arbitrages nécessaires au cours de ce type d'études.

Points durs (blocages, incohérences des appréciations)

Acceptabilité de la notion de programme : tous les maîtres d'ouvrage n'avaient initialement pas la même analyse, certains considérant que la notion de programme se limitait à insérer dans les dossiers une présentation commune de l'ensemble des opérations de travaux avec la juxtaposition des principales mesures retenues par les uns et les autres.

Même une fois la notion de programme admise, la vision partagée à la fois des enjeux et des mesures sur le thème du paysage a été très difficile à obtenir, la plupart des maîtres d'ouvrage voulant travailler avec son propre paysagiste ayant sa propre vision du territoire et du niveau des mesures à mettre en œuvre.

Certains processus de validations internes aux calendriers n'étaient pas toujours adaptés à un travail complètement itératif avec les études d'environnement.

Certains maîtres d'ouvrage avaient des processus de validations internes et des échéances de validations techniques fixées à l'avance qui ont conduit à figer des choix et/ou des emprises qui auraient pu être différents s'ils avaient pu complètement attendre l'aboutissement de la réflexion sur les mesures compensatoires. Au final d'autres projets étant moins figés, l'ensemble des compensations a pu être intégré de manière satisfaisante mais ces situations révèlent une appropriation incomplète de la démarche et a conduit à des prises en charge de mesures entre projets qui auraient pu être évitées.

Les différences de typologie de maîtres d'ouvrage et de projets ont parfois posé question sur les méthodologies à mettre en œuvre.

Les délais imposés n'ont parfois pas permis un résultat aussi pertinent que celui que la qualité des intervenants et la méthodologie mise en œuvre auraient permis d'obtenir.

Pour en savoir +

- Cf. rubrique correspondante de la fiche n° 10 sur l'état initial (page 78).

Fiche n° 12

CHOISIR LE PROJET DE MOINDRE IMPACT, DÉFINIR LES MESURES D'ÉVITEMENT ET DE RÉDUCTION, ET DÉTERMINER LES IMPACTS RÉSIDUELS ÉVENTUELS

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées :	Évitement, réduction
Responsable de l'action :	Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels :	Bureaux d'études et autres prestataires et partenaires (cf. fiches n° 23 et n° 30) ; experts naturalistes ; etc.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Concevoir pour un projet des mesures d'évitement et de réduction, qui tendent vers l'impact résiduel le plus faible possible voire nul.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Définitions

Une mesure d'évitement (ou « mesure de suppression ») modifie un projet afin de supprimer un impact négatif identifié que ce projet engendrerait. Le terme « évitement » recouvre généralement trois modalités : l'évitement lors du choix d'opportunité, l'évitement géographique et l'évitement technique (cf. fiche n° 1).

Une mesure de réduction vise à réduire autant que possible la durée, l'intensité et/ou l'étendue des impacts d'un projet sur l'environnement qui ne peuvent pas être complètement évités, notamment en mobilisant les meilleures techniques disponibles (moindre impact à un coût raisonnable).

Objectif de moindre impact sur l'environnement

Art. 1er de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement : « Pour les décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement, les procédures de décision seront révisées pour privilégier les solutions respectueuses de l'environnement, en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable. »

Les mesures d'évitement et de réduction des impacts s'inscrivent dans une démarche progressive et itérative*, propre à l'évaluation environnementale.

Analyse des solutions de substitution*

Art. R. 122-5.-II 5° du code de l'environnement (CE) : l'étude d'impact présente « une esquisse des principales solutions de substitution examinées par le [...] maître d'ouvrage et les raisons pour lesquelles, eu égard aux effets sur l'environnement ou la santé humaine, le projet présenté a été retenu » ainsi que (7°) « les mesures prévues par le [...] maître d'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 [...]. »

Domaines faisant l'objet d'une réglementation technique environnementale

Certains projets sont soumis à des dispositions réglementaires détaillées qui font référence à l'emploi des meilleures techniques disponibles ainsi que des performances environnementales minimales (ICPE, installations soumises à la directive relative aux émissions industrielles dite directive IED du 24 novembre 2010).

Fiche n° 12

Évaluation des incidences Natura 2000

Dans le cadre de l'évaluation des incidences, le terme « mesure d'atténuation » est employé pour définir les « mesures visant à réduire, voire supprimer les effets négatifs que la réalisation d'un plan ou d'un projet est susceptible d'avoir sur un site. Ces mesures font partie intégrante des spécifications d'un plan ou d'un projet. » (document d'orientation art. 6 et 4 de la directive « Habitats, faune, flore »). Selon l'art. R. 414-23 III du CE, « le dossier comprend un exposé des mesures qui seront prises pour supprimer ou réduire ces effets dommageables. »

La circulaire du 15 avril 2010 relative à l'évaluation des incidences Natura 2000 précise le contenu de cette évaluation : « [...] 3) Mesures d'atténuation et de suppression des incidences. Lorsque les étapes décrites [...] ont caractérisé un ou plusieurs effets significatifs certains ou probables sur un ou plusieurs sites Natura 2000, l'évaluation intègre des mesures de correction (déplacement du projet d'activité, réduction de son envergure, utilisation de méthodes alternatives, etc.) pour supprimer ou atténuer lesdits effets. Ces propositions de mesures engagent le porteur du projet d'activité pour son éventuelle réalisation. »

Si des impacts négatifs résiduels significatifs portent atteinte aux objectifs de préservation d'un site du réseau Natura 2000, l'étape relative à la compensation ne peut être engagée que s'il est démontré que le projet justifie d'une raison impérative d'intérêt public majeur (cf. fiche n° 29), de l'absence de solution alternative et de l'information ou de l'avis de la Commission européenne une fois les mesures compensatoires définies. Lorsque ces critères ne sont pas remplis, le projet ne peut être autorisé.

Dérogations à la protection stricte des espèces

Arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du CE portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées.

Art. 2 : « La demande de dérogation [...] comprend : [...] La description, en fonction de la nature de l'opération projetée : [...] – s'il y a lieu, des mesures d'atténuation ou de compensation mises en œuvre ayant des conséquences bénéfiques pour les espèces concernées. »

Circulaire du 21 janvier 2008 relative aux décisions administratives individuelles relevant du ministère chargé de la protection de la nature dans le domaine de la faune et de la flore sauvages. « Si cette étude conclut à un effet négatif de l'activité envisagée [...] le demandeur doit satisfaire à la condition du maintien dans un état de conservation favorable en proposant, [...] la mise en œuvre de mesures d'atténuation ou de compensation de cet effet négatif. Ces mesures devront avoir un effet réel sur le maintien à long terme de l'état de conservation favorable des espèces concernées. »

Eau et milieux aquatiques

Articles R. 214-6 4° du CE : Le dossier de demande comprend « Un document : [...] d) Précisant s'il y a lieu les mesures correctives ou compensatoires envisagées [...]. »

Dans le cas particulier des IOTA modifiant le profil en long et en travers d'un cours d'eau, l'Arrêté de Prescription Générale rappelle la nécessité d'éviter avant de corriger (cf. article 4, rubrique 3.1.2.0). Cette prescription s'applique aux opérations relevant du régime de la déclaration, mais a vocation à être reprise sous forme de prescriptions particulières pour les opérations de même nature relevant du régime de l'autorisation, les impacts sur le milieu étant équivalents ou supérieurs.

Certaines dispositions des SDAGE obligent les maîtres d'ouvrage à rechercher des « alternatives techniques » à leurs projets dès lors qu'ils portent atteinte à des milieux à forts enjeux environnementaux (zones humides, cours d'eau en très bon état, réservoirs biologiques, axes grands migrateurs amphihalins, habitats d'espèces inféodées aux milieux aquatiques, protégées et menacées d'extinction, etc.), sous peine d'incompatibilité de leur projet avec le SDAGE. Certaines dispositions sont très précises (cf. SDAGE Adour Garonne : conservation de l'habitat d'écrevisses à pattes blanches, etc.).

Fiche n° 12

DOCTRINE NATIONALE

La comparaison des différents scénarios s'effectue au regard d'une analyse des enjeux environnementaux majeurs. Les projets peuvent conduire, à certains stades d'élaboration, à l'analyse de plusieurs variantes. Leur examen à chaque étape repose sur des éléments proportionnés et reste guidé par le souci de clarté, d'efficience du processus d'élaboration du projet et par l'obligation de ne pas reporter à une étape ultérieure l'examen détaillé d'un enjeu majeur.

Évitement : cf. doctrine de la fiche n° 1.

Au sein de la séquence « éviter, réduire, compenser », la réduction intervient dans un second temps, dès lors que les impacts négatifs sur l'environnement n'ont pu être pleinement évités. Ces impacts doivent alors être suffisamment réduits, notamment par la mobilisation de solutions techniques de minimisation de l'impact à un coût raisonnable, pour ne plus constituer que des impacts négatifs résiduels les plus faibles possibles. Enfin, si des impacts négatifs résiduels significatifs demeurent, il s'agira, pour autant que le projet puisse être approuvé ou autorisé, d'envisager la façon la plus appropriée d'assurer la compensation de ses impacts.

Certains projets sont soumis à des dispositions réglementaires détaillées qui imposent l'emploi des meilleures techniques disponibles ainsi que des performances environnementales minimales (valeurs limites de rejets notamment). Pour de tels projets, la démarche de réduction des impacts par la mise en place de techniques appropriées est donc déjà menée de manière collective au niveau national ou au niveau européen lors de l'établissement de la réglementation. La démarche de réduction des impacts à mener par le porteur de projet consiste alors à analyser les impacts résiduels résultant de l'application de la réglementation, à évaluer leur acceptabilité et au besoin à définir les mesures de réduction supplémentaires ou le cas échéant de compensation, qui seraient nécessaires pour rendre cet impact résiduel acceptable.

Au niveau d'un territoire, les maîtres d'ouvrage peuvent, si cela est pertinent, rechercher des synergies par rapprochement géographique des mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Les instances de concertation mises en place au niveau d'un territoire peuvent être le lieu de la recherche de ces synergies.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

En complément aux exemples mentionnés ci-dessous, le maître d'ouvrage peut se référer aux guides méthodologiques existants (cf. Références infra).

Mesures d'évitement

Exemples : choix de tracé ou de site d'implantation (ex. : évitement de zones de nourriceries ou frayères d'espèces marines), localisation des chemins d'accès au chantier pour éviter une station d'une espèce végétale à enjeu, localisation des zones d'aménagement et d'exploitation, etc.

Mesures de réduction

Les mesures de réduction sont mises en place au niveau du projet ou à sa proximité immédiate. Elles peuvent être classées en deux grandes catégories, selon qu'elles concernent la phase chantier ou d'exploitation. Les mesures liées à la phase chantier portent sur des impacts temporaires ou permanents. Ces impacts ne doivent pas être négligés, car les travaux peuvent s'avérer préjudiciables pour le fonctionnement physique des milieux (mise en place de processus d'érosion difficiles à juguler) et le maintien de leurs fonctionnalités biologiques (couloirs de déplacement pour la faune, habitats privilégiés pour la faune et la flore) à l'endroit des chantiers et à proximité.

Exemples :

- **Mesures spécifiques à la phase chantier** : mise en place de dispositifs temporaires de traitement des eaux de ruissellement du chantier et de franchissement des cours d'eau et des zones humides, adaptation de la période de réalisation des travaux pour certaines espèces (ex. : en dehors de la période de nidification, d'hibernation ou de la période de frai), réduction des aires d'emprise des travaux, remise en état de la zone après chantier, prescriptions de mesures préventives (plan de suivi des travaux, suivi du chantier par un ingénieur écologue, formation, sensibilisation du personnel, documents d'information remis à tous les intervenants), etc.

- **Mesures communes aux phases chantier et d'exploitation** : modification de la nature d'un ouvrage de franchissement hydraulique, augmentation de sa transparence hydraulique et diminution de son emprise au sol ; équipement des remblais de couches drainantes ; création de haies basses et de bandes enherbées ; aide à la recolonisation du site par semis artificiel ; restauration de fonctionnalités écologiques au droit du projet (revégétalisation, installation d'un batrachoduc et implantation de clôtures amphibiens au droit des axes de migration, passages à faune de type éco-ponts, passes à poissons pour la montaison et la dévalaison, etc.) ; installation d'une passe à poisson, mise en place d'un débit minimum biologique dans les tronçons court-circuités en aval immédiat d'un barrage de dérivation ; arrêts des tirs de mines pendant la période de nidification des oiseaux ; adaptation des techniques d'éclairage nocturne ; remise en état des terres mobilisées par le chantier et non utilisées par le projet pour un retour à une destination agricole ou forestière, etc.

Nature des impacts résiduels après évitement et réduction

Les impacts résiduels éventuels sont à qualifier de significatifs*[27] ou non significatifs. Cette qualification fait l'objet d'une définition propre à chaque réglementation. Dans le cadre de Natura 2000, la jurisprudence apporte un éclairage sur la notion d'impact « significatif » [28].

Pour dimensionner la mesure compensatoire, les impacts résiduels significatifs s'expriment en pertes écologiques, selon des critères et méthodes décrits à la fiche n° 15.

Présentation des mesures dans le dossier de demande

Une attention particulière est portée à la présentation des mesures d'évitement et de réduction, pour les différentes solutions envisagées, dans le paragraphe « raisons du choix du projet » et dans le résumé non technique de l'étude d'impact (art. R. 122-5 IV du CE), habituellement lus par une personne qui n'étudiera pas le dossier dans son intégralité. Le maître d'ouvrage veille à utiliser la terminologie adéquate à chaque mesure.

Le dossier de demande comporte :

- une présentation des différentes solutions envisagées pour le projet avec leurs éventuelles mesures d'évitement et de réduction, ainsi que l'argumentaire étayant le choix de la solution retenue au regard de l'objectif de solutions de moindre impact à coût raisonnable (cf. fiche n° 20) ;
- la synthèse des mesures d'évitement et de réduction au titre de l'ensemble des procédures, et les impacts résiduels associés ; cette synthèse peut prendre la forme d'un tableau (cf. annexe).

27. On parle aussi parfois d'impacts acceptables par le milieu, en tant qu'impacts suffisamment faibles pour ne pas devoir nécessairement être compensés.

28. Jurisprudence liée à la zone d'aménagement concerté de Porta (Cour Administrative d'Appel de Marseille, N°09MA00510, Lecture du 17 mars 2011). Le projet se situe dans le site d'intérêt communautaire Capcir, Carlit et Campcardos. Selon l'évaluation des incidences, le projet conduit à une destruction irrémédiable de 14,28 ha de l'habitat prioritaire « formations herbeuses à nards riches en espèces », soit 0,72 % du site d'intérêt communautaire, à une destruction de 0,007 ha de l'habitat prioritaire « tourbières hautes actives », soit 0,02 % du site d'intérêt communautaire et affecte d'autres habitats, sur 11 ha, soit 0,55 % du site d'intérêt communautaire, avec des effets faibles à très faibles. Étant donné, d'une part, le caractère très limité des espaces affectés par le projet par rapport à la superficie totale du site d'intérêt communautaire et, d'autre part, la faible intensité des effets négatifs sur ces espaces, alors que sont prévues par l'étude d'impact du projet des mesures de réduction ainsi que des mesures compensatoires, il est conclu que le projet n'a pas d'impact significatif sur le site d'intérêt communautaire.

Fiche n° 12

ANNEXE : TABLEAU SYNTHÉTISANT LES IMPACTS D'UN PROJET POUR UNE SOLUTION CONSIDÉRÉE (EXEMPLE FICTIF)

L'exemple de tableau ci-dessous ne constitue qu'une analyse des solutions de substitution, qu'un maître d'ouvrage doit comparer avec d'autres solutions de substitution. La détermination du caractère « significatif » ou « non significatif » doit s'appuyer sur une démarche d'analyse.

	IMPACT BRUT	MESURE D'ÉVITEMENT	MESURE DE RÉDUCTION	ÉVALUATION DE L'IMPACT RÉSIDUEL ÉVENTUEL
HABITAT Intitulé de l'habitat + code CORINE ou EUNIS ou Natura 2000 le cas échéant				
Pelouses sèches semi-naturelles et faciès d'embuissonnement sur calcaire (6210 - Corine : 34.32)	Destruction de la totalité de la superficie de l'habitat par emprise du projet, soit 2 ha. Niveau d'enjeu de l'habitat : moyen. Impact permanent.	Déplacement du projet permettant de sauvegarder 90 % de l'habitat.		Destruction de l'habitat sur 2 000 m². Impact moyen au vu de la particularité de l'habitat et de son état de conservation. ***=> Impact résiduel significatif à compenser***
Chênaies pédonculées ou chênaies charmaies du *Carpinion betuli* (9160 - Corine : 41.24)	Destruction d'une partie de l'habitat (3 ha) et coupure du boisement en deux entités distinctes. Niveau d'enjeu de l'habitat : fort. Impact permanent.	Modification de l'emprise du projet permettant de conserver 1 ha de cet habitat.	Déboisement progressif à une période adaptée (de septembre à décembre).	Perte nette d'habitat sur 2 ha. Impact fort au vu de la particularité de l'habitat et de la rupture de la continuité écologique. ***=> Impact résiduel significatif à compenser***
Haies (Corine : 84.2)	Destruction par emprise de 800 mètres linéaires. Niveau d'enjeu de l'habitat : moyen (répartition de l'habitat sur le secteur). Impact permanent.	Limite de l'emprise au strict nécessaire et mise en défens du linéaire de haie sur talus (300 m).	Destruction progressive à la période la moins préjudiciable pour les espèces (de septembre à décembre).	Perte de 500 mètres linéaires. Impact fort au vu de la particularité de l'habitat. ***=> Impact résiduel significatif à compenser***
...				
FLORE Nom de l'espèce selon la nomenclature binomiale + nom commun				
Orchis moucheron (*Gymnadenia conopsea (L.) R. Br.*)	Destruction d'une vingtaine d'individus par emprise des pistes d'accès au chantier. Impact permanent.	Modification de la piste d'accès au chantier par contournement de la population impactée.		Nul. ***=> Aucun impact résiduel***
Flûteau nageant (*Luronium natans (L.) Raf.*)	Comblement de la mare où se développent deux petites populations de l'espèce. Impact permanent.		Reprofilage de la mare (comblement partiel seulement) assurant le maintien de la station la plus petite. Transfert des individus de la seconde population vers une nouvelle mare.	Faible. ***=> Impact résiduel non significatif***
...				

...

Fiche n° 12

(suite)	IMPACT BRUT	MESURE D'ÉVITEMENT	MESURE DE RÉDUCTION	ÉVALUATION DE L'IMPACT RÉSIDUEL ÉVENTUEL
FAUNE Présentation par groupe taxonomique puis par le nom de l'espèce (selon la nomenclature binomiale et nom commun)				
Mammifères	Collisions entre véhicules et grands mammifères en phase d'exploitation. Impact permanent.		Mise en place d'une clôture adaptée le long de l'infrastructure linéaire.	Impact très faible. ***=> Impact résiduel non significatif***
Mammifères Grand rhinolophe (*Rhinolophus ferrumequinum, Schreber*)	Un gîte d'hibernation est présent à proximité immédiate de l'emprise du projet : risque de dérangement (bruit engendré par les engins de chantier) pendant la période considérée. Impact temporaire.		Pas de travaux pendant la période d'hibernation entre fin octobre et début mars sur le secteur, et mise en place d'un balisage.	Impact faible. ***=> Impact résiduel non significatif***
Azuré du Serpolet (*Maculinea arion, Linnaeus, 1758*)	Atteinte à la population par destruction d'une formation végétale composée des plantes hôtes pour l'espèce *(Thymus sp., Origanum vulgare).* Impact permanent.	Déplacement du projet permettant de sauvegarder 90 % de l'habitat.		Impact moyen. ***=> Impact résiduel significatif à compenser***
...				
CONNECTIVITÉ / FONCTIONS ÉCOLOGIQUES				
Amphibiens : • Crapaud calamite (*Bufo calamita Laurenti, 1768*) • Pelodyte ponctué *(Pelodytes punctatus, Daudin, 1802)*	Création d'obstacles aux déplacements de plusieurs espèces d'amphibiens par coupure d'un axe migratoire. Impact permanent.		Plusieurs passages inférieurs pour amphibiens + pose de clôtures adaptées sur un linéaire de x mètres.	Impact faible : prévention des mortalités et restauration de l'axe migratoire. ***=> Impact résiduel non significatif***
...				
SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES				
Chênaies pédonculées ou chênaies charmaies du *Carpinion betuli*	Destruction d'une partie de l'habitat (cf. supra) d'où dégradation du paysage et du service récréatif pour les populations impactées par le projet. Impact permanent.	Modification de l'emprise du projet permettant de conserver 1 ha de cet habitat.	Déboisement progressif à une période adaptée (de septembre à décembre).	Destruction sur 2 ha. Impact moyen (particularité forte du paysage au niveau local mais moins intense au niveau national). ***=> Impact résiduel non significatif***
...				

Mesures d'optimisation spécifiques à la phase chantier

Mesures liées à la conception et à l'exploitation du projet

Fiche n° 12

Pour en savoir +

- Ministère du développement durable. 2010. Prise en compte des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques par les grandes infrastructures linéaires de l'État et de ses établissements publics – troisième document en appui à la mise en œuvre de la Trame verte et bleue en France. Proposition issue du comité opérationnel Trame verte et bleue.
http://www.trameverteetbleue.fr/sites/default/files/juillet2010_guide3_tvb_avec_auteurs_0.pdf

- Ministère du développement durable. 2012. Guide « Espèces protégées, aménagements et infrastructures ». Recommandations pour la prise en compte des enjeux liés aux espèces protégées et pour la conduite d'éventuelles procédures de dérogation au sens des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement dans le cadre des projets d'aménagements et d'infrastructures.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Especes-menacees-les-plans-.html

- SETRA. 2009. Éléments de coût des mesures d'insertion environnementales – exemple de l'Est de la France. (cf. guides du SETRA) sur :
http://dtrf.setra.developpement-durable.gouv.fr
http://cataloguesetra.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Cataloguesetra/0005/Dtrf-0005509/DT5509.pdf

- SETRA.
http://dtrf.setra.developpement-durable.gouv.fr
2005. Aménagements et mesures pour la petite faune.
2006. Routes et passages à faune - 40 ans d'évolution.
http://www.trameverteetbleue.fr/documentation-outils/references-bibliographiques/routes-passages-faune
2007. Natura 2000. Principes d'évaluation des incidences des infrastructures de transports terrestres.
2006. Mesures et limitations de la mortalité de la chouette effraie sur le réseau routier.
2009. Chiroptères et infrastructures de transports terrestres - Menaces et actions de préservation
http://www.trameverteetbleue.fr/sites/default/files/note_information_chiropteres_infrastructures.pdf
2011. Infrastructures linéaires et zones humides - Quels enjeux ? Quelles solutions ?

- Commission européenne. 2012. Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4 de la directive « Habitats, faune, flore » complétant la brochure « Gérer les sites Natura 2000 » Clarification des concepts de solutions alternatives, raisons impératives d'intérêt public majeur, mesures compensatoires, cohérence globale, avis de la Commission 2007-2012.
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_fr.pdf

- Commission européenne. 2007. Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats, faune, flore » 92/43/CE.
http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance/french/env-2007-00702-00-00-fr-/_EN_1.0_&a=d

Fiche n° 13

DÉFINIR LES MODALITÉS D'UNE MESURE COMPENSATOIRE

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesure concernée : Compensation
Responsable de l'action : Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels : Bureaux d'études et autres prestataires ; experts naturalistes ; opérateurs compétents dans la réalisation de mesures compensatoires.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Concevoir une mesure pour compenser les impacts résiduels significatifs d'un projet, si la démarche itérative d'évitement et de réduction des impacts (cf. fiche n° 12) n'a pas permis de les supprimer totalement.
- Permettre le maintien durable (logique de non-perte nette) ou contribuer au rétablissement (logique de gain net) de la qualité environnementale* des milieux naturels*.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Références réglementaires

Art. R. 122-5 II 7° du CE : l'étude d'impact présente les mesures prévues par le maître d'ouvrage pour « 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 [...] maître d'ouvrage justifie cette impossibilité. »

Au titre des procédures particulières :

- **Natura 2000** : selon l'art. R. 414-23 IV 2° du CE, lorsque des effets significatifs dommageables subsistent après évitement et réduction, le dossier de demande comprend « 2° La description des mesures envisagées pour compenser les effets dommageables que les mesures prévues au III ci-dessus ne peuvent supprimer. Les mesures compensatoires permettent une compensation efficace et proportionnée au regard de l'atteinte portée aux objectifs de conservation du ou des sites Natura 2000 concernés et du maintien de la cohérence globale du réseau Natura 2000. Ces mesures compensatoires sont mises en place selon un calendrier permettant d'assurer une continuité dans les capacités du réseau Natura 2000 à assurer la conservation des habitats naturels et des espèces. Lorsque ces mesures compensatoires sont fractionnées dans le temps et dans l'espace, elles résultent d'une approche d'ensemble, permettant d'assurer cette continuité. »
- **Espèces protégées** : arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L.411-2 du CE portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées. Art. 2 : « La demande de dérogation [...] comprend : [...] La description, en fonction de la nature de l'opération projetée : [...] – s'il y a lieu, des mesures d'atténuation ou de compensation mises en œuvre ayant des conséquences bénéfiques pour les espèces concernées. »
- **Eau et milieux aquatiques** : art. R. 214-6 4° et R. 214-32 4° du CE : le dossier de demande comprend « un document : [...] d) Précisant s'il y a lieu les mesures correctives ou compensatoires envisagées. »
- **Défrichement** : art. L. 311-4 du code forestier : « L'autorité administrative peut subordonner son autorisation au respect d'une ou plusieurs des conditions suivantes : [...] 2° L'exécution de travaux de reboisement sur les terrains en cause ou de boisement ou reboisement sur d'autres terrains, pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie le cas échéant d'un coefficient multiplicateur compris entre 2 et 5, déterminé en fonction du rôle écologique ou social des bois visés par le défrichement. Le cas échéant, le représentant de l'État dans le département pourra imposer que le boisement compensateur soit réalisé dans la même région forestière ou dans un secteur écologiquement ou socialement comparable. »

Fiche n° 13

Définitions

• Mesures compensatoires des atteintes aux milieux naturels et à la biodiversité

Art. R. 122-14 II du CE : « Les mesures compensatoires ont pour objet d'apporter une contrepartie aux effets négatifs notables, directs ou indirects du projet qui n'ont pu être évités ou suffisamment réduits. Elles sont mises en œuvre en priorité 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. »

Les mesures compensatoires des impacts sur le milieu naturel en particulier, doivent permettre de maintenir voire d'améliorer l'état de conservation des habitats, des espèces, les services écosystémiques rendus, et la fonctionnalité des continuités écologiques concernés par un impact négatif résiduel significatif. La mise en œuvre d'une mesure compensatoire vient en complément aux actions publiques en matière de protection ou restauration de la nature (cf. fiche n° 14).

• Définitions et obligations au titre des procédures particulières

Évaluation des incidences Natura 2000 : les mesures compensatoires constituent des mesures spécifiques d'un projet ou d'un plan portant atteinte de manière significative à un site Natura 2000. « Elles visent à contrebalancer les effets négatifs du plan ou du projet de manière à sauvegarder la cohérence écologique globale du réseau Natura 2000 » et à « contrebalancer effets négatifs sur l'espèce ou l'habitat en cause. Elles constituent le « dernier recours » et ne sont utilisées que lorsque les autres mesures de sauvegarde prévues par la directive restent sans effet et qu'il a été décidé d'envisager malgré tout la réalisation d'un projet ou d'un plan ayant des effets négatifs sur un site Natura 2000 » (source : document d'orientation concernant l'art.6, paragraphe 4, de la directive « Habitats, faune, flore »).

Dérogations à la protection stricte des espèces : les mesures compensatoires visent à ne pas nuire au maintien dans un état de conservation favorable des espèces visées.

Eau et milieux aquatiques : les mesures compensatoires participent de la « gestion équilibrée et durable de la ressource en eau » et doivent permettre au projet d'assurer « la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides » (art. L. 211-1 du CE). Ceci se traduit notamment par l'atteinte des objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les SDAGE et la non-détérioration de la qualité des eaux (art. L. 212-1 du CE). Les SDAGE peuvent prévoir des dispositions particulières sur la compensation des impacts résiduels aux milieux aquatiques et humides[29].

ICPE : la question de la compensation des impacts résiduels significatifs ne doit se poser que si les meilleures techniques ne sont pas appliquées (p. ex. à cause d'impossibilités techniques et/ou d'un coût trop élevé) ou si l'impact résiduel n'est pas compatible avec des exigences de qualité du milieu.

29. Les SDAGE rappellent la nécessité de compenser les atteintes aux cours d'eau et aux zones humides en donnant parfois des exemples. Pour les cours d'eau : dans le cas d'impact à la continuité latérale, maintien des volumes d'expansion de crues transitant au droit du projet (SDAGE Rhin-Meuse, Seine Normandie, Rhône Méditerranée et Corse) ; dans le cas d'impacts à la continuité longitudinale, effacement ou arasement partiel d'ouvrages, restauration du transport des sédiments et de la circulation piscicole, diversification des habitats (SDAGE Loire Bretagne), restauration de la circulation du saumon atlantique et de l'anguille européenne sur les axes prioritaires, du transport solide des sédiments des cours d'eau prioritaires pour cet aspect (SDAGE Rhin Meuse).

DOCTRINE NATIONALE

Fiche n° 13

Lorsque le projet n'a pas pu éviter les enjeux environnementaux majeurs et lorsque les impacts n'ont pas été suffisamment réduits c'est-à-dire qu'ils peuvent être qualifiés de significatifs, il est nécessaire de définir des mesures compensatoires.

Les mesures compensatoires ont pour objet d'apporter une contrepartie aux impacts résiduels négatifs du projet (y compris les impacts résultant d'un cumul avec d'autres projets) qui n'ont pu être évités ou suffisamment réduits. Elles sont conçues de manière à produire des impacts qui présentent un caractère pérenne et sont mises en œuvre en priorité à proximité fonctionnelle du site impacté. Elles doivent permettre de maintenir voire le cas échéant d'améliorer la qualité environnementale des milieux naturels concernés à l'échelle territoriale pertinente.

Les mesures compensatoires doivent être pertinentes et suffisantes, notamment quant à leur ampleur et leur localisation, c'est-à-dire qu'elles doivent être :

- au moins équivalentes [... cf. fiche n° 15 sur l'équivalence].

- faisables : le maître d'ouvrage doit évaluer la faisabilité technique d'atteinte des objectifs écologiques visés par la mesure compensatoire, estimer les coûts associés à la mesure et sa gestion sur la durée prévue, s'assurer de la possibilité effective de mettre en place les mesures sur le site retenu (eu égard notamment à leur ampleur géographique ou aux modifications d'utilisation du sol proposées), définir les procédures administratives et les partenariats à mettre en place, proposer un calendrier aussi précis que possible prévoyant notamment la réalisation des mesures compensatoires. Un site ne doit pas avoir subi de dommages irréversibles avant que les mesures compensatoires ne soient mises en place ; des dérogations au principe de mise en œuvre préalable des mesures sont toutefois admissibles lorsqu'il est établi qu'elles ne compromettent pas l'efficacité de la compensation.

- efficaces : les mesures compensatoires doivent être assorties d'objectifs de résultat et de modalités de suivi de leur efficacité et de leurs effets.

Compte tenu de ces éléments, il est admis que « tout n'est pas compensable ». Un impact est non compensable lorsque, en l'état des connaissances scientifiques et techniques disponibles, l'équivalence écologique ne peut être obtenue, ou lorsqu'il n'est pas certain que le maître d'ouvrage pourra assumer la charge financière des compensations proposées, ou lorsque les mesures compensatoires proposées ne sont pas réalisables (compte tenu notamment des surfaces ou linéaires sur lesquelles elles auraient à s'appliquer), c'est-à-dire lorsqu'il n'apparaît pas possible de maintenir ou le cas échéant d'améliorer la qualité environnementale d'un milieu naturel. Dans le cas où il apparaîtrait que les impacts résiduels sont significatifs et non compensables, le projet, en l'état, ne peut en principe être autorisé. Par exception, un projet présentant des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement peut être autorisé sous réserve de l'absence de solution alternative de moindre impact.

Le programme de compensation doit nécessairement comprendre des mesures écologiques, telles que des actions de remise en état ou d'amélioration des habitats ou des actions de renforcement des populations de certaines espèces, et toute autre action opportune (cf. infra).

Une même mesure compensatoire sur une parcelle donnée ne peut pas servir à compenser les impacts issus de plusieurs projets, ni au même moment, ni dans le temps.

En complément, des mesures, dites « d'accompagnement » (acquisitions de connaissance, définition d'une stratégie de conservation plus globale, mise en place d'un arrêté de protection de biotope qui relève en fait des pouvoirs de l'État ou des collectivités, etc.), peuvent être définies pour améliorer l'efficience ou donner des garanties supplémentaires de succès environnemental aux mesures compensatoires.

Au niveau d'un territoire, les maîtres d'ouvrage peuvent, si cela est pertinent, rechercher des synergies par rapprochement géographique des mesures [...] de compensation. Les instances de concertation mises en place au niveau d'un territoire peuvent être le lieu de la recherche de ces synergies.

Fiche n° 13

OBJECTIF DE LA COMPENSATION DES ATTEINTES AUX MILIEUX NATURELS

Selon la doctrine nationale, « La mise en œuvre de la séquence [éviter, réduire, compenser] doit permettre de conserver globalement la qualité environnementale des milieux, et si possible d'obtenir un gain net, en particulier pour les milieux dégradés, compte tenu de leur sensibilité et des objectifs généraux d'atteinte du bon état des milieux. [...] [Dans ce cadre, les mesures compensatoires] doivent permettre de maintenir voire le cas échéant d'améliorer la qualité environnementale des milieux naturels concernés à l'échelle territoriale pertinente. »

L'objectif poursuivi de la compensation est donc d'atteindre une non-perte nette de biodiversité et dans certains cas, de tendre vers un gain net (cf. fiche n° 15 sur l'équivalence). Pour les milieux aquatiques, la compensation doit assurer la non dégradation de la qualité de la masse d'eau et ne pas compromettre l'atteinte de l'objectif de qualité.

Modalités de mise en œuvre et de gestion

Les mesures compensatoires font appel à une ou plusieurs actions écologiques : restauration ou réhabilitation, création de milieux et/ou, dans certains cas, évolution des pratiques de gestion permettant un gain substantiel des fonctionnalités du site de compensation (cf. définitions dans le tableau infra et fiche n° 14 sur l'additionnalité).

Ces actions écologiques sont complétées par des mesures de gestion afin d'assurer le maintien dans le temps de leurs effets. Une mesure de gestion (cf. fiche n° 17) consiste en une ou plusieurs actions prolongées visant à maintenir un milieu dans un état favorable à la biodiversité. Exemples : fauchage tardif, pâturage extensif par le biais de races adaptées au milieu considéré, passage d'un lamier pour entretenir des haies, faucardage d'étang, etc.

Des actions de renforcement de populations d'espèces ne suffisent pas à constituer, à elles seules, des mesures compensatoires, mais elles peuvent utilement accompagner des actions écologiques sur le site d'une mesure compensatoire (cf. annexe).

La préservation de milieux, consistant à assurer la maîtrise foncière d'un site et à le protéger réglementairement, n'est pas une modalité de compensation. Dans certains cas exceptionnels, la préservation peut néanmoins être proposée comme mesure compensatoire dans le cadre d'un panachage de mesures (comprenant par exemple des mesures de restauration), si le maître d'ouvrage démontre qu'il s'agit de préserver un milieu fortement menacé, de manière additionnelle aux politiques publiques en vigueur (cf. fiche n° 14). Les sites préservés pourront notamment permettre de garantir le bon fonctionnement des sites faisant l'objet de mesures de restauration ou de création, dans une logique de fonctionnalité écologique et de trame verte et bleue.

Modalités de financement

Un maître d'ouvrage peut financer un opérateur (ex. : une collectivité, une association, un établissement public, etc.) pour mettre en œuvre une mesure compensatoire. Mais le maître d'ouvrage reste responsable de cette mesure (cf. fiche n° 23). Les versements financiers qui ne sont pas directement affectés à une mesure écologique en nature, équivalente à l'impact[30], ne sont pas une mesure compensatoire.

Le maître d'ouvrage est responsable du financement complet des mesures compensatoires de son projet.

Pour favoriser un effet levier, la mesure compensatoire peut s'intégrer à une opération écologique plus large, co-financée par plusieurs acteurs : dans ce cas, la mesure compensatoire ne correspond qu'à la partie financée par le maître d'ouvrage.

Exemple : lorsque le maître d'ouvrage finance 50 % d'une action de restauration de cours d'eau (le reste étant apporté par des financeurs publics), et qu'il souhaite présenter cette action à titre de compensation dans le cadre de son projet, la mesure compensatoire considérée au titre de l'impact du projet autorisé ne correspondra qu'à la moitié du linéaire de cours d'eau restauré.

30. La compensation en France et au sein de l'UE se distingue de systèmes existants par exemple en Inde et au Brésil, où les maîtres d'ouvrage versent une somme au titre de la compensation (ex. : pourcentage du coût du projet). Ces financements, mutualisés et gérés dans un fonds, sont ensuite affectés à des projets de conservation de la biodiversité, généralement sans lien direct (écologique, géographique) avec les milieux naturels impactés par les projets d'aménagement.

Articulation avec les mesures agro-environnementales

Les éléments ci-dessous doivent à ce stade être considérés comme indicatifs et non stabilisés. Ils seront notamment revus au regard de l'expertise juridique en cours au ministère du Développement durable.

Lorsque la mesure compensatoire consiste à faire évoluer des pratiques de gestion sur une exploitation agricole, la question de l'articulation avec les mesures agro-environnementales (MAE) prévues par le Règlement de développement rural (RDR) R(CE) 1698-2005 et sa déclinaison en France (programme de développement rural hexagonal (PDRH) et documents de programmation pour la Corse et les DOM) peut se poser.

Différents cas de figure se présentent :

- soit le maître d'ouvrage met en œuvre des mesures qui ont le même contenu qu'une MAE (ex. : une MAE du catalogue régional ouverte par la Commission régionale agro-environnementale) : si le maître d'ouvrage est public (ex. : conseil général agissant en tant qu'aménageur) ou s'il s'agit d'un concessionnaire de service public, il doit accorder un montant qui se réfère à l'aide prévue par la MAE ; si le maître d'ouvrage est privé, le montant est libre. Dans le cas où le statut du maître d'ouvrage conduit à considérer comme soutiens publics les financements qu'il attribuerait, alors par souci de sécurité juridique, il est recommandé que ce maître d'ouvrage respecte les règles propres à un maître d'ouvrage public et s'inscrive dans les règles du RDR et PDRH ;
- soit le maître d'ouvrage met en œuvre des mesures dont le contenu est différent d'une MAE : si le maître d'ouvrage est public, cela implique que la mesure compensatoire sera considérée comme une aide d'État : à ce titre, il devra respecter les lignes directrices sur les aides d'État à l'agriculture.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Démarche pour définir ses mesures compensatoires

La définition des mesures compensatoires passe en pratique par les étapes suivantes :

- évaluer les impacts résiduels, y compris les impacts cumulés, pour dimensionner la mesure compensatoire (cf. fiches n° 11 et n° 15) ;
- identifier une « zone naturelle » sur laquelle la compensation sera pertinente (cf. fiche n° 15) ;
- identifier dans cette zone les sites qui pourraient être pertinents pour la compensation ;
- mener une expertise pour la maîtrise de ces sites (par la propriété ou par contrat) avec l'appui de partenaires (cf. fiche n° 16) ;
- retenir une action écologique ou une combinaison d'actions permettant d'atteindre les objectifs affichés (cf. tableau ci-dessous) ; rechercher la complémentarité des mesures compensatoires prises au titre de différentes procédures (cf. fiche n° 7) ;
- définir les modalités de gestion permettant de garantir la pérennité de la mesure(cf. fiche n° 17) ;
- évaluer les impacts environnementaux négatifs éventuels de la mesure compensatoire proposée et le cas échéant reconsidérer la mesure ;
- s'assurer de la faisabilité de la mesure, y compris en prévoyant des modalités de gestion adaptative (cf. doctrine ci-dessus) ;
- renforcer au besoin la mesure compensatoire par des mesures d'accompagnement (cf. annexe).

Les modalités de compensation sont définies au cas par cas, en tenant compte des exigences en termes d'additionnalité (cf. fiche n° 14) et d'équivalence (cf. fiche n° 15). Le tableau ci-après constitue un outil permettant d'orienter le choix de la ou des actions(s) écologique(s) à retenir en matière de compensation, en fonction de critères d'analyse et du contexte dans lequel le projet s'inscrit.

Fiche n° 13

	RESTAURATION OU RÉHABILITATION (y compris mesures de gestion)	CRÉATION (y compris mesures de gestion)	ÉVOLUTION DES PRATIQUES DE GESTION
Définition	Action sur un milieu dégradé par l'homme ou par une évolution naturelle (ex. : fermeture d'un milieu par développement des espèces ligneuses suite à un abandon de gestion), visant à faire évoluer le milieu vers un état plus favorable à son bon fonctionnement ou à la biodiversité. Interventions faisant appel à des travaux (terrassement, travaux hydrauliques, génie écologique, etc.).	Action visant à créer un habitat sur un site où il n'existait pas initialement. Interventions faisant appel à des travaux de terrassement, des travaux hydrauliques ou de génie écologique.	Action qui permet d'assurer une gestion optimale d'un milieu, des espèces et de leurs habitats. L'évolution des pratiques de gestion peut être envisagée au titre de la compensation dès lors qu'elle permet un gain substantiel des fonctionnalités du site.
Nature de la mesure	Maîtrise du site par la propriété (1) ou par contrat. + Mesures techniques visant à l'amélioration de la qualité écologique des milieux naturels. + Mesures de gestion.	Maîtrise du site par la propriété (1) ou par contrat. + Mesures techniques visant la création de milieux. + Mesures de gestion.	Maîtrise du site par la propriété (1) ou par contrat. + Application éventuelle d'outils réglementaires. + Mesures de gestion.
Recherche du foncier	Site adapté à la nature de la mesure et sur lequel les caractéristiques environnementales recherchées sont potentiellement présentes ou observées.	Site adapté à la nature de la mesure, et permettant de pérenniser ses effets.	Site correspondant aux milieux naturels impactés.
Probabilité d'atteinte des objectifs	Variable selon l'état des connaissances scientifiques sur le milieu[31], l'état de dégradation et la capacité de résilience du milieu, le retour d'expériences sur les techniques employées ; en général moyenne à forte.	Variable selon les milieux et généralement faible. Peut parfois faire appel à des techniques encore expérimentales ; dans ce cas, la mesure compensatoire ne peut pas être acceptée au titre d'une étude d'incidence Natura 2000.	Variable selon la capacité du maître d'ouvrage ou de l'opérateur à garantir efficacement la gestion sur la durée prévue (cf. cas du dérangement des espèces).
Additionnalité écologique (cf. fiche n° 14)	Moyenne à forte.	De faible à forte en fonction des espèces et habitats concernés et de la probabilité de réussite de la mesure.	De faible à moyenne, selon le gain visé en termes de fonctionnalité écologique et le degré de menace éventuelle sur le site de compensation.
Pertinence des techniques utilisées pour les milieux naturels visés	Exemples : • Défrichement d'espaces « agro-sylvo-pastoraux » délaissés par une agriculture traditionnelle et qui se sont largement fermés (ex. : coteaux calcicoles). • Réhabilitation de zones humides drainées.	Uniquement pour certains habitats, fonctions écologiques ou services écosystémiques avec retour d'expérience concluants (ex. : mares, haies, nichoirs, forêts récréatives).	Enjeux liés à la présence, sur le site de compensation, d'espèces, d'habitats ou de fonctions/services dont la conservation ou le maintien est important localement.
Exemples	Débroussaillage manuel des espèces ligneuses, étrépage d'une tourbière enfrichée, décapage d'un sol remblayé, reconnexion d'annexes hydrauliques avec le chenal principal d'un cours d'eau.	Création de mares. Reboisement.	Modification de la date de fauche et/ou de la pression de pâturage.

(1) ne s'applique pas aux milieux marins (cf. fiche n° 31)

31. Par exemple, le retour d'expériences sur la restauration ou la création de zones humides aux États-Unis, dans le cadre des banques de compensation, a permis d'identifier des critères de succès, à savoir : la taille de la zone humide (seuil de 100 ha contigus au-delà duquel la restauration tend à être plus efficace et plus rapide) ; la mise en réseau d'une zone humide avec son environnement (vs. son isolation) ; le caractère pérenne de la zone humide (vs. saisonnier) ; un climat chaud (source : Moreno-Mateos et al. 2012. Structural and Functional Loss in Restored Wetland Ecosystems).

Partenariats

Pour concevoir la mesure compensatoire, une expertise pluraliste gagnera à être mobilisée par le maître d'ouvrage pour débattre du bien-fondé de la mesure compensatoire proposée, dans la continuité de la démarche entreprise dans la phase de concertation (cf. fiches n° 2 et n° 3).

Il est conseillé au maître d'ouvrage de faire appel à des structures spécialisées (opérateurs fonciers, gestionnaires d'espaces naturels, établissements publics, associations environnementales, opérateurs spécialisés de la compensation, organisations professionnelles agricoles et/ou forestières, etc.). Dans les zones et pour les enjeux concernés, le maître d'ouvrage peut avoir recours aux opérations expérimentales d'offre de compensation encadrées par le Ministère du développement durable, si l'une de ces opérations permet une compensation équivalente aux impacts résiduels significatifs du projet et si sa pertinence est validée par le service instructeur.

ANNEXE : MESURES D'ACCOMPAGNEMENT AUX MESURES COMPENSATOIRES

Le maître d'ouvrage peut, s'il le souhaite, proposer des mesures d'accompagnement pertinentes, y compris avec l'aide de structures partenaires (cf. fiches n° 23 et n° 30).

Les mesures d'accompagnement ne s'inscrivent pas dans un cadre réglementaire ou législatif obligatoire. Elles peuvent être proposées en complément des mesures compensatoires (ou de mesures d'évitement et de réduction) pour renforcer leur pertinence et leur efficacité, mais ne sont pas en elles-mêmes suffisantes pour assurer une compensation.

Nature et objectifs des mesures d'accompagnement

Le projet peut, aux fins d'une bonne intégration des contraintes liées à l'environnement, la santé et la sécurité publique, comprendre des mesures d'accompagnement, en particulier lorsque les enjeux associés aux milieux impactés par le projet le justifient (aire de protection AEP, zones jouant le rôle de régulateurs hydrauliques, masses d'eau présentant des objectifs d'atteinte du bon état chimique ou écologique des eaux pour 2015, espèces protégées présentant un degré de menace élevé, etc.). Dans ces conditions, les mesures d'accompagnement contribuent à l'efficacité des mesures compensatoires (ou des mesures d'évitement et de réduction) et peuvent favoriser le retour d'expériences sur les techniques employées. À ce titre, les mesures d'accompagnement doivent avoir un lien avec le projet.

Pour certaines espèces particulièrement fragilisées ou menacées, le maître d'ouvrage montrera que son projet s'inscrit dans une démarche d'accompagnement d'une politique de restauration et respecte ainsi l'exigence liée au bon état de conservation des espèces impactées (cf. guide sur les espèces protégées). La mise en œuvre de mesures d'accompagnement dans ce cadre permet de renforcer l'additionnalité de la mesure compensatoire. Elle peut également permettre de répondre à des questions scientifiques ou techniques qui ont posé problème pour évaluer les impacts ou définir une compensation pertinente, par manque de connaissances sur certaines espèces, notamment les espèces menacées.

Élaboration et suivi des mesures d'accompagnement

Lorsque le maître d'ouvrage propose des mesures d'accompagnement, il en étudie les modalités (moyens, partenariats, durée d'engagement, etc.), prévoit des indicateurs de suivi (cf. fiche n° 18), évalue leur coût et provisionne le budget adéquat (cf. fiche n° 19), au même titre que les autres mesures.

Une fois mentionnée par le maître d'ouvrage dans son dossier de demande, la mesure d'accompagnement peut être reprise en tant que prescription dans l'acte d'autorisation et fait l'objet d'un suivi et d'un contrôle, au même titre que les autres mesures.

Liste indicative non exhaustive de mesures d'accompagnement envisageables

• Financement de programmes de recherche

Le financement peut porter sur des programmes de recherche visant une espèce ou un habitat impacté par le projet et qui fait l'objet d'une mesure compensatoire à caractère expérimental. Le programme de recherche peut par exemple viser l'amélioration des connaissances scientifiques portant sur une espèce ou un habitat pour lesquels il n'est pas (encore) possible de garantir l'efficacité des mesures compensatoires. Elle permettra alors de faciliter l'évolution de la mesure en cas de résultat insatisfaisant.

• Aide au fonctionnement de structures locales

Il s'agit d'un soutien financier à des structures locales œuvrant par exemple à la sauvegarde d'une espèce ou d'un groupe d'espèces en lien avec les impacts du projet.

Fiche n° 13

• Inventaires complémentaires et mise en place d'observatoires

Il peut s'agir par exemple de réaliser une étude visant à approfondir les connaissances relatives à la répartition d'une espèce patrimoniale impactée par le projet.

• Contribution au financement de programmes d'actions locaux

Les espèces impactées par le projet peuvent faire l'objet de fiches actions dans les documents d'objectif pour les sites Natura 2000 ou dans les plans de gestion locaux. Le maître d'ouvrage peut contribuer à la mise en œuvre de ces actions, si cela permet de réaliser des actions impossibles à financer dans le cadre des politiques en cours, et si cela contribue à l'efficacité des mesures compensatoires prévues (cf. fiche n° 14).

• Transplantation d'individus directement impactés par le projet

En dehors du cas des espèces protégées, gérées par la procédure de dérogation, et afin de prévenir la disparition totale d'individus directement impactés par le projet, le maître d'ouvrage peut envisager la transplantation de tout ou partie d'une population ou d'un peuplement (ex. : relâcher d'animaux, transfert de semis végétal ou de stations, etc.). Dans ce cas, le protocole envisagé est détaillé dans le dossier de demande.

Selon les cas, la transplantation d'individus peut être qualifiée de mesure de réduction (lorsque les individus viennent directement du site impacté et sont transplantés dans des habitats déjà favorables) ou d'accompagnement (lorsque des individus, provenant de sites où ils sont abondants ou d'élevages, sont relâchés sur le site de compensation pour favoriser le succès de la mesure compensatoire). Dans le cadre d'une mesure d'accompagnement, la transplantation d'individus d'espèces doit venir en complément des actions écologiques menées sur les milieux (ex. : restauration ou création d'habitats).

• Contribution au financement de programmes nationaux d'action (PNA)

Les PNA déclinent des actions spécifiques pour restaurer les populations et habitats de certaines espèces animales et végétales, en plus de leur protection réglementaire. Il existe à ce jour une soixantaine de PNA. Le maître d'ouvrage dont le projet impacte des espèces faisant l'objet d'un PNA peut rechercher dans ce plan les actions auxquelles il peut contribuer (actions pertinentes par rapport aux impacts de son projet).

• Actions de communication et/ou de sensibilisation

Il s'agit de mesures visant l'information et la sensibilisation du grand public ou d'un public en particulier (en milieu scolaire par exemple), relativement à la préservation d'une espèce et/ou d'un habitat emblématique lié(e) au projet. Ce type d'action peut déclencher une émulation locale sur le sujet, et contribuer à instaurer un dialogue et une meilleure acceptabilité du projet.

Ces actions de sensibilisation peuvent se prolonger dans le temps, au travers d'actions de formation et d'éducation (accompagnement et suivi de la mise en œuvre du projet avec un même public).

• Mesures de protection réglementaires

Ces mesures, décrites à la fiche n° 16, qui ne sont pas de la responsabilité du maître d'ouvrage, sont considérées comme des mesures d'accompagnement.

Pour en savoir +

Les ouvrages décrivant les expériences et modes de gestion des milieux naturels peuvent être utilisés, même s'ils ne traitent pas spécifiquement des mesures compensatoires :

- Publications de l'ATEN (http://boutique-en-ligne.espaces-naturels.fr/bibliotheque-en-ligne/cahiers-techniques-en-ligne), de la Fédération des conservatoires régionaux d'espaces naturels (http://www.enf-conservatoires.org/home.php?num_niv_1=1&num_cons_1=4), de la Fédération des réserves naturelles de France (divers recueils d'expérience (http://www.reserves-naturelles.org/librairie) des Réseaux des gestionnaires des espaces naturels sensibles des Conseils généraux, des fiches actions des documents d'objectif Natura 2000.
- Résultats du projet financé par le programme IngEcoTech du CNRS et du CEMAGREF sur les retours d'expériences d'opérations de création, restauration et réhabilitation écologique (en cours).

Fiche n° 14

JUSTIFIER L'ADDITIONNALITÉ D'UNE MESURE COMPENSATOIRE

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesure concernée : Compensation
Responsable de l'action : Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels : Bureaux d'études et autres prestataires ; experts naturalistes.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Concevoir des mesures compensatoires qui apportent une plus-value démontrée par rapport à l'état initial du site de compensation et des engagements publics et privés existants.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Art. R. 122-14 II du code de l'environnement (CE) : les mesures compensatoires « doivent permettre de conserver globalement, et si possible d'améliorer la qualité environnementale des milieux. »

Définition, non réglementaire : une mesure compensatoire est additionnelle lorsqu'elle génère un gain écologique pour le site de compensation qui n'aurait pas pu être atteint en son absence.

Articulation des fiches : le niveau de gain écologique nécessaire à la compensation n'est pas traité dans cette fiche mais dans la fiche n° 15 sur l'équivalence.

DOCTRINE NATIONALE

Composantes clés de l'additionnalité

Toute mesure compensatoire doit démontrer :

• Une additionnalité écologique

La mesure compensatoire doit apporter un gain écologique sur le site où elle est mise en œuvre. Ce gain est évalué par rapport à l'état initial ou, lorsque c'est pertinent, la dynamique écologique du milieu (cf. fiche n° 15).

Le gain devra persister dans la durée : par exemple, une mesure peut augmenter la surface d'habitat disponible pour une espèce, mais si l'habitat est exposé à des menaces accrues (ex. : espèces invasives), la conservation à long terme de l'espèce peut être menacée et la mesure compensatoire ne peut être qualifiée d'additionnelle (cf. fiches n° 16 et n° 17 portant notamment sur les modalités de pérennisation des mesures et la définition de la durée de gestion).

L'additionnalité écologique varie selon les modalités de la compensation (cf. tableau de la fiche n° 13) :

- La simple maîtrise d'un site ou sa simple protection réglementaire (ex. : arrêté de protection de biotope), sans y mener d'action écologique, ne peut pas être considérée comme une mesure compensatoire (sauf cas exceptionnels dans le cadre d'un panachage de mesures, cf. fiche n° 13).
- La restauration/réhabilitation ou la création de milieux permettent généralement une additionnalité écologique. Ces opérations peuvent cependant être inadaptées s'il existe une forte incertitude sur leur faisabilité relativement à l'habitat et à sa recolonisation par les espèces visées (ex. : cas du coussoul vierge ou des milieux accueillant des espèces végétales à faible capacité de dispersion) ou une impossibilité étant donné le temps nécessaire pour obtenir un milieu équivalent (ex. : cas des tourbières bombées).

Fiche n° 14

- Une évolution des pratiques de gestion peut être considérée comme additionnelle pour certains types d'impacts, dès lors qu'elle permet un gain substantiel des fonctionnalités du site et que sa pérennité est assurée. Lorsque l'évolution des pratiques de gestion s'appuie sur une convention de gestion agricole, le cahier des charges est ambitieux et prévoit une durée de gestion et un suivi appropriés.

  Exemples d'évolution de pratiques de gestion : retard des dates de fauche et/ou adaptation du chargement en bétail pour les zones ouvertes ou arrêt de la fertilisation pour reconstituer un habitat favorable à une espèce dont l'habitat a été impacté par le projet (ex. : prairies humides, pelouses sèches, etc.). Ce type de mesure n'est pertinent que pour certains types d'impacts, par exemple sur une espèce particulière dont le retard des dates de fauche peut lui permettre de retrouver un habitat favorable.

• Une additionnalité aux engagements publics

Dans tous les cas, les mesures compensatoires doivent être additionnelles aux actions publiques existantes ou prévues en matière de protection de l'environnement (plan de protection d'espèces, instauration d'un espace protégé, programme de mesure de la directive-cadre sur l'eau, trame verte et bleue, etc.). Elles peuvent conforter ces actions publiques (en se situant par exemple sur le même bassin-versant ou sur un site Natura 2000), mais ne pas s'y substituer. L'accélération de la mise en œuvre d'une politique publique de préservation ou de restauration, relative aux enjeux impactés par le projet, peut être retenue au cas par cas comme mesure compensatoire sur la base d'un programme précis (contenu et calendrier) permettant de justifier de son additionnalité avec l'action publique. Ces mesures constituent des engagements du maître d'ouvrage, qui en finance la mise en place et la gestion sur la durée[31'].

• Une additionnalité aux engagements privés

Une mesure compensatoire ne doit pas servir à mettre en œuvre des engagements privés déjà pris par ailleurs, comme par exemple une mesure compensatoire antérieure.

Eau et milieux aquatiques

Dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques, il existe plusieurs documents de planification :

- Le SDAGE, qui constitue un plan de gestion fixant les objectifs de qualité et de quantité des eaux ainsi que les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (art. L. 212-1 du CE). Il est accompagné d'un programme de mesures (PdM), élaboré pour une période de 6 ans, qui indique pour chaque mesure d'eau du bassin, les actions clefs à engager pour restaurer le bon état chimique et écologique des eaux. Le PdM se décline sous la forme de Plans d'Actions Opérationnel et Territorial (PAOT) dans chaque département. Les PAOT sont validés par les membres de la MISE.
- Le SAGE, institué pour un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique cohérente, contient un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques ainsi qu'un règlement qui peut « définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau » (art. L. 212-3 du CE).

Les mesures compensatoires proposées par un maître d'ouvrage doivent être compatibles avec les dispositions du SDAGE et cohérentes avec les actions listées dans les PdM et PAOT. Elles peuvent correspondre à des mesures prévues par ces documents de planification, dès lors qu'il est démontré qu'elles renforcent leur mise en œuvre, par exemple en les complétant ou en accélérant leur engagement.

Exemples : rachat de seuils ou barrages inexploités pour les araser, mise en œuvre d'opérations de restauration d'une partie de cours d'eau nécessaires pour l'atteinte du bon état et identifiées comme telles dans le programme de mesures, mais sur laquelle aucune maîtrise d'ouvrage n'avait pu émerger jusqu'alors.

31'. « La compensation doit avoir une valeur additionnelle par rapport au réseau Natura 2000 à la constitution duquel l'État membre était tenu de contribuer en vertu des directives. » (Source : document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats, faune, flore » - 2012)

Fiche n° 14

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Modalités de justification de l'additionnalité dans le dossier de demande

Dans son dossier de demande, le maître d'ouvrage démontre l'additionnalité de la compensation. Pour les sites sur lesquels une mesure compensatoire est envisagée, il présente successivement :

• Un état initial du site de compensation et ses perspectives d'évolution écologique

Cet état initial est établi sur la base d'une méthodologie analogue à celle employée pour l'état initial du site impacté (cf. fiche n° 10).

Au-delà du constat décrivant une situation à un temps donné, il est recommandé d'analyser la dynamique d'évolution des milieux naturels considérés, en l'absence de la mesure compensatoire. Cette trajectoire est définie par la dynamique naturelle du milieu et également, le cas échéant, par les effets attendus des politiques publiques de protection de la nature en vigueur au moment du projet. Cette recommandation est notamment utile lorsque la mesure consiste à faire évoluer les pratiques de gestion (cf. supra).

• La démonstration de l'additionnalité de la mesure compensatoire

Additionnalité écologique

C'est-à-dire le gain écologique visé par rapport à l'état initial (cf. fiche n° 15 sur l'équivalence), sur la base d'indicateurs.

Additionnalité aux engagements publics et privés

Le maître d'ouvrage démontre que la mesure proposée va au-delà des actions que l'État, les collectivités ou d'autres maîtres d'ouvrage se sont engagés à mettre en œuvre, par exemple :

Exemple 1 : une mesure compensatoire vise une espèce qui n'est pas concernée par un plan d'action.

Exemple 2 : une mesure compensatoire vise une espèce concernée par un plan d'action, mais va au-delà des actions prévues dans ce plan (ex. : restauration de continuités écologiques entre les habitats de l'espèce, non identifiées dans le plan d'action).

Exemple 3 : une mesure compensatoire B est mitoyenne d'un site ayant fait l'objet d'une mesure compensatoire A précédente et encore en cours ; elle est écologiquement cohérente avec la mesure A, permet des effets de synergie éventuels, mais ne se superpose pas et ne se substitue pas aux actions de la mesure A.

Exemple 4 : une mesure compensatoire permet de mettre en œuvre une action identifiée dans le SRCE sur laquelle aucun financement public ou privé n'est prévu à moyen terme, aucun engagement n'ayant été pris en ce sens.

Exemple 5 : la mise en œuvre d'un plan de gestion ou la proposition ou désignation d'une nouvelle zone déjà répertoriée comme zone d'importance communautaire, constituent des mesures « normales » pour un État membre prises en vertu des directives « habitats, faune, flore » et « Oiseaux », et ne peuvent donc constituer des mesures compensatoires (source : document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats, faune, flore ») ; a contrario, une mesure sur un site Natura 2000 mobilisant des moyens humains, financiers et fonciers dépassant fortement ce qui pourrait être mobilisé dans le cadre d'un DOCOB, pourrait être retenue au cas par cas comme mesure compensatoire, s'il est démontré qu'elle permet d'accélérer significativement l'atteinte du bon état de conservation des habitats ou espèces visés et qu'elle est cohérente avec les objectifs du DOCOB.

ANNEXE : PARALLÈLE AVEC LA NOTION D'ADDITIONNALITÉ CONCERNANT LES GAZ À EFFET DE SERRE (GES)

Source : Philibert Cédric. 1998. Le mécanisme de développement propre : une approche économique de l'additionnalité environnementale. UNEP.

La notion d'additionnalité a été en partie définie par l'article 12 du protocole de Kyoto dans le cadre du Mécanisme de Développement Propre (MDP) : un porteur de projet a la possibilité de financer un projet de réduction des émissions de GES dans un pays en voie de développement. En échange des réductions constatées, un volume équivalent d'Unités de Réduction d'Émissions Certifiées (UREC) lui est délivré. Le porteur de projet peut vendre ces unités sur le marché ou le déduire de ses obligations de réduction.

Fiche n° 14

Pour être reconnu comme faisant partie du MDP, un projet doit répondre à des critères, notamment celui d'additionnalité qui comporte deux volets :

- Une additionnalité financière : il faut démontrer que le projet n'aurait pu avoir lieu sans l'aide financière du porteur de projet. Le but de ce critère est d'éviter l'effet d'aubaine, c'est-à-dire le financement d'un projet qui aurait eu lieu par le simple jeu du marché et du contexte économique normal.
- Une additionnalité environnementale : le projet permet une réduction d'émissions de GES supplémentaire par rapport à ce qui se serait passé sans la mise en œuvre de ce dernier. La difficulté est de définir le scénario de référence (« baseline ») à partir duquel il est possible de déterminer ce qui serait arrivé en l'absence de l'activité. La référence ne peut être simplement constituée par la situation antérieure. Seule la différence entre le niveau d'absorption des GES et le niveau de référence peut faire l'objet de crédits carbone.

L'arrêté du 2 mars 2007 relatif à l'agrément des activités de projets relevant des articles 6 et 12 du protocole de Kyoto mentionne que « Le demandeur de l'agrément doit démontrer que l'activité de projet est additionnelle. La condition d'additionnalité est satisfaite s'il est établi [...] que les émissions de GES qui résulteront de la mise en œuvre de l'activité du projet seront inférieures à celles du scénario de référence [...] .» Le scénario de référence est défini de la manière suivante : le « niveau des émissions de GES qui aurait été vraisemblablement atteint par une activité s'exerçant conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur applicables à l'activité de projet concerné à la date du dépôt du dossier, et faisant usage des incitations économiques en vigueur à cette même date. »

Pour en savoir +

- Ministère du développement durable. 2010. Stratégie de création des aires protégées terrestres métropolitaines. Le choix des outils de protection en question : 20p.
- Commission européenne. 2012. Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4 de la directive « Habitats, faune, flore » complétant la brochure « Gérer les sites Natura 2000 » Clarification des concepts de solutions alternatives, raisons impératives d'intérêt public majeur, mesures compensatoires, cohérence globale, avis de la Commission 2007-2012. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_fr.pdf

Fiche n° 15

DÉFINIR UNE MESURE COMPENSATOIRE ÉQUIVALENTE AUX IMPACTS RÉSIDUELS SIGNIFICATIFS DU PROJET

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesure concernée :	Compensation
Responsable de l'action :	Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels :	Bureaux d'études et autres prestataires ; experts naturalistes ; universitaires, laboratoires de recherche (écologie, sociologie) ; comités régionaux (scientifiques, associations, acteurs socio-économiques) ; gestionnaires d'espaces naturels

OBJECTIF DE L'ACTION

- Aboutir à des mesures compensatoires dont le ciblage et le dimensionnement sont rigoureux scientifiquement et adaptés aux enjeux du territoire et aux objectifs fixés par la réglementation.
- Disposer pour chaque projet d'une méthode relative à l'évaluation des pertes et gains écologiques, afin de dimensionner des mesures compensatoires équivalentes.
- Appliquer une logique de gain net lorsque la qualité environnementale* des milieux naturels* le demande.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Définitions

L'« équivalence » s'appuie sur un ensemble de critères, de méthodes et de processus participatifs visant à évaluer et comparer les pertes écologiques liées à l'impact résiduel significatif d'un projet et les gains écologiques liés à la mesure compensatoire, de manière à concevoir et dimensionner cette dernière.

Les « pertes écologiques » correspondent aux impacts résiduels significatifs du projet (cf. fiche n° 12), mesurés pour chaque composante du milieu naturel concerné* par rapport à l'état initial ou, lorsque c'est pertinent, la dynamique écologique du site impacté.

Les « gains écologiques » correspondent à la plus-value écologique générée par la mesure compensatoire, mesurée pour chaque composante du milieu naturel concerné par rapport à l'état initial ou, lorsque c'est pertinent, la trajectoire écologique du site de compensation.

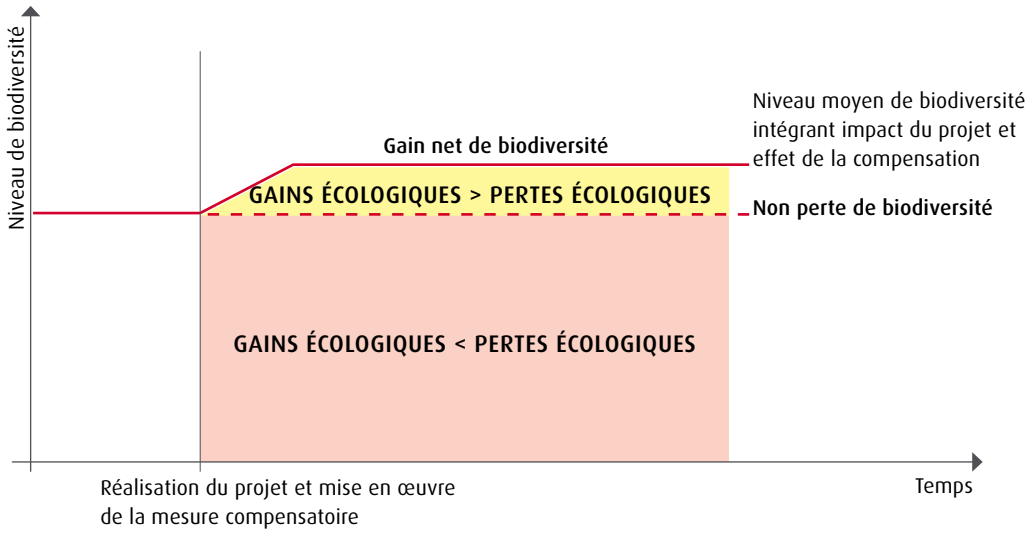
L'évaluation de la « dynamique écologique » s'appuie sur la dynamique naturelle du milieu et les engagements publics et privés éventuels relatifs au milieu naturel concerné (cf. fiche n° 14).

On parle de « non-perte nette » si les gains écologiques sur un enjeu ciblé sont au moins égaux aux pertes, et de « gain net » lorsque les gains écologiques estimés sur un enjeu ciblé sont supérieurs aux pertes.

Les mesures compensatoires doivent permettre le rétablissement de la qualité environnementale du milieu naturel impacté. La notion de « qualité environnementale » et son évaluation font l'objet de définitions propres à chaque politique sectorielle : état de conservation favorable pour les habitats naturels et les espèces de faune et de flore sauvages, bon état écologique et chimique pour les masses d'eau, bon état écologique pour le milieu marin, bonne fonctionnalité des continuités, etc.

Fiche n° 15

Représentation simplifiée de l'objectif de non perte nette ou de gain net de biodiversité



Notions présentes dans la réglementation

La réglementation apporte des précisions, partielles, sur les moyens d'atteindre l'équivalence (objet et objectif de la mesure, conditions de mise en œuvre, dimensionnement, etc.).

• Évaluation des incidences Natura 2000 (R. 414-23 IV 2° du CE)

« Les mesures compensatoires permettent une compensation efficace et proportionnée au regard de l'atteinte portée aux objectifs de conservation du ou des sites Natura 2000 concernés et du maintien de la cohérence globale du réseau Natura 2000. Ces mesures compensatoires sont mises en place selon un calendrier permettant d'assurer une continuité dans les capacités du réseau Natura 2000 à assurer la conservation des habitats naturels et des espèces. Lorsque ces mesures compensatoires sont fractionnées dans le temps et dans l'espace, elles résultent d'une approche d'ensemble, permettant d'assurer cette continuité. »

• Eau et milieux aquatiques

Les mesures compensatoires doivent permettre au projet d'assurer « la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides » (art. L. 211-1 du CE) qui se traduit notamment par l'atteinte des objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les SDAGE et la non-détérioration de la qualité des eaux (art. L. 212-1 du CE). Les SDAGE peuvent prévoir des dispositions particulières en termes de compensation des impacts résiduels aux milieux aquatiques et humides.

Selon la circulaire du 24 décembre 1999 sur la modification de la nomenclature relative à l'eau, création, vidange de plans d'eau et protection des zones humides, les mesures compensatoires « peuvent, par exemple, consister en l'acquisition amiable de terrains humides dégradés, de même fonctionnalité que ceux détruits ou altérés, [...] La surface à acquérir doit être suffisante pour restaurer des fonctionnalités identiques à celles des zones asséchées ou remblayées, ainsi que celles environnantes indirectement altérées. »

Pour les zones humides, la plupart des SDAGE demandent de compenser l'atteinte aux zones humides sur des sites équivalents sur le plan de la fonctionnalité et de la biodiversité en limitant géographiquement la compensation au même bassin-versant (SDAGE Seine Normandie, Loire Bretagne, Rhône Méditerranée Corse, Rhin Meuse) ou à une échelle dite « cohérente » (SDAGE Adour Garonne). En revanche, les compensations peuvent varier de 100 % (SDAGE Seine Normandie) à 200 % (SDAGE Loire Bretagne et Rhône Méditerranée Corse).

Exemple du SDAGE Adour-Garonne 2010-2015 (disposition C46) : « À titre d'exemple, la création ou l'acquisition de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et sur le plan de la biodiversité, peut compenser à hauteur de 150 % au minimum de la surface perdue. »

Exemple du SDAGE Loire Bretagne (disposition 8B-2) : « Dès lors que la mise en œuvre d'un projet conduit, sans alternative avérée, à la disparition de zones humides, les mesures conservatoires proposées par le maître d'ouvrage doivent prévoir, dans le même bassin-versant, la re-création ou la restauration de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la biodiversité. À défaut la compensation porte sur une surface égale à au moins 200 % de la surface supprimée. La gestion et l'entretien de ces zones humides doivent être garantis à long terme. »

Des prescriptions plus précises peuvent également exister au niveau des SAGE.

• Demande de défrichement

Art. L. 311-4 du code forestier (CF) : dans le cas de défrichement de zones boisées, le code forestier stipule que l'autorité administrative peut subordonner son autorisation au respect d'une ou plusieurs conditions, dont « l'exécution de travaux de reboisement sur les terrains en cause ou de boisement ou reboisement sur d'autres terrains, pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie le cas échéant d'un coefficient multiplicateur compris entre 2 et 5, déterminé en fonction du rôle écologique ou social des bois visés par le défrichement. Le cas échéant, le représentant de l'État dans le département pourra imposer que le boisement compensateur soit réalisé dans la même région forestière ou dans un secteur écologiquement ou socialement comparable. »

DOCTRINE NATIONALE

Les mesures compensatoires doivent être [...] au moins équivalentes : elles doivent permettre le rétablissement de la qualité environnementale du milieu naturel impacté, à un niveau au moins équivalent de l'état initial et si possible d'obtenir un gain net, en particulier pour les milieux dégradés, compte tenu de leur sensibilité et des objectifs généraux d'atteinte du bon état des milieux. Il revient au maître d'ouvrage de s'inscrire dans la logique de gain net. Les mesures compensatoires sont définies à l'échelle territoriale pertinente et en tenant compte du temps de récupération des milieux naturels.

Si l'impact négatif est lié à un projet d'intérêt général approuvé dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), la stricte équivalence écologique entre les impacts résiduels du projet sur les masses d'eau concernées et les mesures compensatoires qui sont demandées peut ne pas être exigée.

En dehors des cas où leurs minimums sont prévus au niveau de textes ou de documents cadre (SAGE, SDAGE, etc.), les ratios ou coefficients d'ajustement ne sont pas utilisés de manière systématique et ne constituent pas une donnée d'entrée. Lorsqu'ils sont utilisés pour dimensionner une mesure compensatoire, ils doivent être le résultat d'une démarche analytique visant à atteindre les objectifs recherchés et intègrent :

- la proportionnalité de la compensation par rapport à l'intensité des impacts ;

- les conditions de fonctionnement des espaces susceptibles d'être le support des mesures ;

- les risques associés à l'incertitude relative à l'efficacité des mesures ;

- le décalage temporel ou spatial entre les impacts du projet et les effets des mesures.

La question de l'équivalence aux étapes clés de l'élaboration du projet

L'équivalence entre pertes et gains écologiques s'apprécie à 3 étapes de la vie des ouvrages :

- En amont, lors de l'élaboration des projets au moment de l'analyse des solutions possibles : l'impact résiduel prévisible est-il compensable ? Si aucune mesure compensatoire équivalente et faisable ne peut être identifiée, le maître d'ouvrage peut décider de redéfinir les mesures d'évitement et de réduction, ou remet en cause le projet.
- Au moment de la définition de la mesure compensatoire : comment cibler précisément et dimensionner la mesure compensatoire au regard des impacts résiduels significatifs ?
- Au moment du suivi/contrôle de la mesure compensatoire une fois réalisée : la mesure compensatoire répond-elle aux objectifs visés ? Les gains qui ont permis d'apprécier l'équivalence sont-ils pérennes ?

Les préconisations méthodologiques de la présente fiche s'attachent plus particulièrement à la seconde étape.

Dimensions et critères d'équivalence

La notion d'équivalence s'apprécie selon quatre dimensions : écologique, géographique, temporelle et sociétale. Il est recommandé de prendre en compte ces quatre dimensions pour définir les mesures compensatoires, **la dimension écologique restant prioritaire**.

• Dimension écologique prioritaire

La compensation vise la réparation « en nature » des impacts résiduels significatifs : l'équivalence doit donc être évaluée sur des critères écologiques (qualitatifs et quantitatifs) et non pas sur des valeurs monétaires.

Fiche n° 15

Principe : sur le plan qualitatif, la mesure compensatoire vise les mêmes composantes des milieux naturels (cf. fiche n° 10) que celles impactées par le projet. Bien que ces notions soient liées, on distingue l'écologie de la conservation représentée par les habitats et les espèces, et l'écologie fonctionnelle visant les fonctions et les services écosystémiques : le choix de l'approche « conservation » (ex. : espèces emblématiques) ou « fonctionnelle » (ex : continuités écologiques, espace à valeur récréative, etc.) dépend de l'enjeu impacté. Sur le plan quantitatif, la mesure compensatoire vise à produire un « gain écologique » équivalent à la « perte écologique » induite par le projet (cf. infra), qui peut être exprimée en surface, en linéaire ou dans une autre unité de mesure pertinente.

Lorsqu'une mesure compensatoire concerne une espèce, l'équivalence porte sur les habitats de l'espèce, qui ne se résument pas à un type de végétation mais incluent l'ensemble des exigences écologiques de l'espèce au sein d'un territoire (cf. art. L. 411-1 et 2 du CE). La compensation vise à assurer une récupération naturelle des populations, elle-même liée à l'état de conservation de leurs types d'habitats à l'échelle de leur aire de répartition (ex. : la lutte contre les espèces invasives peut contribuer à répondre aux exigences écologiques de l'espèce concernée).

Pour une même espèce animale, la compensation peut porter sur différents habitats utiles à l'accomplissement de chaque phase de son cycle de vie (habitats de reproduction, d'hivernage, de nourrissage, de repos, etc.). Cependant et sauf argumentaire solide, la mesure compensatoire vise prioritairement une fonction similaire à celle de l'habitat impacté (ex. : compensation d'un habitat de reproduction par un autre habitat de reproduction).

Évaluation des incidences Natura 2000 (source : document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4 de la directive « Habitats, faune, flore » - 2012) : la Commission européenne considère que l'élaboration des mesures compensatoires doit se faire en prenant en compte les critères de choix des sites Natura 2000 relevant de la directive « Habitats, faune, flore ». Elle mentionne qu'il faut « veiller à ce que ces mesures garantissent des propriétés et des fonctions comparables à celles qui avaient motivé la sélection du site initial. » Dans le cadre de sites relevant de la directive « Oiseaux », elle considère que « la cohérence globale du réseau est assurée si la compensation remplit les mêmes fonctions que celles qui avaient motivé la désignation du site [...] ; la compensation remplit la même fonction le long des mêmes voies migratoires ; le ou les sites de compensation sont accessibles avec certitude pour les oiseaux présents habituellement sur le site touché par le projet. » (cf. infra)

Eau et milieux aquatiques : les mesures compensatoires doivent empêcher la dégradation de l'écosystème aquatique ou de la zone humide et restaurer des fonctions comparables aux fonctions détruites par le projet.

• Dimension géographique et fonctionnelle

Principe : la mesure compensatoire est mise en œuvre à proximité fonctionnelle de la zone impactée par le projet, sur le site le plus approprié au regard des enjeux en présence et au sein de la même zone naturelle. Dans certains cas et sous certaines conditions (ex. : réaménagement d'un site de carrière), elle peut être mise en œuvre au sein même de la zone impactée.

La « zone naturelle » est une région d'étendue souvent limitée, présentant des caractères homogènes et similaires au site impacté en termes physiques (géomorphologie, géologie, bathymétrie, courantologie, climat, sols ou substrat, ressources en eau, régime hydrologique, etc.) et en termes d'occupation humaine (perception et gestion du territoire développant des paysages et une identité culturelle propres).

La notion de « proximité fonctionnelle » implique de tenir compte du fonctionnement des composantes des milieux naturels impactées dans la définition de la « zone naturelle ».

Pour chaque projet, en l'absence de préconisation régionale particulière, le périmètre de la zone naturelle est défini par le maître d'ouvrage selon un argumentaire précis circonstancié et en concertation avec les acteurs du territoire, et doit être validé par le service instructeur. Il peut ne pas recouper les limites administratives.

La proximité recherchée doit permettre d'assurer le maintien d'un même niveau de services rendus par les écosystèmes aux populations locales impactées (cf. infra).

Certains facteurs peuvent justifier un éloignement modéré par rapport à la zone impactée, si des arguments démontrent que cet éloignement favorise l'atteinte de l'équivalence écologique (cf. supra).
Exemples de facteurs : une plus forte probabilité d'atteinte des objectifs sur un terrain plus éloigné (liée par exemple à une meilleure connectivité de la mesure compensatoire avec d'autres milieux) ; la perspective de déplacement des populations des espèces visées du fait du changement climatique ; la forte probabilité que des terrains favorables situés à proximité de la zone impactée soient impactés par la suite, etc.

Évaluation des incidences Natura 2000 (source : document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4 de la directive « Habitats, faune, flore » - 2012) : la localisation des mesures compensatoires doit être de nature à permettre de sauvegarder la cohérence globale du réseau Natura 2000 avec une efficacité maximale. À cette fin, toute mesure compensatoire doit satisfaire à une série de conditions préalables dont :

« la zone retenue pour la compensation doit être située dans la même région biogéographique (pour les sites désignés au titre de la directive « Habitats, faune, flore ») ou dans la même aire de répartition, sur la même voie migratoire ou dans la même zone d'hivernage pour les espèces d'oiseaux (pour les sites désignés au titre de la directive « Oiseaux ») dans l'État membre concerné. En outre, la zone doit assurer des fonctions comparables à celles qui ont justifié la sélection du site original, notamment en ce qui concerne la répartition géographique ».

La Commission européenne considère qu'« Il ne suffit [...] pas que les mesures compensatoires concernent la même région biogéographique dans le même État membre. La distance entre le site original et le lieu retenu pour les mesures compensatoires ne constitue donc pas nécessairement un obstacle, pour autant qu'elle ne compromette pas la fonctionnalité du site et son rôle dans la répartition géographique, et qu'elle soit conforme aux motifs pour lesquels le choix initial a été opéré. »

Eau et milieux aquatiques : en cas d'impact résiduel susceptible de faire perdre une classe de qualité à la masse d'eau, la compensation doit être réalisée au sein de la même masse d'eau pour empêcher cette dégradation. À défaut, si la taille de la masse d'eau ne permet pas de mettre en œuvre une mesure compensatoire cohérente, l'unité hydrographique de base utilisée dans le programme de mesures pourra être examinée. Les SDAGE peuvent également préciser une échelle pour apprécier la notion de proximité géographique.

• Dimension temporelle

Principe : le site impacté dans le cadre du projet ne doit pas avoir subi de dommages irréversibles avant que les mesures compensatoires ne soient mises en place ; des dérogations au principe de mise en œuvre préalable des mesures sont toutefois admissibles lorsqu'il est établi qu'elles ne compromettent pas l'efficacité de la compensation.

L'antériorité de la mesure compensatoire par rapport à l'impact (i.e. au projet) est nécessaire en particulier lorsque la qualité environnementale du milieu impacté est défavorable, lorsqu'un décalage temporel entraînera une réduction des effectifs pour les populations d'une espèce protégée, et lorsque la mesure compensatoire constituera un habitat refuge pour des espèces qui verront leur milieu disparaître (ex. : une mare de substitution doit être opérationnelle avant le comblement de la mare impactée).

Si la mesure compensatoire ne peut être mise en œuvre avant l'impact, le maître d'ouvrage en justifie les raisons, il justifie que l'organisation prévue ne compromet pas l'objectif de la compensation et il inclut notamment un échéancier aussi précis que possible (réalisation le plus tôt possible) et tient compte des pertes écologiques intermédiaires (cf. infra).

Durée de gestion de la mesure compensatoire : cf. fiche n° 17.

Évaluation des incidences Natura 2000 : « [...] d'une manière générale, un site ne doit pas avoir subi d'effets irréversibles à cause d'un projet avant que les mesures compensatoires n'aient été effectivement mises en place. Il peut cependant arriver que cette solution ne puisse pas être remplie. [...] C'est pourquoi il convient de mettre tout en œuvre pour que la compensation soit mise en place avant la réalisation du projet ; si c'est impossible, les autorités compétentes doivent envisager des mesures compensatoires supplémentaires compte tenu des pertes intermédiaires qui surviendront dans l'intervalle. [...] En principe, la compensation doit être opérationnelle au moment où le dommage sur le site concerné est effectif. Lorsque c'est impossible, une surcompensation peut être requise en contrepartie des pertes survenant dans l'intervalle (pertes intermédiaires). » (Source : document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats, faune, flore » - 2012).

• Dimension sociétale

Le ciblage et le dimensionnement des mesures compensatoires tiennent compte des personnes impactées par le projet (ex. : riverains d'un cours d'eau), en particulier lorsque l'impact porte sur des services écosystémiques (approvisionnement en eau, récréation, paysage, etc.). L'impact sur les populations locales est pris en compte dans le ciblage des enjeux à éviter, réduire et compenser et via la délimitation de la zone naturelle dans laquelle situer la mesure compensatoire (cf. supra). Par exemple, l'impact sur une forêt à forte utilisation récréative est à compenser dans une zone d'accessibilité équivalente pour les mêmes usagers.

Le choix d'un type de mesure et son dimensionnement peuvent faire l'objet d'une consultation des acteurs scientifiques et techniques (ex. : CSRPN, experts naturalistes, ONEMA, ONCFS, etc.) puis être présentés aux représentants associatifs et aux partenaires socio-économiques. Les acteurs locaux peuvent orienter certaines mesures compensatoires, si celles-ci restent acceptables au vu de la réglementation et des préconisations en vigueur au niveau local et national. L'avis des acteurs locaux ne dégage pas le maître d'ouvrage de ses obligations. La consultation peut avoir lieu dans le cadre d'un comité de pilotage régional si celui-ci est constitué (cf. fiche n° 4).

Fiche n° 15

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

La définition de l'équivalence interfère directement avec les aspects liés aux modalités techniques de la mesure compensatoire, à l'additionnalité et aux caractéristiques du site sélectionné pour mettre en œuvre la mesure (cf. fiches n° 13, n° 14 et n° 16). Concevoir une mesure compensatoire implique de nombreux allers-retours entre ces notions.

Ratios ou coefficients d'ajustement

Le terme « ratio » recouvre différentes situations dans le cadre des pratiques actuelles.

Afin d'éviter toute confusion, les lignes directrices utiliseront les termes suivants (voir exemples infra) :

- « Facteur de comparaison » entre pertes et gains écologiques escomptés exprimés dans la même unité de mesure.
- « Coefficient d'ajustement » visant à tenir compte de certains risques lors du dimensionnement de la mesure compensatoire, après évaluation des pertes et gains écologiques escomptés (voir infra).
- « Ratio évalué » : facteur de comparaison corrigé du coefficient d'ajustement, qui permet de dimensionner *in fine* la mesure compensatoire.

À noter que le terme « ratio » est habituellement utilisé pour désigner des coefficients surfaciques définis *a priori* (cf. ratios utilisés dans les SDAGE supra), ce qui les distingue des ratios qu'il est ici proposé d'évaluer au cas par cas sur la base d'une analyse écologique.

Les « coefficients d'ajustement » visent à tenir compte, le cas échéant :

- De risques associés à l'évaluation des impacts résiduels du projet : si l'efficacité des mesures d'évitement et de réduction n'est pas complètement assurée, les impacts résiduels du projet peuvent être plus élevés que prévu (majoration des pertes écologiques).
  Les risques extérieurs indépendants de la volonté du maître d'ouvrage (ex. : incendie) ne sont pas à considérer dans ce cadre.
- De risques associés à l'efficacité de la mesure compensatoire, qui dépendent des actions écologiques prévues et des milieux naturels concernés.
- Du décalage temporel éventuel entre les impacts et les mesures, pour tenir compte des pertes intermédiaires et, le cas échéant, de risques accrus liés à ce délai.
- Du décalage spatial éventuel entre l'impact et la mesure compensatoire lorsqu'il induit des risques sur la fonctionnalité des milieux.
- De l'objectif de gain net si les milieux naturels impactés ont une qualité environnementale dégradée.

Un coefficient élevé n'est cependant pas la garantie d'une mesure compensatoire pertinente et se fait toujours au détriment d'un autre espace. Par ailleurs, le fait d'aboutir à des coefficients forts associés à des risques élevés nécessite une réflexion sur la faisabilité de la mesure compensatoire.

Les modalités de détermination des ratios évalués sont justifiées dans le dossier de demande. Pour des milieux à enjeux majeurs tels que définis dans la doctrine nationale, si l'évitement n'a pas été possible, il est préconisé de compenser avec des ratios supérieurs à 1 pour 1 (1:1).

Cette préconisation s'applique notamment dans le cadre de l'évaluation des incidences Natura 2000 : « L'ampleur nécessaire pour que les mesures compensatoires soient efficaces est directement liée aux aspects qualitatifs et quantitatifs inhérents aux éléments de l'intégrité (structure, fonctions et rôle dans la cohérence globale du réseau Natura 2000) qui sont susceptibles d'être dégradés, ainsi qu'à l'efficacité escomptée des mesures. En conséquence, il est préférable de définir les ratios de compensation au cas par cas [...] et de veiller à répondre aux exigences minimales pour garantir la fonctionnalité écologique. Les ratios peuvent ensuite être révisés en fonction des résultats observés dans le cadre de la surveillance de l'efficacité. La décision finale concernant le ratio de compensation doit être justifiée. Il est généralement admis que les ratios doivent être nettement supérieurs à 1:1. En conséquence, des ratios de compensation égaux ou inférieurs à 1:1 ne doivent être envisagés que lorsqu'il est démontré que les mesures prévues permettront à 100 % de rétablir la structure et la fonctionnalité du site à brève échéance (sans que la conservation des habitats ou des populations des principales espèces susceptibles d'être touchées par le plan ou le projet soit compromise) ». (source : document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats, faune, flore » - 2012).

Fiche n° 15

Les éléments de cadrage présentés ci-dessous ne préjugent pas de l'instruction et de la décision des services compétents. Il s'agit d'une description des moments clés mais non d'une démarche type. En ce sens, les méthodes et démarches présentées sont données à titre indicatif, en appui aux réflexions des maîtres d'ouvrage.

Démarche de définition de l'équivalence

L'évaluation de l'équivalence nécessite d'abord d'identifier précisément les enjeux, c'est-à-dire les composantes des milieux naturels (cf. fiche n° 10) à prendre en compte individuellement, à la fois sur le site impacté et sur le site de compensation.

Les pertes et gains sont ensuite évalués par enjeu (et non de façon globale) et par site :

(1) Évaluation des pertes écologiques issues des impacts résiduels significatifs du projet, par rapport à l'état initial.

(2) Évaluation du gain écologique correspondant à chaque mesure compensatoire (ex. : par ha restauré), par rapport à l'état initial.

Les étapes (1) et (2) sont précisées ci-après.

(3) Division des pertes totales par les gains, afin de déterminer le nombre ou l'ampleur des mesures compensatoires nécessaires à l'équivalence (ex. : nombre total d'ha à restaurer pour compenser les pertes). On obtient à ce stade le « facteur de comparaison » entre pertes et gains écologiques.

Le dimensionnement ainsi obtenu peut éventuellement être optimisé : une même mesure peut parfois servir plusieurs enjeux convergents pour un même projet (ex. : plusieurs espèces inféodées au même type d'habitat) ; les techniques utilisées (permettant un gain écologique supérieur) peuvent aussi permettre d'optimiser le dimensionnement, etc.

(4) Le recours à des « coefficients d'ajustement » peut être envisagé à ce stade, pour tenir compte de facteurs non pris en compte dans les étapes 1 et 2 : délais, risques, etc. (cf. supra).

On obtient au final un « ratio évalué ».

Les indices retenus dans les exemples ci-dessous sont uniquement illustratifs (illustrations de principe) et ne préjugent en rien de l'analyse à réaliser pour un projet donné.

• Exemple 1

(1) Perte écologique : identification du nombre d'ha qualifiés (ou autre unité de mesure) impactés.
Exemple : destruction de 3 ha d'habitat d'espèce en très bon état.

(2) Gain écologique : identification du gain écologique associé à la compensation.
Exemple : restauration du même habitat d'espèce passant d'un état dégradé à bon.

(3) Comparaison des pertes et gains écologiques escomptés par ha.
Dans cet exemple, 1 ha d'habitat restauré passant d'un état dégradé à bon permet de générer les mêmes fonctionnalités qu'1/2 ha d'habitat en très bon état.

Compte tenu de la qualité de l'habitat impacté et de la mesure compensatoire proposée, un impact sur 1 ha peut en théorie être compensé par 2 ha d'habitat restauré. Le facteur de comparaison est ici de 2.

(4) Application éventuelle de coefficients d'ajustement.
Exemple : aucun délai (mise en œuvre de la compensation avant l'impact lié au projet) ; proximité fonctionnelle assurée ; niveau de risque estimé moyen sur l'efficacité de la restauration. Pour tenir compte de ce risque, application d'un coefficient de 1,5. Le ratio évalué est donc de 2 x 1,5 = 3 : la mesure compensatoire est à réaliser sur 9 ha (3 ha impactés x 3).

Fiche n° 15

• Exemple 2

(1) Perte écologique : destruction de 3 ha d'un habitat particulier à une espèce. Cet habitat est considéré comme étant dans un état de conservation défavorable. De même, localement l'espèce est également considérée comme étant dans un état de conservation défavorable.

(2) Gain écologique : création du même habitat, en visant le bon état de conservation.

(3) Comparaison des pertes et gains escomptés par ha.
Dans cet exemple, un ha d'habitat en bon état fournit les mêmes fonctionnalités que 2,5 ha d'habitat dégradé.

Compte tenu de la qualité de l'habitat impacté et de la mesure compensatoire proposée, un impact sur 1 ha peut en théorie être compensé par 0,4 ha d'habitat créé (1 / 2,5 = 0,4).

(4) Application éventuelle de coefficients d'ajustement.
Exemples : efficacité de la création estimée satisfaisante (retour d'expériences sur la création de l'habitat concerné et conditions favorables) ; délai entre la mise en œuvre de la compensation et l'impact du projet (application d'un coefficient de 1,5). Au vu de l'état de conservation local de l'espèce (défavorable), un gain net est recherché et un coefficient de 2 est alors appliqué. Pour tenir compte de ces deux facteurs, application d'un coefficient de 3. Le ratio évalué est donc de 0,4 x 3 = 1,2 : la mesure compensatoire est donc à réaliser sur 3,6 ha (3 ha impactés x 1,2).

Méthodes d'évaluation des pertes et gains écologiques

(Étapes (1) et (2) de la définition de l'équivalence)

Le maître d'ouvrage développe et justifie, dans son dossier de demande, une méthode d'évaluation multi-critères des pertes et gains écologiques (cf. exemples de méthodes en annexe).

L'évaluation s'appuie sur l'état initial à la fois des sites impactés et des sites de compensation (cf. fiche n° 10).

Au-delà du constat décrivant une situation à un temps donné, il est recommandé d'analyser la dynamique d'évolution des milieux naturels considérés, en l'absence du projet ou de la mesure compensatoire. Cette trajectoire est définie par la dynamique naturelle du milieu et également, le cas échéant, par les effets attendus des politiques publiques de protection de la nature en vigueur au moment du projet.

Pour l'état initial du site de compensation, cette recommandation est notamment utile lorsque la mesure consiste à faire évoluer les pratiques de gestion (cf. fiches n° 13 et n° 14).

Lorsque la dynamique observée sur le site impacté aurait pu conduire à la disparition de l'espèce ou du milieu visé par la compensation, même en l'absence de projet, la mesure compensatoire doit faire référence à l'état initial, ou contribuer à la restauration de l'enjeu dans une logique de gain net.

L'évaluation consiste, pour chaque composante de la biodiversité visée, à mesurer l'évolution de sa qualité environnementale avant et après impact (perte écologique) et avant et après compensation (gain écologique). Afin de permettre la comparaison entre pertes et gains écologiques, les mêmes indicateurs et les mêmes unités de mesure seront utilisés pour chaque composante de la biodiversité.

ANNEXE : EXEMPLES DE MÉTHODES D'ÉVALUATION DE PERTES ET GAINS ÉCOLOGIQUES

Cette annexe a vocation à évoluer en fonction des retours d'expériences.

Les méthodes présentées ci-dessous constituent des exemples pour aider le maître d'ouvrage à développer une méthode propre à son projet.

Elles permettent d'évaluer les équivalences selon trois étapes :

- **Étape 1** : évaluation de la qualité environnementale des milieux naturels, à partir de paramètres relatifs aux habitats, aux espèces, aux fonctionnalités et aux services écosystémiques.
  Le niveau attribué à chaque paramètre peut être basé sur des références fixées à l'avance (« benchmark »), permettant de définir un écart par rapport à une valeur théorique correspondant à la qualité environnementale optimale du milieu.
  Exemples : méthode du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) ; méthode du Conservatoire d'espaces naturels du Languedoc-Roussillon ; paramètres du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) pour les espèces mobiles ou peu mobiles, les habitats naturels et les fonctionnalités ; méthode du Royaume-Uni ; méthode des hectares d'habitat dans l'État de Victoria en Australie, etc.

- **Étape 2** : évaluation des pertes et gains écologiques à partir d'une comparaison de la qualité environnementale des milieux naturels, avant et après intervention, permettant de dimensionner la mesure compensatoire.
  Exemples : méthode du Royaume-Uni ; méthode des hectares d'habitat dans l'État de Victoria en Australie ; méthode de la Directive responsabilité environnementale (prise en compte du temps de récupération des milieux).
- **Étape 3 (le cas échéant)** : ajustement du dimensionnement de la mesure compensatoire à partir de coefficients d'ajustement.
  Exemples : méthode du Royaume-Uni, doctrine de la DREAL Centre.

Méthode du MNHN pour évaluer la qualité environnementale des habitats et espèces d'intérêt communautaire

Sources :

- CGDD / SOeS. 2010. Le Point Sur n° 48. La biodiversité remarquable en France : résultats de la première évaluation des habitats et espèces d'intérêt communautaire.
- MNHN, Service du patrimoine naturel. 2012. Évaluation de l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire 2007-2012. http://www.mnhn.fr/spn/docs/rapports/SPN %20 2012%20- %2027%20- %20Guide_methodologique_EVAL_V1_fev-2012.pdf
- Voir également les guides méthodologiques développés par le MNHN pour évaluer l'état de conservation de certains habitats (forêts, dunes, milieux agropastoraux, milieux marins) : http://inpn.mnhn.fr/telechargement/documentation/natura2000/evaluation

Cette méthode a été développée par le MNHN pour qualifier l'état de conservation des espèces et habitats d'intérêt communautaire, à l'échelle de chaque biorégion. Elle pourrait être déclinée à l'échelle locale et être étendue à d'autres habitats et espèces.

L'évaluation de la qualité environnementale s'appuie sur les **paramètres suivants**[32] :

- Pour un habitat : aire de répartition naturelle, surface recouverte par cet habitat, structure et fonctionnalités spécifiques (dont « espèces typiques »), perspectives futures qui lui sont associées.
- Pour une espèce : aire de répartition naturelle, état de sa population, état de son habitat (habitat d'espèce), perspectives futures qui lui sont associées.

Pour chacun de ces paramètres, un **niveau** est établi en fonction des données et connaissances disponibles : « vert » (favorable), « orange » (défavorable inadéquat), « rouge » (défavorable mauvais) ou « inconnu » lorsque les données existantes ne permettent pas de conclure.

La détermination des niveaux pour chaque paramètre est basée sur des critères qualitatifs et quantitatifs. Elle implique pour certains paramètres (aire de répartition, surface recouverte par l'habitat, population) la connaissance des tendances et valeurs de références liées à ces paramètres.

Par exemple, les critères pour évaluer le niveau du paramètre « aire de répartition naturelle » d'un habitat sont des estimations : de sa surface actuelle, de sa tendance récente en termes de surface, des processus expliquant la tendance observée, de la surface de l'aire de répartition de référence favorable au maintien de l'habitat à long terme, de la qualité des données disponibles pour ce diagnostic.

32. Critères d'appréciation de l'état de conservation d'un habitat naturel ou d'une espèce définis dans le cadre de la loi relative à la responsabilité environnementale (art. R. 161-3 du CE).

Fiche n° 15

À titre d'exemple, la **grille d'évaluation du niveau des paramètres pour les habitats** est la suivante :

PARAMÈTRES	NIVEAUX			
	FAVORABLE	DÉFAVORABLE INADÉQUAT	DÉFAVORABLE MAUVAIS	INCONNU
Aire de répartition naturelle	Stable (perte et extension en équilibre) ou augmentation ET Supérieure à l'aire de répartition de référence favorable.	Toute autre combinaison.	Diminution considérable : équivalente à une perte de plus de 1 % par an pendant la période considérée OU Plus de 10 % en dessous de l'aire de répartition de référence favorable.	Données fiables insuffisantes ou inexistantes.
Surface recouverte	Stable (perte et extension en équilibre) ou augmentation ET Supérieure à la surface favorable de référence ET Aucun changement significatif dans la distribution spatiale à l'intérieur de l'aire de répartition (dans le cas de données disponibles).	Toute autre combinaison.	Diminution considérable de la superficie, équivalente à une perte de plus de 1 % par an pendant la période considérée (un autre seuil peut être proposé) OU Pertes considérables pour la distribution spatiale de l'habitat à l'intérieur de l'aire de répartition OU Plus de 10 % en dessous de la surface de référence favorable.	Données fiables insuffisantes ou inexistantes.
Structure et fonctionnalités spécifiques (dont « espèces typiques »)	Structures et fonctions (dont espèces « typiques ») en bonnes conditions, aucune dégradation ou pressions significatives.	Toute autre combinaison.	L'état structurel ou fonctionnel de l'habitat (dont l'état de conservation des espèces typiques) est défavorable dans plus de 25 % de la surface couverte par l'habitat.	Données fiables insuffisantes ou inexistantes.
Perspectives futures	Excellentes/bonnes perspectives futures, aucune menace significative, viabilité à long terme assurée.	Toute autre combinaison.	Mauvaises perspectives futures, l'habitat est sous l'influence de graves menaces, viabilité à long terme non assurée.	Données fiables insuffisantes ou inexistantes.

La qualité environnementale globale de l'habitat ou de l'espèce est :

- « favorable » si tous les paramètres sont « bleus » ou si trois des paramètres sont « bleus » et le dernier « inconnu » ;
- « défavorable inadéquat » si au moins un paramètre est « orange » et aucun n'est « rouge » ;
- « défavorable mauvais » si au moins un paramètre est « rouge » ;
- « inconnu » si tous les paramètres sont « inconnu » ou si au moins deux paramètres sont « inconnu » et les autres « bleus ».

Fiche n° 15

Méthode du Conservatoire d'espaces naturels (CEN) du Languedoc-Roussillon pour évaluer la qualité environnementale des pelouses méditerranéennes

Source : Klesczewski et al.

La grille d'évaluation étudiée porte sur les pelouses méditerranéennes. Certains paramètres de la grille d'évaluation du MNHN se retrouvent ici : par exemple, le paramètre « structure et fonctionnalités spécifiques » du MNHN est repris dans les paramètres « structures » et « composition » du CEN. Chaque paramètre est évalué selon trois niveaux (bon, moyen et mauvais), auxquels correspondent des pourcentages.

PARAMÈTRES	ÉTAT BON	ÉTAT MOYEN	ÉTAT MAUVAIS
Structures			
Recouvrement espèces ligneuses	< 20 %	20-50 %	> 50 %
Présence de litière sèche	< 10 %	10-20 %	> 20 %
Composition			
Présence d'espèces bulbeuses	> 2	1-2	aucune
Dégradations			
Plantations (% superficie impactée)	< 1 %	1-10 %	> 10 %
Érosion des sols (% superficie impactée)	< 1 %	1-10 %	> 10 %

Paramètres pour évaluer la qualité environnementale d'espèces mobiles ou peu mobiles, d'habitats naturels et de fonctionnalités

Source : Travaux de Fabien Quétier, CNRS.

- Pour une **espèce mobile**, l'évaluation prend en compte la surface d'habitat connecté disponible à l'échelle du territoire considéré et sa qualité, c'est-à-dire :
  - la taille, la forme et la connectivité des patchs d'habitat favorable ;
  - les ressources alimentaires disponibles ;
  - les lieux de reproduction disponibles ;
  - la pression de prédation et le dérangement (ex. : promeneurs) ;
  - la mortalité liée aux infrastructures (ex. : routes, lignes électriques) ;
  - de façon générale, tout élément clé de la biologie ou de l'écologie de l'espèce.
- Pour une **espèce peu mobile**, l'évaluation prend en compte la qualité de la surface d'habitat évaluée, qui sera fonction des exigences de l'espèce, c'est-à-dire :
  - la taille et forme de la surface d'habitat favorable ;
  - les autres paramètres mentionnés ci-dessus pour les espèces mobiles à l'exception du premier.
- Pour un **habitat naturel**, l'évaluation prend en compte la qualité de la surface d'habitat naturel évaluée, c'est-à-dire :
  - la structure de la végétation (peuplement, taux d'embroussaillement, etc.) ;
  - le milieu abiotique (hydrologie, fréquence de perturbations naturelles, fertilité des sols, etc.), qui peut être évalué par des espèces indicatrices ;
  - les espèces indicatrices (présence/absence ou abondance de telle ou telle espèce) ;
  - la présence ou l'abondance d'espèces invasives ou indésirables ;
  - les perturbations indésirables (fréquentation de loisir, feux, etc.) ;
  - la connexion de la surface d'habitat naturel évaluée à d'autres surfaces similaires (au sein des trames vertes bleues) ;
  - de façon générale, tout élément clé du fonctionnement de l'habitat naturel considéré.
- Pour une **fonctionnalité** telle que la connectivité écologique, l'échelle d'évaluation prend en compte la contribution du site à la connectivité de l'ensemble de la trame considérée.

Fiche n° 15

Méthode du Royaume-Uni

Source : Defra, 2011

Au Royaume-Uni, une méthode pilote a été élaborée à titre expérimental pour :

- (1) évaluer la qualité environnementale des habitats du site impacté et du site de compensation ;
- (2) puis évaluer les pertes écologiques totales dues au projet et les gains écologiques générés par un hectare de mesure compensatoire et dimensionner la mesure compensatoire en termes écologiques ;
- (3) enfin, ajuster le dimensionnement de la mesure compensatoire à l'aide de coefficients multiplicateurs.

(1) L'évaluation de la qualité environnementale des habitats repose sur deux paramètres : leur particularité et leur qualité. Le paramètre « particularité de l'habitat » a trois niveaux, auxquels correspond un nombre de points : forte (6), moyenne (4) ou faible (2). La détermination des niveaux est basée sur des critères qualitatifs et quantitatifs (richesse spécifique, diversité, rareté à l'échelle locale, régionale, nationale et internationale, etc.). Le paramètre qualité de l'habitat a quatre niveaux, auxquels correspond également un nombre de points : optimale (4 points), bonne (3 points), moyenne (2 points) et dégradée (1 point). La détermination des niveaux est basée sur la méthodologie du « *higher level agri-environment scheme* » [33].

(3) Des coefficients multiplicateurs de surface sont appliqués pour ajuster le dimensionnement des mesures compensatoires en tenant compte des risques liés aux difficultés de restauration et/ou de création (C1), du décalage spatial entre l'impact et la compensation (C2) et du décalage temporel entre l'impact et la compensation (C3). Ce dernier coefficient subit un taux d'actualisation de 3,5 %, pourcentage recommandé par le ministère de l'économie britannique.

Risques de ne pas atteindre les résultats attendus de la mesure compensatoire	**Coeff 1**
Très élevé	10
Élevé	3
Moyen	1,5
Faible	1
Décalage spatial entre l'impact et la compensation	**Coeff 2**
Site stratégiquement bien placé	1
Site servant de zone tampon ou de lien en dehors de la zone stratégique	2
Site déconnecté du site impacté	3
Décalage temporel entre l'impact et la compensation	**Coeff 3**
5 ans	1,2
10 ans	1,4
15 ans	1,7
20 ans	2,0
25 ans	2,4
30 ans	2,8
32 ans	3

33. Programme permettant à un agriculteur ou un gestionnaire de terrains de bénéficier d'un paiement du gouvernement britannique s'il contribue particulièrement à la préservation de la nature en milieu rural.

Exemple fictif (source : Defra, 2011)

ÉVALUATION DES PERTES ÉCOLOGIQUES	ÉVALUATION DES GAINS ÉCOLOGIQUES ET DIMENSIONNEMENT DE LA MESURE COMPENSATOIRE	AJUSTEMENT DU DIMENSIONNEMENT DE LA MESURE COMPENSATOIRE
• Site impacté de 10 ha • Particularité forte (6 points) • Qualité initiale bonne (3 points) et qualité finale nulle (0 point) **=> Nombre d'unités de biodiversité (UB) perdues :** **Surface x (valeur initiale – valeur finale) = nombre d'UB** **10 x [(6 x 3) – (2 x 0)] = 180 UB**	• Particularité forte (6 points) • Qualité initiale dégradée (1 point) et qualité finale bonne (3 points) **=> Nombre d'UB générées par ha de mesure compensatoire :** **(6 x 3) – (6 x 1) = 12 UB/ha** **=> Surface de compensation :** **180 / 12 = 15 ha**	• Risque moyen de ne pas atteindre les résultats : C_1 = 1,5 • Site stratégiquement bien placé : C_2 = 1 • Mesure compensatoire opérationnelle 5 ans après l'impact : C_3 = 1,2 **=> Surface finale de compensation :** **15 x 1,5 x 1 x 1,2 = 27 ha**

Méthode des hectares d'habitat dans l'État de Victoria en Australie (BushBroker)

Source : Ministère du développement durable. 2012. La compensation des atteintes à la biodiversité à l'étranger : étude de parangonnage. Études & Documents n° 68.

La méthode des hectares d'habitat ne s'applique qu'aux communautés végétales indigènes.

La première étape est de déterminer l'enjeu de conservation de la communauté végétale du site impacté (très important, important, moyen ou faible) en fonction de son statut de conservation (rare, menacé, etc.).

La deuxième étape est d'évaluer la qualité environnementale de la communauté végétale impactée et celle de la communauté végétale de compensation. Cette évaluation repose sur 10 paramètres (7 à l'échelle du site et 3 à l'échelle du paysage). Ces 10 paramètres peuvent être ajustés selon la communauté végétale concernée. Le niveau de chaque paramètre est exprimé en pourcentage et découle de la comparaison entre la communauté végétale évaluée et une communauté végétale identique dans un état naturel et mature (*benchmark*). Les *benchmark* sont disponibles par biorégion sur le site du Ministère de l'environnement. Le score d'habitat, exprimé en pourcentage, est le total des niveaux de chaque paramètre.

	PARAMÈTRES	VALEUR MAXIMALE (I.E. SI ÉQUIVALENCE AU BENCHMARK) EN %	NIVEAU (EXEMPLE FICTIF) EN %
SITE	Grands arbres	10	5
	Couvert de la canopée	5	5
	Strates inférieures	25	20
	Absence de mauvaises herbes	15	10
	Recrutement (i.e. l'arrivée de nouveaux individus)	10	10
	Litière	5	5
	Rondins	5	0
PAYSAGE	Taille du patch	10	5
	Voisinage	10	10
	Distance par rapport au cœur de la zone d'intérêt	5	5
	Total ou score d'habitat	**100**	**75**

Le résultat final exprimé en hectares d'habitat se calcule de la façon suivante :

Hectares d'habitat (ha) = score d'habitat (%) x superficie (ha)

Fiche n° 15

La dernière étape est le choix (score d'habitat) et le dimensionnement (surface) de la mesure compensatoire, selon le tableau suivant :

	ENJEU DE CONSERVATION DE LA COMMUNAUTÉ VÉGÉTALE IMPACTÉE			
Critères de compensation	**Très important**	**Important**	**Moyen**	**Faible**
Hectares d'habitat à compenser	Gain net Ratio ≥ 2	Gain net Ratio ≥ 1,5	Non perte nette Ratio ≥ 1	
Score d'habitat du site de compensation	≥ 90 %	≥ 75 %	≥ 50 %	-
Proportion de revégétalisation	Limité à 10 %	Limité à 25 %	Limité à 50 %	-
Périmètre (biorégion)	Même biorégion		Même biorégion ou biorégion adjacente en cas de trading-up	
Communauté végétale	*In-kind*	*In-kind* ou *trading-up* (auquel cas la surface de compensation requise est proportionnellement réduite)		

Exemple fictif :

Si un projet porte atteinte à 10 ha d'une communauté végétale dont le score d'habitat est de 75 %, le nombre d'ha d'habitat à compenser sera de 0,75 x 10 = 7,5 ha. Si cette communauté est d'enjeu de conservation très important, le maître d'ouvrage devra compenser dans la même biorégion par plus de 15 ha (gain net, ratio ≥ 2) de la même communauté végétale (in-kind) dont le score d'habitat est d'au moins 90 % (état proche de l'état naturel nécessitant très peu d'actions de revégétalisation). En supposant que le maître d'ouvrage dispose d'une communauté végétale dont le score d'habitat est de 90 %, la surface de la mesure compensatoire devra être de 7,5 / 0,9 = 8,3 ha.

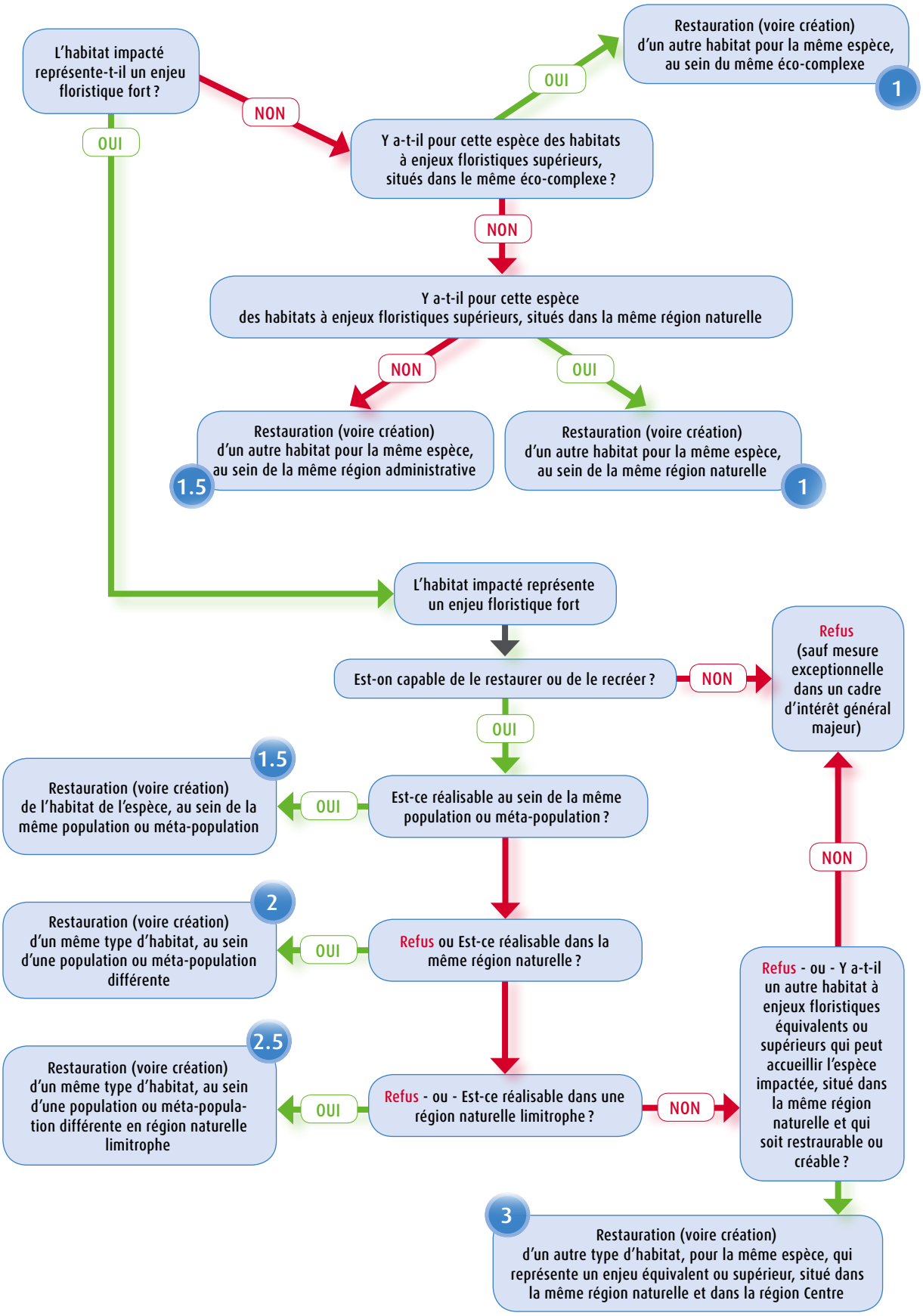
Réflexions pour une doctrine en DREAL Centre : exemple de coefficients d'ajustement

La réflexion engagée par la DREAL Centre, dans le cadre d'un stage sur la démarche « éviter, réduire, compenser » prend la forme d'un arbre de décision basé sur une définition des milieux et une progressivité des exigences en fonction des impacts et des espèces. Elle aboutit à des coefficients indicatifs, qui constituent des exemples des coefficients d'ajustement considérés dans ces lignes directrices.

Les critères pris en compte pour déterminer les coefficients sont liés aux enjeux, à la distance du site de compensation par rapport au site impacté (éco-complexe, région naturelle, région naturelle limitrophe) et à l'éloignement par rapport à la population visée (population/métapopulation identique ou différente). Le coefficient de 1 pour 1 est possible dans certain cas.

Le schéma ci-contre présente un exemple de démarche telle qu'elle pourrait être menée pour les espèces végétales. Cette démarche reste à tester sur des cas concrets pour en définir la pertinence.

Fiche n° 15


L'habitat impacté représente-t-il un enjeu floristique fort ?
NON
OUI
Y a-t-il pour cette espèce des habitats à enjeux floristiques supérieurs, situés dans le même éco-complexe ?
OUI
Restauration (voire création) d'un autre habitat pour la même espèce, au sein du même éco-complexe
1
NON
Y a-t-il pour cette espèce des habitats à enjeux floristiques supérieurs, situés dans la même région naturelle
NON
OUI
Restauration (voire création) d'un autre habitat pour la même espèce, au sein de la même région administrative
1.5
Restauration (voire création) d'un autre habitat pour la même espèce, au sein de la même région naturelle
1
L'habitat impacté représente un enjeu floristique fort
Est-on capable de le restaurer ou de le recréer ?
NON
Refus (sauf mesure exceptionnelle dans un cadre d'intérêt général majeur)
OUI
Est-ce réalisable au sein de la même population ou méta-population ?
OUI
Restauration (voire création) de l'habitat de l'espèce, au sein de la même population ou méta-population
1.5
Refus ou Est-ce réalisable dans la même région naturelle ?
OUI
Restauration (voire création) d'un même type d'habitat, au sein d'une population ou méta-population différente
2
Refus - ou - Est-ce réalisable dans une région naturelle limitrophe ?
OUI
Restauration (voire création) d'un même type d'habitat, au sein d'une population ou méta-population différente en région naturelle limitrophe
2.5
NON
Refus - ou - Y a-t-il un autre habitat à enjeux floristiques équivalents ou supérieurs qui peut accueillir l'espèce impactée, situé dans la même région naturelle et qui soit restraurable ou créable ?
NON
Restauration (voire création) d'un autre type d'habitat, pour la même espèce, qui représente un enjeu équivalent ou supérieur, situé dans la même région naturelle et dans la région Centre
3

Fiche n° 15

Méthode d'équivalence préconisée par la Directive responsabilité environnementale (DRE)

La DRE du 21 avril 2004 établit un cadre de responsabilité environnementale fondé sur le principe du pollueur-payeur. Elle s'applique en cas de dommage accidentel causé à l'environnement et préconise des opérations de réparation primaire puis de réparation complémentaire et/ou compensatoire. Les projets de restauration sont dimensionnés par des méthodes d'équivalence service-service (*Habitat Equivalency Analysis – HEA*) ou d'équivalence ressource-ressource (*Resource Equivalency Analysis – REA*). Elles visent à compenser les pertes intermédiaires, c'est-à-dire la valeur cumulée des pertes annuelles actualisées pendant toute la période d'impact (cf. guide méthodologique sur la loi responsabilité environnementale et ses méthodes d'équivalence http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-loi-responsabilite.html).

Ces méthodes ont vocation à s'appliquer à la compensation des dommages environnementaux (post-impact) « purs » et graves. Il pourrait être étudié l'intérêt de les adapter à la compensation avant impact dans le cadre de projets d'aménagement.

Elles sont basées sur :

- l'identification d'indicateurs (*proxy*) : unités de référence représentatives de l'habitat ou de l'espèce concerné(e) par le dommage. Un proxy composite est parfois plus judicieux car il permet d'intégrer plusieurs variables (exemples de proxy : abondance d'une espèce particulière dont l'état de conservation est un bon indicateur de la qualité du milieu, ensemble des invertébrés benthiques, etc.) ;
- le calcul de l'équivalence entre pertes et gains écologiques ;
- la somme des pertes et gains annuels de ressources et/ou de services, calculée comme une évaluation financière ; les pertes et les gains sont actualisés, sur le modèle des évaluations financières, pour tenir compte de la dynamique temporelle (taux de 4 % sur les trente premières années de l'évaluation puis de 3 % à un horizon de cent ans) ;
- une substituabilité des ressources / services initiaux et restaurés ;
- une valeur constante dans le temps des ressources et services.

Pour en savoir +

- Mc Kenney, B. Kiesecker, J. 2009. Policy Development for Biodiversity Offsets : A review of offset frameworks. Environmental Management (2010) 45 : 165-176.
- Commission européenne. 2012. Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4 de la directive « Habitats, faune, flore » complétant la brochure « Gérer les sites Natura 2000 » Clarification des concepts de solutions alternatives, raisons impératives d'intérêt public majeur, mesures compensatoires, cohérence globale, avis de la Commission 2007-2012. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_fr.pdf
- Bas, A. et Gaubert, H. 2010. La directive « Responsabilité environnementale » et ses méthodes d'équivalence. Collection Études et documents n° 19. Ministère du développement durable. http://intra.cgdd.i2/IMG/pdf/ED19c_cle255ea6.pdf
- Ministère du développement durable. 2012. La loi responsabilité environnementale et ses méthodes d'équivalence, guide méthodologique. Collection Références. http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-loi-responsabilite.html
- Ministère du développement durable. 2012. Guide « Espèces protégées, aménagements et infrastructures ». Recommandations pour la prise en compte des enjeux liés aux espèces protégées et pour la conduite d'éventuelles procédures de dérogation au sens des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement dans le cadre des projets d'aménagements et d'infrastructures. http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Especes-menacees-les-plans-.html
- Stratégie Nationale pour la Biodiversité 2011-2020. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNB_2011-2020WEB.pdf
- Barnaud G. et Coïc B. 2011. Mesures compensatoires et correctives liées à la destruction des zones humides : revue bibliographique et analyse critique des méthodes – Convention ONEMA-MNHN. http://www.mnhn.fr/spn/docs/rapports/SPN2012-1-RappFinalCompensationZHOnemaMnhnCoicBarnaud24-11-11.pdf
- DREAL Bretagne. 2012. Guide régional – Mise en œuvre de la réglementation relative aux zones humides (voir pages 11 à 16 sur les mesures compensatoires). http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/GuideRegionalZH_V3_20120716_cle27e177.pdf
- Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP). 2012. Biodiversity Offset Design Handbook. http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_3101.pdf

Fiche n° 16

ORGANISER LA MAÎTRISE DU SITE DE COMPENSATION (PROPRIÉTÉ OU CONTRAT) ET ASSURER SA PÉRENNITÉ

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesure concernée : Compensation

Responsable de l'action : Maître d'ouvrage

Partenaires éventuels : Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (Safer) ; établissements publics fonciers (EPF) ; conservatoire du Littoral ; conseils généraux ; chambres d'agriculture ; organisations professionnelles agricoles ou forestières ; experts naturalistes ; opérateurs spécialisés dans la réalisation de mesures compensatoires

OBJECTIF DE L'ACTION

- Anticiper la maîtrise du site de compensation avant l'autorisation du projet.
- Analyser la situation juridique du foncier pour juger de la faisabilité des mesures compensatoires potentielles, l'identification des modalités pertinentes et réalistes de maîtrise du site faisant partie intégrante de la conception des mesures compensatoires.
- Permettre la mise en œuvre des engagements pris en matière de compensation, en utilisant les outils fonciers, contractuels et/ou réglementaires pertinents.
- Bien intégrer la mesure compensatoire dans le territoire en limitant les conflits d'usage des sols.
- Assurer la pérennité de la mesure compensatoire et la vocation écologique des sites de compensation.

Remarque 1 : cette fiche peut également être utilisée pour une mesure de réduction si celle-ci nécessite une maîtrise d'un site par la propriété ou par contrat (ex. : passage à faune).

Remarque 2 : cette fiche devra être actualisée au vu des réflexions en cours sur l'utilisation d'outils contractuels dans le cadre d'exploitations agricoles ou forestières.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

La bonne réalisation des mesures compensatoires, y compris des mesures de gestion (cf. fiche n° 17), passe par la maîtrise du site soit par la propriété (acquisition foncière), soit par un contrat fixant les règles d'usage ou de gestion.

Définitions (non réglementaires)

Pour maîtriser un site sur lequel réaliser une mesure compensatoire, un maître d'ouvrage (ou son prestataire) peut acquérir du foncier – on parlera alors de « maîtrise par la propriété » – ou négocier un contrat qui fixe les règles d'usage ou de gestion sur une durée suffisante sur un site de compensation dont il n'est pas propriétaire (convention, bail, contrat, etc.) – on parlera alors de « maîtrise par contrat » (terme équivalent à l'expression « maîtrise d'usage » employée dans la doctrine nationale).

Dans le cas d'une terre à usage agricole, la maîtrise par contrat peut favoriser une meilleure acceptabilité de la mesure compensatoire. Dans les contextes de déprise agricole ou de forte pression d'urbanisation, la maîtrise par la propriété peut au contraire favoriser l'usage agricole.

Les présentes lignes directrices n'ont pas vocation à encourager l'une ou l'autre des solutions (maîtrise par la propriété ou par contrat), dont le choix revient au maître d'ouvrage en fonction du contexte local et de la nature de la mesure compensatoire.

Il est nécessaire de distinguer entre la mise à disposition d'un terrain pour mettre en œuvre une mesure compensatoire (maîtrise du site par la propriété ou par contrat), et la gestion qui est ensuite pratiquée sur ce terrain (cf. fiche n° 17).

Fiche n° 16

En pratique, les outils de maîtrise du site par contrat peuvent également être utilisés par le maître d'ouvrage en tant qu'outils de gestion sur le site de compensation (cf. fiche n° 17).

Exemple 1 (deux contrats différents) : un maître d'ouvrage obtient la maîtrise d'un terrain via un bail emphytéotique ; ceci lui permet de mener par exemple des actions de restauration du milieu ; il passe ensuite une convention avec un exploitant agricole pour mettre en œuvre une gestion permettant de pérenniser les effets de la restauration.

Exemple 2 (un seul et même contrat) :

- un maître d'ouvrage signe un bail rural à clauses environnementales, lui permettant à la fois d'avoir la maîtrise du site sur la durée du bail et de mettre en œuvre des mesures de gestion ;
- un maître d'ouvrage acquiert un terrain adéquat à la mise en œuvre d'une mesure compensatoire. Il dispose alors de la maîtrise par la propriété du site. Pour mettre en place la gestion sur le site, il peut conclure un bail rural à clauses environnementales au profit d'un exploitant agricole, sous réserve des cas fixés par l'art. L. 411-27 du code rural (cf. tableau infra).

La « pérennité » des mesures compensatoires correspond à la durée d'engagement du maître d'ouvrage. Au terme de son engagement, et en cas de maîtrise du site par la propriété, le maître d'ouvrage est encouragé à assurer la « vocation écologique » du site de compensation, que ce soit en en conservant la propriété et la gestion ou en le cédant à un autre organisme qui en assurera la vocation (cf. infra).

Outils pour assurer la faisabilité, la mise en œuvre et la pérennité d'une mesure compensatoire (et d'une mesure de réduction dans certains cas)

	❶ DISPOSER D'UN SITE APPROPRIÉ	❷ METTRE EN ŒUVRE UNE GESTION ADÉQUATE	❸ GARANTIR LA VOCATION ÉCOLOGIQUE DES TERRAINS (**Facultatif** mais encouragé)
MOYENS MOBILISABLES	***Maîtrise par la propriété*** Acquisition foncière ou ***Maîtrise par contrat*** - Bail emphytéotique - Prêt à usage - Bail rural - Bail rural environnemental - Bail « SAFER » - Conventionnements divers ...	***Gestion directe*** par le maître d'ouvrage ou - Conventions avec exploitants agricoles ou forestiers (avec cahier des charges adapté) - Bail rural à clauses environnementales - Partenariats avec une structure spécialisée - AOT du domaine public - Recours à des prestations (ex. : entreprises spécialisées, entreprises de travaux agricoles, etc.)	Envisager une ***cession des terrains acquis*** (le cas échéant) ou / et Rechercher la mise en place de ***mesures de protection réglementaire*** si pertinent
	FICHE N° 16	FICHES N° 17 ET N° 23	FICHES N° 16 ET N° 23

Pérennité des mesures compensatoires

Art. R. 122-14 II du code de l'environnement (CE) : « Les mesures compensatoires [...] sont mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou à proximité de celui-ci afin de garantir sa fonctionnalité de manière pérenne. »

Les outils de pérennisation sont à adapter à la ou aux procédure(s) ainsi qu'à la nature du maître d'ouvrage.

Maîtrise du site par la propriété et déclaration d'utilité publique (DUP)

Art. L. 23-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « Dans les cas où les atteintes à l'environnement ou au patrimoine culturel que risque de provoquer un projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements le justifient, la déclaration d'utilité publique peut comporter les mesures prévues à l'article L. 122-1 du code de l'environnement. »

Dans le cas de projets soumis à DUP, si les questions relatives à la compensation sont abordées suffisamment en amont et si le choix des parcelles concernées peut être suffisamment justifié dès ce stade, les parcelles supportant la compensation peuvent être listées dans l'arrêté de DUP au même titre que celles nécessaires à la réalisation du projet, et ce même si les parcelles supportant la compensation ne sont pas contiguës à celles strictement impactées par le projet (le droit ne fixe pas de limite à l'emprise).

DOCTRINE NATIONALE

Les mesures compensatoires doivent être pertinentes et suffisantes, notamment quant à leur ampleur et leur localisation. Les mesures compensatoires doivent notamment être faisables. Pour cela, le maître d'ouvrage doit s'assurer de la possibilité effective de mettre en place les mesures sur le site retenu (eu égard notamment à leur ampleur géographique ou aux modifications d'utilisation du sol proposées), définir les partenariats à mettre en place, proposer un calendrier aussi précis que possible prévoyant notamment la réalisation des mesures compensatoires.

Pour garantir les résultats des mesures de réduction et de compensation, le maître d'ouvrage doit pouvoir justifier de la pérennité de leurs effets. La pérennité s'exprime notamment par la maîtrise d'usage ou foncière des sites où elles sont mises en œuvre. Elle peut être obtenue :

- par la contractualisation sur une durée suffisante avec les gestionnaires des surfaces concernées ;

- par l'acquisition foncière et l'utilisation d'une maîtrise d'usage ou par l'acquisition pour le compte d'un gestionnaire d'espace naturel ; le maître d'ouvrage doit prévoir le financement de la gestion de cet espace quel qu'en soit son statut juridique final.

Si la pérennité des mesures est du ressort du maître d'ouvrage, leur implantation territoriale peut nécessiter le développement d'interactions avec les partenaires locaux afin de mobiliser les meilleurs outils disponibles.

Une mesure compensatoire devant présenter des effets à long terme, le principe général est qu'il ne doit pas être porté atteinte par le biais d'un nouveau projet à un site support de mesures compensatoires.

Au-delà de la durée d'engagement du maître d'ouvrage prévue dans l'autorisation, la vocation écologique pérenne du site de compensation peut être anticipée par le maître d'ouvrage, lorsque cela s'avère nécessaire, en identifiant les outils et les acteurs pertinents.

De manière complémentaire aux mesures compensatoires elles-mêmes, les différentes autorités publiques concernées peuvent, dès lors que cela paraît nécessaire à la garantie de pérennité de la gestion du site :

- prendre des mesures réglementaires visant à garantir l'usage des sols (par exemple via un arrêté préfectoral de protection de biotope pour des stations d'espèces protégées) ;

- prendre des mesures en matière d'urbanisme garantissant un usage agricole ou naturel des sols dans le cadre des documents d'urbanisme.

Dans le cadre de l'étude d'impact, le coût des mesures doit figurer clairement. La maîtrise foncière ou d'usage doit être estimée, financièrement, en fonction des éléments disponibles à ce stade et le cas échéant affinée par la suite.

Objectif et principes clés de la maîtrise du site de compensation

Le choix du site de compensation tient compte :

- des modalités techniques de l'opération envisagée (cf. fiche n° 13) ;
- de l'équivalence recherchée qui inclut notamment la proximité fonctionnelle par rapport au site impacté (cf. fiche n° 15) ;
- du critère d'additionnalité (cf. fiche n° 14) ;
- de la pérennité des effets de la mesure (sites affectés à la compensation et gérés sur toute la durée d'engagement du maître d'ouvrage, cf. fiche n° 17) ;
- des impacts de la mesure compensatoire sur l'environnement et sur les activités socio-économiques (dont l'activité agricole).

Fiche n° 16

La maîtrise du site est une composante clé de la faisabilité des mesures compensatoires proposées. À ce titre, l'analyse de la situation juridique du foncier doit être réalisée rapidement. Le choix retenu par le maître d'ouvrage doit être justifié dans le dossier de demande au regard des critères présentés ci-dessus (modalités techniques, équivalence, additionnalité, etc.). Il est fortement recommandé que ce choix ait été effectué en s'appuyant sur des concertations avec les acteurs territoriaux (y compris le cas échéant avec la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles) ; en effet, ceci est un élément tangible pour apprécier l'acceptabilité et donc *in fine* la faisabilité de la compensation proposée.

Il revient au maître d'ouvrage de mener une prospection foncière (généralement à l'amiable) afin de disposer d'un ou plusieurs sites adaptés et de conclure les conventions adéquates (promesse de vente, bail, convention de mise à disposition, contrat, etc.) qu'il peut joindre à son dossier de demande. C'est un des éléments qui lui permet de prouver la faisabilité de la mesure compensatoire envisagée.

Dans le cas des cours d'eau, la maîtrise du site peut ne pas être nécessaire pour réaliser une mesure compensatoire, par exemple pour l'arasement d'un obstacle à la continuité écologique (sous réserve de l'accord du propriétaire) qui ne nécessitera pas d'entretien ultérieur du cours d'eau au-delà de celui auquel sont tenus les propriétaires riverains.

Possibilités de mutualiser le foncier pour plusieurs mesures compensatoires d'un même projet[33']

Un même site peut être le support de plusieurs mesures compensatoires (visant différentes composantes des milieux naturels) *pour un même projet ou pour un programme de travaux* dont les projets sont réalisés simultanément, aux conditions cumulatives suivantes :

- le site est adéquat à l'ensemble des mesures au regard des critères ci-dessus (objectif et principes clés) ;
- la synergie d'actions est conforme aux objectifs de la compensation pour chaque composante des milieux naturels (ex. : plusieurs espèces inféodées au même habitat) ;
- en termes d'équivalence écologique et de potentialités, le site répond (ou répondra en fonction de la gestion menée) aux exigences biologiques des espèces concernées sur leur cycle annuel ;
- l'existence d'éventuelles interactions défavorables et significatives est peu probable (ex : compétition intra ou inter-spécifique).

Dans le cas d'un programme de travaux, les obligations respectives de chaque maître d'ouvrage doivent être parfaitement détaillées.

Cette mutualisation peut permettre une synergie de gestion. Il sera néanmoins nécessaire de réaliser un retour d'expériences sur les résultats de la mutualisation, mettant clairement en évidence les résultats spécifiques à chaque mesure.

La mutualisation de mesures compensatoires issues de différentes procédures est possible si les objectifs respectifs sont respectés et conciliables.

Exemple 1 : cas d'un projet nécessitant une mesure compensatoire en faveur d'un milieu naturel (création d'une zone humide) et une mesure compensatoire hydraulique au titre de la loi sur l'eau (projet en zone inondable) ; la mutualisation des mesures compensatoires n'est possible qui si le volume de stockage pour la compensation hydraulique est atteint, ce qui peut être difficile avec le volume mort de la zone humide créée.

Exemple 2 : la création d'un réseau de mares peut répondre à la compensation demandée au titre des zones humides impactées (loi sur l'eau), ainsi qu'à la compensation demandée au titre de la destruction des amphibiens (dérogation à la réglementation sur les espèces protégées). Le degré de mutualisation est à estimer au cas par cas, notamment en fonction de la localisation des impacts et dans une logique dynamique (trames vertes et bleues).

Maîtrise du site par la propriété et déclaration d'utilité publique (DUP)

En cas de DUP, le maître d'ouvrage anticipe au mieux ses besoins fonciers pour la mise en œuvre des mesures compensatoires. Lorsque l'évaluation des impacts et des besoins de compensation (y compris leur emplacement) est suffisamment précise, et que l'option de la maîtrise par la propriété paraît appropriée et peut être retenue, l'intégration des parcelles concernées dans l'enquête parcellaire jointe à l'arrêté de DUP (cf. fiche n° 7) est privilégiée.

33'. Selon la doctrine nationale, « Une même mesure compensatoire sur une parcelle donnée ne peut pas servir à compenser les impacts issus de plusieurs projets [sauf dans le cas de programme de travaux simultanés cf. infra], ni au même moment, ni dans le temps ».

Fiche n° 16

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Nature du site à viser

Les caractéristiques du site sélectionné pour la compensation interfèrent directement avec les modalités techniques de la mesure compensatoire, l'additionnalité et l'équivalence (cf. fiches n° 13 à n° 15).

La recherche d'un site est menée, en fonction de l'habitat visé, comme suit :

- Pour chaque habitat ou milieu visé, il s'agit de définir le plus précisément possible les facteurs abiotiques caractéristiques en cernant les facteurs édaphiques et topographiques (altitude, exposition, pente, etc.).

  Dans le cas d'une compensation pour une espèce végétale, il convient de cibler son habitat de prédilection dans le contexte du territoire concerné.

  Dans le cas d'une compensation pour une espèce animale, il convient de cibler les habitats de reproduction, de repos et d'alimentation (cycle biologique). Les capacités de déplacement de l'espèce doivent être correctement prises en compte.
- Une liste ou une cartographie de sites potentiels de compensation est élaborée. Ceci implique de cartographier les habitats similaires situés à proximité du site impacté (choisir un premier rayon de prospection) ainsi que les habitats appartenant à la même succession végétale (compiler pour cela les données des cartographies déjà réalisées localement, les photographies aériennes, les prospections de terrain et les cartes géologiques si cela est pertinent).

  Bien entendu devront être exclus de la liste tous les terrains faisant l'objet d'engagements antérieurs au titre de mesures compensatoires.
- Les sites sont ensuite caractérisés en fonction du type de mesures compensatoires qui peuvent y être réalisées : sites sur lesquels l'habitat est présent (en cas d'évolution des pratiques de gestion) ou fut autrefois présent (en cas de restauration/réhabilitation envisagée), ou bien présentant des conditions abiotiques similaires (en cas de création envisagée – les conditions édaphiques et hydromorphologiques sont alors privilégiées).
- Les potentialités de maîtrise du site sont étudiées à partir de cette liste, qui dresse notamment un état de la situation juridique et de la gestion des terrains visés (nombre de propriétaires concernés, mode de faire-valoir, itinéraire technique, place dans l'exploitation agricole, etc.). Si des terrains appropriés et accessibles ne sont pas identifiés, le processus de recherche de site est réitéré en augmentant le rayon de prospection initial.

Dans le cas des espèces protégées : les plans nationaux d'action portant sur des espèces particulières contiennent généralement des cartes de répartition, d'observation ou de sensibilité qui peuvent orienter la recherche du site.

Dans le cas des cours d'eau : la recherche d'un site de compensation peut porter sur le même cours d'eau en amont ou en aval de la zone impactée (si opportun), ou sur un cours d'eau appartenant au même bassin-versant et présentant des caractéristiques hydrauliques et hydromorphologiques comparables.

Dans le cas des milieux marins : voir fiche n° 31.

Démarche de prospection

Compte tenu de l'objectif de conception de mesures compensatoires réalistes, intégrant les enjeux territoriaux, et du délai parfois long pour obtenir la maîtrise des sites ciblés, les démarches sont à entreprendre par le maître d'ouvrage aussi tôt que possible, dès qu'il a la certitude ou une forte présomption de la nécessité de concevoir une mesure compensatoire.

Selon le contexte, il peut arriver que le projet soit à l'origine d'une spéculation sur les prix du foncier. Il est recommandé au maître d'ouvrage de baser les négociations sur les estimations fixées par France Domaine.

La recherche de terrains propices à la mesure compensatoire est souvent source de difficultés. C'est pourquoi le maître d'ouvrage gagnera à s'appuyer sur les expertises et la concertation avec les acteurs des territoires. Il pourra notamment prendre l'attache :

- des organismes spécialisés dans le foncier et connaissant le contexte local (propriétaires fonciers, enjeux locaux, etc.) : il s'agit notamment des Safer[34] (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement

34. Les Safer, en tant qu'opérateur foncier, peuvent négocier les emprises des projets, notamment lorsqu'une opération d'aménagement foncier est conduite, et les terrains nécessaires aux mesures compensatoires. Elles peuvent permettre d'éviter l'acquisition en facilitant la mise en œuvre de mesures compensatoires auprès des agriculteurs et peuvent également imposer des cahiers des charges aux porteurs finaux de foncier.

Fiche n° 16

Rural, qui peuvent mettre en place une veille foncière sur un territoire donné, cf. loi d'orientation agricole du 10 juillet 2000), des établissements publics fonciers (qui peuvent intervenir uniquement pour le compte d'une collectivité, de l'État ou d'un autre établissement public) et du Conservatoire du littoral qui a défini une stratégie d'acquisition sur le long terme dans le cadre de la protection du 1/3 sauvage du littoral et qui assure une veille foncière sur le périmètre concerné ;

- des acteurs forestiers, notamment les centres régionaux de la propriété forestière et les organisations syndicales forestières locales, qui peuvent faciliter la prise de contact avec les forestiers propriétaires locaux ;
- d'un opérateur spécialisé de la compensation pour piloter l'ensemble de la démarche foncière ou d'un expert écologue pour orienter les recherches foncières en amont, puis confirmer l'éligibilité écologique des opportunités de maîtrise du site (propriété ou contrat) identifiées par les experts fonciers ;
- des autres acteurs pertinents du territoire (cf. fiches n° 23 et n° 30), notamment les associations naturalistes dont les conservatoires d'espaces naturels, les collectivités, les services de l'État, etc.

Suivant la situation juridique des terrains, la maîtrise d'un site peut demander un temps de négociation plus ou moins long. Il peut être judicieux d'éviter les sites rendus complexes par le nombre d'acteurs impliqués.

• Maîtrise du site par la propriété

Les transactions menées par le maître d'ouvrage sont généralement faites à l'amiable, selon le principe de la liberté contractuelle. La maîtrise de la propriété peut toutefois être acquise dans le cadre d'une procédure DUP, pour les projets qui y font appel.

Les organismes spécialisés dans le foncier ou les opérateurs de la compensation peuvent recueillir des promesses de vente pour le compte du maître d'ouvrage.

Lorsque l'achat de terrain intervient par l'intermédiaire de la Safer, par voie amiable ou préemption[35], cette dernière le rétrocède ensuite au maître d'ouvrage[36] [37] (cf. fiche n° 30).

En cas d'acquisition foncière, il reste nécessaire de s'assurer que des baux (ruraux ou non) ne sont pas en cours, car ceux-ci perdurent en cas de vente et privent l'acquéreur de la libre jouissance du bien. En cas de bail sur le terrain retenu, le maître d'ouvrage doit veiller à ce qu'il n'aille pas à l'encontre des modalités de gestion de la mesure compensatoire.

La destination des biens acquis au titre de la compensation peut être précisée à titre informatif dans l'acte notarié. Ceci peut renforcer la traçabilité des mesures compensatoires (rôle d'information du notaire). Il est cependant rappelé que la réalisation d'une mesure compensatoire ne crée pas de statut particulier pour les terrains qui en sont le support (ex. : pas d'inscription à la conservation des hypothèques).

35. La Safer peut exercer son droit de préemption pour motif environnemental après avis favorable des commissaires du gouvernement ou sur la demande de la DREAL. Elle ne peut toutefois y recourir qu'une fois purgé le droit de préférence des acquéreurs prioritaires (cohéritiers et parents proches, locataires évincés ou expropriés agricoles, locataire en place, etc.). Le droit de préemption ne peut être exercé à l'encontre des collectivités locales, ni sur les terrains à bâtir ou artificialisés, les bois, forêts et jardins familiaux. Les biens agricoles partiellement boisés peuvent néanmoins être préemptés sous certaines conditions.

36. Après appel à candidature public, l'attributaire retenu pour une rétrocession agricole, forestière ou environnementale s'engage à maintenir pendant un délai minimal de 10 ans (porté à 18 ans dans le cas des PAEN), qui peut être porté à 30 ans, voire à 50 ans, un usage agricole ou forestier ou la qualité environnementale des biens attribués. L'attributaire s'engage à respecter le cahier des charges lié à l'acte de vente sous peine de résolution de la vente (pour les rétrocessions) ou de mise en œuvre de la procédure de délaissement (pour les actes de substitution). Le cahier des charges continue de s'imposer sur le bien considéré qu'il soit revendu ou mis en location. Dans d'autres cas, le bien peut être rétrocédé à un investisseur avec obligation de le mettre à bail à un exploitant préidentifié et ayant reçu l'agrément de la Safer (agriculture biologique, mesures agro-environnementales, bail rural environnemental, etc.).

37. Dans le cas d'une transaction classique, sans l'intermédiaire de la Safer, le notaire notifie la déclaration d'intention d'aliéner à la Safer concernée. La transaction engagée ne peut aboutir qu'après renonciation des acquéreurs prioritaires ou des détenteurs d'un droit de préemption (tels que la Safer ou l'exploitant en cas de bail rural soumis au statut de fermage).

Fiche n° 16

• Maîtrise d'un site par contrat

La maîtrise par contrat est pertinente pour des mesures compensatoires portant notamment sur de grandes surfaces.

La maîtrise d'un site par contrat est soumise au principe de liberté contractuelle. Elle résulte d'une contractualisation entre le maître d'ouvrage et un exploitant, propriétaire ou non, sur le site de compensation, à titre gratuit ou onéreux. En cas de fermage la contractualisation doit s'organiser de manière tripartite (propriétaire, exploitant, maître d'ouvrage). Dans le cas de parcelles forestières, elle peut se traduire par la rédaction d'un document de gestion sur l'ensemble des parcelles concernées (durée d'agrément entre 10 et 20 ans qui s'impose aux nouveaux acquérants).

Bail emphytéotique, bail rural (éventuellement à clauses environnementales) et prêts à usage* constituent les outils les plus répandus utilisables par un maître d'ouvrage (cf. tableau infra). D'autres outils tels que des contrats/conventions, conclus à titre onéreux en règle générale, peuvent être utilisés dans certains cas.

Les organismes spécialisés dans le foncier (tels que les Safer) peuvent organiser une intermédiation locative, à l'amiable, pour organiser la mise en valeur du foncier par un agriculteur. Ils peuvent également recueillir des conventions de mise à disposition (CMD) auprès de propriétaires et conclure des baux avec des agriculteurs fermiers.

Le Conservatoire du littoral peut passer des AOT (autorisations d'occupation temporaire du domaine public) avec des agriculteurs et orienter les pratiques agricoles notamment en matière de respect des sites naturels et des équilibres écologiques.

Du fait de la variabilité de la durée possible des contrats, le choix du statut juridique doit tenir compte des exigences en termes de pérennité des mesures compensatoires ainsi que des opportunités locales.

Tous les types de milieux peuvent être concernés.

À noter que la servitude conventionnelle, qui procure des droits réels attachés au fond indépendamment de la transmission du bien à un autre propriétaire, n'existe en France en 2013 que si l'on peut démontrer d'une relation écologique fonctionnelle entre un fonds dominant et un fonds servant, et reste difficile à mettre en œuvre pour la compensation[38].

38. Une servitude environnementale existe dans d'autres pays, notamment anglo-saxons, où elle est utilisée dans le domaine de la compensation. Il s'agit d'une « auto-servitude » juridiquement contraignante, à durée limitée ou permanente, permettant au propriétaire foncier de protéger son espace par exemple en interdisant sa construction, l'artificialisation ou en assurant la protection d'éléments clés du paysage pendant toute la durée de l'acte juridique conclu avec un tiers. En France et à ce jour, de telles servitudes n'existent pas. Dans le cadre de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité 2011-2020, l'État s'est engagé à étudier la possibilité de mettre en place des servitudes contractuelles ou d'utilité publique pour préserver certaines caractéristiques naturelles de parcelles.

Fiche n° 16

	RÉGLEMENTATION	FORME	DURÉE	EFFETS
Bail emphytéotique	L. 451-1 à L. 451-14 du code rural et de la pêche maritime.	Écrit obligatoirement. Sous-seing privé.	Déterminée. Longue : entre 18 et 99 ans. Tacite reconduction impossible.	Le preneur (maître d'ouvrage ou prestataire) dispose de droits réels, non soumis aux dispositions du fermage. Loyer modique (canon emphytéotique) mais impôts fonciers et taxes à la charge du preneur.
Prêt à usage ou commodat	Articles 1874 et suivants du code civil.	Écrit ou oral.	Déterminée.	Le prêteur demeure propriétaire du bien mais transfère gracieusement sa jouissance au commodataire, sous réserve de lui rendre en bon état à l'échéance du prêt.
Bail rural	L. 411-1 à L. 411-79 du code rural et de la pêche maritime.	Écrit de préférence (peut être verbal dans l'absolu mais non pour une mesure compensatoire). Sous-seing privé ou acte authentique.	Déterminée. Durée ne pouvant être inférieure à 9 ans (renouvelable) ; le bailleur dispose d'un droit au renouvellement auquel ne peut pas s'opposer le propriétaire, sauf dans quelques cas très limités. Reconduction tacite possible.	Bail soumis aux dispositions du fermage en général, mais de nombreuses formules dérogatoires existent.
Bail rural à clauses environnementales	R. 411-9-11-1 et L. 411-27 du code rural et de la pêche maritime.	Écrit.	Similaire au bail rural classique.	Bail soumis aux dispositions du fermage et incluant des clauses environnementales pour le preneur, dont le non-respect entraîne la résiliation du bail. Les bailleurs publics et associations agréées de protection de l'environnement peuvent choisir des pratiques dans la liste de l'article R. 411-9-11-1 du code rural, dès lors qu'elles sont pertinentes dans le contexte local. Les bailleurs privés ne peuvent y recourir que dans les espaces faisant déjà l'objet d'une gestion environnementale (zones de protection de captage, Natura 2000, etc.).
Autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public Conservatoire du littoral	L. 322.9 du CE. R. 322.11 du CE.	Écrit.	Variable, en général 6 ans.	L'AOT peut imposer un cahier des charges environnementales. AOT soumise à redevance modulable en fonction des contraintes imposées. AOT exonérée de TVA.
Bail Safer	L. 142-6 du code rural et de la pêche maritime.	Écrit. Bail qui fait suite à la mise à disposition de la Safer d'un bien agricole par un propriétaire (privé ou public), en vue de son aménagement parcellaire ou de sa mise en valeur agricole.	Une convention de mise à disposition (CMD) est limitée à 6 ans, renouvelable une seule fois. La limite est réduite à 3 ans si la surface dépasse 2 fois la surface minimum d'installation. Cette réduction ne s'applique pas dans le cas des PAEN ni dans celui des zones pastorales des communes de montagne.	Pendant la durée de la CMD, location du bien par la Safer à un agriculteur sous un statut dérogatoire au statut du fermage, sauf en ce qui concerne le prix. Le bail Safer peut imposer un cahier des charges environnemental. Les CMD sont exonérées des droits de timbre et d'enregistrement. Le bail Safer est exonéré de TVA, de droit au bail et de droit d'enregistrement.

Fiche n° 16

Vocation écologique des sites : mesures de protection réglementaire (mesures d'accompagnement)

La vocation écologique des sites, quel que soit leur mode de maîtrise juridique (propriété ou contrat), peut être obtenue par la mise en place de mesures de protection réglementaire. Ces mesures dites d'accompagnement (cf. fiche n° 13) ne se substituent pas aux opérations techniques et de gestion ni à leur financement par le maître d'ouvrage. Elles permettent d'inscrire le site de compensation dans des politiques d'aménagement du territoire qui visent sa préservation et dans un réseau d'espaces protégés (s'il répond aux critères de classement de ce type d'espaces).

Les outils existants en matière de protection et utilisables sont notamment les suivants :

- les réserves naturelles nationales (RNN) - L. 332-1 et suivants du CE ;
- les arrêtés de protection de biotope (APB) - L. 411-1, L. 411-2, R. 411-15 à R. 411-17 du CE ; l'APB intervient à l'initiative du préfet (instruction par la DDT(M) en général), en réponse à une menace sur le milieu ; l'APB ne prévoit pas en tant que tel la mise en place d'une gestion ;
- les réserves naturelles régionales (RNR) - L. 332-1 à L. 332-27, R. 332-30 à R. 332-48 et R. 332-68 à R. 332-81) ; depuis 2005 le classement en RNR intervient à l'initiative du président du conseil régional ou à la demande du propriétaire (le propriétaire peut aussi avoir conclu un bail rural sur ce terrain) ;
- les réserves nationales de chasse et de faune sauvage ;
- les réserves biologiques domaniales (RBD) ;
- les réserves biologiques forestières (RBF) ;
- les espaces boisés classés (EBC).

Si le maître d'ouvrage envisage une telle mesure et que les enjeux en présence sont suffisamment forts, il prend l'attache du service responsable afin d'étudier sa faisabilité.

Exemple : l'initiative de la préservation des biotopes par le biais d'un arrêté de protection de biotope appartient à l'État sous la responsabilité du préfet de département et est en pratique, à charge d'un service de la DDT(M). Toutes les informations sur ce sujet (mesures, textes réglementaires, procédures, exemples) sont disponibles dans le document du GIP ATEN (cf. Références infra).

Vocation écologique des sites : possibilité de céder les terrains acquis par le maître d'ouvrage

Il est recommandé d'engager la réflexion sur le devenir des sites accueillant les mesures compensatoires dès l'élaboration de la mesure compensatoire.

L'acte d'autorisation peut indiquer la destination finale du foncier acquis, et le cas échéant, prévoir que le maître d'ouvrage public ou privé cède ce bien à des organismes à compétence environnementale ou à des collectivités.

Si la cession devait intervenir avant la fin de la durée de gestion sur laquelle le maître d'ouvrage est engagé, la cession ne dédouane pas le maître d'ouvrage de ses obligations. L'obligation de compenser perdure à l'endroit du maître d'ouvrage, elle est attachée à une autorisation personnelle et non réelle (attachée au bien). Le maître d'ouvrage reste responsable de l'efficacité de la mesure et de son financement, sur la durée d'engagement. Ces exigences peuvent dans certains cas faire l'objet de prescriptions particulières accompagnant l'acte de cession. Ces prescriptions doivent toujours prévoir l'accès au site de compensation pour les contrôles de terrain.

La recherche d'une entité juridique à qui céder le foncier peut être faite par le maître d'ouvrage par le biais d'une négociation. L'acceptabilité n'est pas systématique car elle dépend de la stratégie inhérente à chaque structure (cf. fiche n° 23).

Outre l'accord du cessionnaire, une réflexion peut être engagée sur certains aspects conditionnant la vocation écologique du foncier sur le long terme :

- Quels sont les statuts de la structure et que permettent-ils ?
- La structure dispose-t-elle d'un fonds de dotation[39] ?
- La structure est-elle reconnue d'utilité publique ?

39. Le fonds de dotation est une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable, par des personnes physiques ou morales. Les revenus qui en sont issus sont utilisés pour financer la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou redistribués pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général. Un fonds de dotation peut avoir une durée déterminée ou indéterminée. Il s'accompagne d'avantages fiscaux.

Fiche n° 16

Dans le cas particulier des sociétés concessionnaires, les biens acquis pour la mise en œuvre des mesures compensatoires le sont au nom et pour le compte de l'autorité concédante. La cession ne peut être envisagée que selon les possibilités de l'autorité concédante et avec son accord.

En cas de cession intervenant avant la fin de la durée d'engagement du maître d'ouvrage, le cessionnaire peut également assurer la gestion et/ou les suivis sur financement du maître d'ouvrage. Cela n'est cependant pas une obligation : le maître d'ouvrage a la faculté de mobiliser les partenaires de son choix.

Pour en savoir +

- Ministère du développement durable. 2010. Stratégie de création des aires protégées terrestres métropolitaines : le choix des outils de protection en questions.
http://www.mnhn.fr/pgn/doc/BrochureSCAP_12082010.pdf
- GIP ATEN. 2005. Outils juridiques pour la protection des espaces naturels – Cahiers techniques n° 78.
http://boutique-en-ligne.espaces-naturels.fr/bibliotheque-en-ligne/cahiers-techniques-en-ligne
- Lefebvre T., Moncorps S., (coordination). 2010. Les espaces protégés français : une pluralité d'outils au service de la conservation de la biodiversité. Comité français de l'UICN.
http://www.uicn.fr/IMG/pdf/UICN_France_-_espaces_proteges.pdf
- CETE Méditerranée. 2011. Mesures compensatoires en faveur de la biodiversité : acteurs et outils juridiques de pérennisation des acquisitions et de gestion des bien acquis (synthèse).
- CETE Méditerranée - MEDDE. 2013. Stratégies foncières locales et mobilisation des outils fonciers en faveur de la biodiversité - Guide méthodologique.
http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_Methodologique_Mars_2013_cle0febb3.pdf
- CREN Rhône-Alpes. 2012. Série des cahiers techniques : la maîtrise foncière dans les espaces naturels.
http://sitecren.cenrhonealpes.org/index.php/editiontech

Fiche n° 17

DÉFINIR LES MODALITÉS ET LA DURÉE DE GESTION DES MESURES DE RÉDUCTION ET DE COMPENSATION

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées :	Réduction, compensation
Responsable de l'action :	Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels :	Bureaux d'études et autres prestataires ; experts naturalistes ; associations assurant la gestion de milieux naturels, cf. fiches n° 23 et n° 30 ; opérateurs compétents dans la réalisation de mesures compensatoires

OBJECTIF DE L'ACTION

- Viser la pérennité des effets de la mesure, en assurant sa gestion adéquate tout au long de la durée d'engagement du maître d'ouvrage, en fonction des enjeux environnementaux et en conformité avec l'acte d'autorisation. Assurer la pérennité de la vocation écologique du site au-delà de la durée d'engagement du maître d'ouvrage, lorsque cela est possible.
- Définir un programme opérationnel de gestion permettant le cas échéant d'adapter les modalités de gestion pour atteindre les résultats fixés dans l'acte d'autorisation.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Les mesures de gestion font partie intégrante des mesures de réduction et de compensation. Elles visent à répondre aux objectifs écologiques fixés par la mesure et à pérenniser les actions préliminaires engagées (ex. : restauration) en favorisant un développement optimal de la biodiversité, orienté prioritairement sur les composantes des milieux naturels impactés par le projet.

Les modalités de gestion sont définies dans le dossier de demande et reprises (et si besoin complétées par l'autorité décisionnaire) dans l'acte d'autorisation pour chaque mesure de réduction et de compensation.

Gestion des mesures de réduction et de compensation : cadre général

Art. L. 122-5 II 7° du code de l'environnement (CE) : dans l'étude d'impact, la description des mesures d'évitement, de réduction et de compensation « doit être accompagnée [...] d'une présentation des principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur les éléments visés au 3° [effets du projet sur l'environnement]. »

Fiche n° 17

Outils pour assurer la faisabilité, la mise en œuvre et la pérennité d'une mesure compensatoire (et d'une mesure de réduction dans certains cas)

Facultatif mais encouragé

MOYENS MOBILISABLES	❶ DISPOSER D'UN SITE APPROPRIÉ	❷ METTRE EN ŒUVRE UNE GESTION ADÉQUATE	❸ GARANTIR LA VOCATION ÉCOLOGIQUE DES TERRAINS
	Maîtrise par la propriété Acquisition foncière ou ***Maîtrise par contrat*** - Bail emphytéotique - Prêt à usage - Bail rural - Bail rural environnemental - Bail « SAFER » - Conventionnements divers ...	***Gestion directe*** par le maître d'ouvrage ou - Conventions avec exploitants agricoles ou forestiers (avec cahier des charges adapté) - Bail rural à clauses environnementales - Partenariats avec une structure spécialisée - AOT du domaine public - Recours à des prestations (ex. : entreprises spécialisées, entreprises de travaux agricoles, etc.)	Envisager une ***cession des terrains acquis*** (le cas échéant) ou / et Rechercher la mise en place de ***mesures de protection réglementaire*** si pertinent
	FICHE N° 16	**FICHES N° 17 ET N° 23**	**FICHES N° 16 ET N° 23**

Gestion des mesures compensatoires : procédures particulières

Circulaire du 15 avril 2010 relative à l'évaluation des incidences Natura 2000 : « Il convient de s'assurer des conditions de la mise en œuvre des mesures compensatoires sur le long terme (gestion, objectifs, résultats). »

Dérogations à la protection stricte des espèces protégées : la circulaire du 21 janvier 2008 relative aux décisions administratives individuelles relevant du ministère chargé de la protection de la nature dans le domaine de la faune et de la flore sauvages mentionne qu'il appartient au service instructeur « d'exiger du demandeur que les mesures d'atténuation ou de compensation qu'il présente garantissent, dans l'espace et dans le temps, le maintien à long terme de l'état de conservation favorable des espèces concernées ». Les moyens de gestion sont visés de manière implicite dans les moyens permettant de maintenir à long terme l'état de conservation.

DOCTRINE NATIONALE

Le programme de suivi, précisé dans l'autorisation, doit permettre une gestion adaptative des mesures et doit permettre de s'assurer de la pérennité de leurs effets.

Le maître d'ouvrage peut confier la gestion des mesures à un prestataire, mais il en reste réglementairement responsable.

Pour garantir les résultats des mesures de réduction et de compensation, le maître d'ouvrage doit pouvoir justifier de la pérennité de leurs effets. La durée de gestion des mesures doit être justifiée et déterminée en fonction de la durée prévue des impacts, du type de milieux naturels ciblé en priorité par la mesure, des modalités de gestion et du temps estimé nécessaire à l'atteinte des objectifs.

Les mesures compensatoires sont de la responsabilité du maître d'ouvrage du point de vue de leur définition, de leur mise en œuvre et de leur efficacité, y compris lorsque la réalisation ou la gestion des mesures compensatoires est confiée à un prestataire.

Fiche n° 17

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Définition des modalités de gestion

Sous l'effet de changements naturels, le milieu n'est pas une entité stable mais s'inscrit dans un système dynamique. Par exemple, l'évolution naturelle d'un étang passe, sur le long terme, par son comblement progressif, son atterrissement et le développement d'un milieu arbustif puis boisé. Dans ce cadre, les modalités de gestion sont appréhendées en fonction de l'objectif de chacune des mesures et de l'état initial du site support de la mesure.

Il est recommandé au maître d'ouvrage d'anticiper les modalités de gestion afin de vérifier leur faisabilité sur le site envisagé, en fonction des données connues au moment du dépôt du dossier de demande (ex. : il n'envisage pas de gestion par pâturage s'il n'a pas de garantie sur la possibilité de disposer de troupeaux adéquats).

Les techniques de gestion sont variées. Il peut s'agir de favoriser des méthodes agro-pastorales traditionnelles (pâturage extensif, fauche tardive, etc.) ou de répéter des opérations ponctuelles à intervalles réguliers. Une non-intervention peut être un mode de gestion dans certains contextes (cas des milieux stables, îlots de vieux bois). La recherche d'une combinaison appropriée de techniques de gestion dans un processus évolutif (gestion adaptative lorsque la réglementation le permet) et parfois expérimental peut utilement guider la démarche.

Afin de favoriser l'acceptabilité des mesures compensatoires dans un contexte agricole ou forestier, la gestion des terrains par des agriculteurs ou des forestiers est privilégiée. Dans le cas de terrains agricoles, la rétrocession Safer à un exploitant, assortie d'un cahier des charges environnemental, apporte des garanties de pérennité et permet de concilier activités agricoles et conservation de la biodiversité.

Le maître d'ouvrage s'assure qu'il pourra poursuivre la gestion envisagée en cas de défaillance de son ou ses éventuel(s) partenaire(s) de gestion (cf. fiche n° 23).

Dans le cas où le maître d'ouvrage est une société concessionnaire, les engagements pris par cette dernière ne peuvent aller au-delà de la fin de la concession, et les biens reviennent alors à l'autorité concédante. Il est conseillé dans ce cas d'associer l'autorité concédante aux mesures prévues afin qu'elle anticipe, si les enjeux le justifient, les éventuelles actions de gestion et/ou de suivi qui lui incomberont le moment venu.

Dans le cadre du programme LIFE Nature, une approche méthodologique a été développée pour définir les modalités de gestion : il s'agit de la méthode PROMME-checklist, basée sur un aide-mémoire comprenant 6 étapes permettant d'éviter les écueils écologiques les plus courants. Les trois dernières étapes de cette méthode, adaptées au cas des mesures compensatoires, sont reprises dans le tableau ci-dessous.

ÉTAPES	DÉCISION	PRINCIPAUX OBSTACLES
Mesures	• Sélection de la combinaison optimale de mesures de gestion aptes à conduire l'écosystème vers l'objectif défini, en tenant compte des processus en cours sur le site retenu.	• Absence ou mauvaise prise en compte des effets secondaires et/ou permanents (déclin d'espèces non ciblées, perturbation du fonctionnement de l'écosystème). • Combinaison, échelle, intensité ou période des mesures non ajustées aux caractéristiques du site ou aux espèces présentes.
Suivi	• Détermination de paramètres biotiques (habitats et/ou espèces) et abiotiques indiquant ou non que le processus d'atteinte des objectifs fixés est en route. • Détermination de la période et la fréquence des suivis ; début de ces suivis.	• Paramètres ne permettant pas de statuer sur le succès de la mesure. • Absence d'état initial. • Période de suivi trop courte. • Absence d'utilisation des résultats de suivis pour adapter les modalités de gestion.
Exécution	• Application effective des mesures de gestion : suivis et rétrocontrôles simultanés. • Adaptabilité des mesures de gestion.	• Exécutants inexpérimentés. • Situations imprévues.

Programme opérationnel de gestion

Pour chaque mesure de réduction proposée et chaque site de compensation, le dossier de demande intègre un programme opérationnel de gestion sur une période fixée dans l'acte d'autorisation, qui peut être prolongée en fonction du résultat des bilans de suivi réalisés (cf. fiche n° 24). Ce programme vise à définir et planifier les opérations de gestion, en particulier celles relatives aux milieux naturels[40].

40. Le programme de gestion décrit également les mesures de fréquentation, d'accueil et de pédagogie, les mesures de suivi administratif, les mesures de suivis écologiques, etc.

Fiche n° 17

Il est important de connaître le terrain et de préciser les résultats souhaités car le mode de gestion employé favorise toujours certaines espèces au détriment d'autres.

Exemple : si la gestion consiste à ouvrir le milieu, les espèces sciaphiles vont régresser pour permettre aux espèces héliophiles de se développer ; si la gestion se met en place par le biais d'un pâturage, certaines espèces végétales peu tolérantes à cette action vont régresser mais l'hétérogénéité obtenue au niveau du tapis végétal sera favorable à une certaine diversité des espèces présentes.

Il est recommandé que chaque opération de gestion (ex. : fauchage annuel tardif de telle parcelle) fasse l'objet d'une fiche synthétique insérée dans le dossier de demande et qui pourra faciliter le suivi ultérieur, en précisant notamment les points suivants :

- intitulé de l'action (et numéro éventuel) ;
- rappel de l'objectif et du résultat attendu ;
- périmètre d'application : préciser la surface concernée et joindre une cartographie positionnant l'action ;
- protocole opératoire et précautions à prendre : décrire l'opération le plus précisément possible sur le plan technique, mentionner éventuellement la position des espèces visées et les sensibilités particulières ;
- période d'intervention : indiquer la fréquence et la période de réalisation retenues, ainsi que le temps estimé nécessaire à l'atteinte des objectifs (en tenant compte de la capacité de récupération des habitats et des espèces et de leur état de conservation)[41] ;
- coût prévisionnel et intervenant envisagé : estimer le coût annuel de l'opération de gestion en fonction de l'intervenant.

Chaque opération est reprise dans un tableau de synthèse s'échelonnant sur la durée fixée dans l'acte d'autorisation.

Le programme prévoit également son évaluation et son renouvellement à l'échéance. Son contenu peut être adapté si les objectifs ne sont pas atteints.

Pour élaborer le programme opérationnel de gestion, le maître d'ouvrage peut se reporter au guide technique des réserves naturelles (cf. rubrique Références). Pour la gestion environnementale de terrains agricoles, il peut s'inspirer des cahiers des charges des MAEt et des fiches actions des documents d'objectifs Natura 2000 pour définir sa gestion et établir des systèmes de conventionnement avec des exploitants agricoles.

Outils à disposition du maître d'ouvrage pour mettre en œuvre la gestion

• Bail à clauses environnementales (art. L. 411-27 du code rural et de la pêche maritime)

Ce type de bail rural (cf. fiche n° 16), prévu par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, ne concerne que des terrains relevant du statut de fermage et pour lesquels il y aurait une production agricole.

Il est actuellement (en 2013) réservé aux personnes morales de droit public, aux associations agréées de protection de l'environnement, aux personnes morales agréées « entreprises solidaires », aux fondations reconnues d'utilité publique et aux fonds de dotation. Pour un maître d'ouvrage privé, il ne peut être utilisé qu'au travers d'un partenariat avec de telles structures (cf. infra) ou sur des types de zonages spécifiques.

Ce type de bail permet au propriétaire d'imposer au fermier des mesures à caractère environnemental. Leur non-respect par le fermier peut mettre fin au bail.

Les clauses environnementales sont fixées par l'article R. 411-11-9-1 du code rural. Elles peuvent porter sur le non-retournement des prairies, la création, le maintien et les modalités de gestion des surfaces en herbe, l'ouverture d'un milieu embroussaillé et le maintien de l'ouverture d'un milieu menacé par l'embroussaillement, les modalités de submersion et de gestion des niveaux d'eau, la création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, mares, fossés, terrasses, murets, etc.

• Autorisation d'occupation temporaire (AOT)

Le code général de la propriété des personnes publiques définit l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public comme un instrument juridique qui permet à l'État d'accorder à un tiers un droit réel sur son domaine. Par exemple, le Conservatoire du littoral utilise ce type d'autorisation pour assurer la gestion par des exploitants agricoles de certains terrains qu'il a acquis.

41. À titre d'exemple, le guide sur les dérogations espèces protégées précise : « À l'occasion de travaux routiers mobilisant des demandes de dérogation, il a été considéré qu'une durée de l'ordre de 25 ans permettant la conduite d'une opération de restauration de milieux favorables à une espèce était de nature à répondre aux objectifs de la compensation. Pour les autoroutes concédées par l'État, la durée de la concession a été considérée à plusieurs reprises comme pertinente pour l'application de mesures compensatoires efficaces ».

• Conventions ou contrats de type prestation

Le recours à ce type d'outils s'inscrit dans le cadre de sites à vocation forestière. Ils permettent de prévoir des mesures de gestion adaptées à la compensation, sur des durées variables. Le financement de ces mesures, qui peuvent notamment engendrer des pertes de revenu pour le propriétaire et/ou le gestionnaire, est prévu par le contrat. Ce type de contrat permet à un maître d'ouvrage ou prestataire de faire réaliser des mesures compensatoires sur un terrain appartenant notamment à un propriétaire forestier (public ou privé). La prestation fournie est rémunérée en fonction des contraintes imposées. Dans le cas d'une forêt publique relevant du régime forestier, les mesures compensatoires prévues doivent être compatibles avec l'application du régime forestier et cohérentes et additionnelles aux actions prévues par les documents d'aménagement en cours de validité.

• Partenariat avec une association ou une structure spécialisée en déléguant tout ou partie de la gestion

Il s'agit d'établir une convention de gestion avec la structure concernée, les coûts de mise en œuvre de la gestion restant à la charge du maître d'ouvrage.

• Recours à des prestataires

Afin de réaliser les opérations de gestion, le maître d'ouvrage peut faire appel à des entreprises plus ou moins spécialisées en fonction de la nature technique de l'opération à mener (ex. : une entreprise de travaux agricoles « classique » ne dispose pas toujours du matériel adéquat).

Pour des mesures de gestion de zones humides nécessitant un matériel spécifique, le maître d'ouvrage peut se référer à la liste nationale de prestataires pour travaux d'entretien et de restauration des zones humides établie par les pôles-relais zones humides (cf. Références infra). De plus en plus, certaines entreprises se spécialisent dans la réalisation de travaux de génie écologique en employant du matériel adapté à certaines situations (ex. : tracteurs légers à pneus basse pression pour travaux sur zone humide peu portante).

• Financement

Les financements nécessaires à la gestion peuvent être placés par le maître d'ouvrage dans un instrument type fiducie* de gestion (contrat avec un fiduciaire), qui permet à la fois d'assurer la pérennité des financements et de pallier à la défaillance éventuelle du maître d'ouvrage (cf. fiche n° 23).

Pour en savoir +

Les nombreux ouvrages décrivant les expériences et les modes de gestion des milieux naturels peuvent être utilisés, même s'ils ne traitent pas particulièrement des mesures de réduction et des mesures compensatoires.

- Publications de l'ATEN (ex. : gestion des zones humides et pastoralisme, connaître et gérer les pelouses calcicoles, gestion fonctionnelle et patrimoniale des roselières, etc. (http://cahiers-techniques.espaces-naturels.fr/) et de la Fédération des conservatoires régionaux d'espaces naturels (ex. : recueil d'expériences de gestion et de suivis scientifiques sur pelouses sèches, pâturage sur pelouses sèches, etc.).
- Publications du CREN Rhône-Alpes. Série des cahiers techniques (habitats, espèces, gestion, sites). De très nombreux fascicules ciblés sur certains milieux naturels (forêts alluviales des grands cours d'eau ; bois et forêts à arbres vieux ou morts ; mares prairiales à triton crêté ; prairies humides à gentiane des marais et Maculinea ; étangs piscicoles, un équilibre dynamique ; pelouses et coteaux secs, etc.) et des numéros plus transversaux (mettre en œuvre la gestion d'un espace naturel, 2011 ; la maîtrise foncière dans les espaces naturels, 2012). http://sitecren.cenrhonealpes.org/index.php/editiontech
- Fiches actions des documents d'objectif Natura 2000.
- Réserves naturelles de France. 2006. Guide méthodologique des plans de gestion des réserves naturelles. Collection cahiers techniques de l'ATEN n° 79. http://boutique-en-ligne.espaces-naturels.fr/bibliotheque-en-ligne/cahiers-techniques-en-ligne
- SETRA. 2009. Fauchez mieux, le fauchage raisonné. Note d'information n° 122. http://cataloguesetra.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Cataloguesetra/0005/Dtrf-0005639/DT5639.pdf
- Gert-Jan van Duinen, Emiel Brouwer, Marijn Nijssen & Hans Esselink. 2007. Checklist to optimize nature management – exchange of ecological knowledge and practical experiences.
- Pôles-relais zones humides. 2010. Travaux d'entretien et de restauration des zones humides (liste de prestataires). http://www.pole-tourbieres.org/docs/liste-prestataires-tvx-ZH.pdf
- Ministère du développement durable. 2012. Guide « Espèces protégées, aménagements et infrastructures ». Recommandations pour la prise en compte des enjeux liés aux espèces protégées et pour la conduite d'éventuelles procédures de dérogation au sens des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement dans le cadre des projets d'aménagements et d'infrastructures. http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Especes-menacees-les-plans-.html

Fiche n° 18

DÉFINIR LES INDICATEURS POUR ÉVALUER LA MISE EN ŒUVRE ET L'EFFICACITÉ DES MESURES D'ÉVITEMENT, DE RÉDUCTION ET DE COMPENSATION

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées :	Évitement, réduction, compensation
Responsable de l'action :	Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels :	Bureaux d'études et autres prestataires, experts naturalistes : définition des indicateurs et méthodes de suivis ;
	Maîtres d'œuvre (responsabilité dans la mise en œuvre des mesures prévues pendant la phase chantier et dans la réalisation technique des mesures) : renseignement des indicateurs de mise en œuvre ;
	Comité de pilotage du projet, structures partenaires identifiées dans les fiches n° 23 et n° 30 : renseignement et évaluation des indicateurs de mise en œuvre et de résultats.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Anticiper les phases de suivi administratif et de contrôle par les services compétents des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (cf. fiches n° 24 à n° 26).
- Concevoir un dispositif d'évaluation de l'effectivité (indicateurs de mise en œuvre) et de l'efficacité (indicateurs de résultats) de chaque mesure, afin de pouvoir adapter le cas échéant les mesures au regard des objectifs fixés dans l'acte d'autorisation*.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Cadre général

L'obligation de suivi est prévue à l'art. L. 122-5 II 7° du code de l'environnement (CE) : dans l'étude d'impact, la description des mesures d'évitement, de réduction et de compensation « doit être accompagnée [...] d'une présentation des principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur les éléments visés au 3° [effets du projet sur l'environnement]. »

Art. R. 122-14 I 3° du CE : l'acte d'autorisation* mentionne « Les modalités du suivi de la réalisation des mesures prévues au 1° [évitement, réduction, compensation] ainsi que du suivi de leurs effets sur l'environnement [...]. »

Art. R. 122-14 III du CE : « 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. »

Ces dispositions s'appliquent sous réserve de dispositions plus contraignantes prévues par d'autres réglementations.

Objectifs de résultat dans les évaluations thématiques

• Évaluation des incidences Natura 2000 (Art. R. 414-19 à R. 414-29 du CE)

L'autorité compétente ne peut autoriser un projet qui a un impact significatif sur un site Natura 2000 sans s'être assurée de l'efficacité des mesures compensatoires proposées (et auparavant qu'il répond à une raison impérative d'intérêt public majeur et qu'aucune solution alternative n'y a été trouvée). Cette efficacité correspond au maintien de la cohérence globale du réseau Natura 2000, et donc au maintien du bon état de conservation du site, des habitats et des espèces d'intérêt communautaire.

Document d'orientation de la Commission européenne concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats, faune, flore » - 2012 : « L'importance d'un site pour la cohérence du réseau est fonction des objectifs de conservation du site, du nombre et du statut des habitats et des espèces qu'il abrite, ainsi que de la mesure dans laquelle il contribue à assurer une répartition géographique appropriée compte tenu de l'aire de répartition des espèces et des habitats concernés. L'article 6, paragraphe 4, stipule que la cohérence globale de Natura 2000 doit être « protégée ». La directive part donc du principe que le réseau était cohérent au départ. En cas de dérogation, la situation doit être corrigée pour rétablir entièrement la cohérence. S'agissant d'un plan ou d'un projet, les mesures compensatoires définies afin de sauvegarder la cohérence globale du réseau Natura 2000 devront remplir les critères susmentionnés. Les compensations proposées devront dès lors se référer aux objectifs de conservation du site et aux habitats et aux espèces touchées, dans des proportions comparables en nombre et en statut. Il conviendra également d'assurer le remplacement adéquat du rôle joué par le site quant à la répartition biogéographique ». Dans le même document, la commission considère que « Les mesures compensatoires nécessitent une base juridique et financière solide, propre à garantir leur mise en œuvre à long terme et leur protection, leur surveillance et leur maintenance. À cette fin, il convient notamment de [...] mise en place de programmes de surveillance pour toute la durée de vie du projet, avec définition des objectifs, des organismes responsables, des ressources nécessaires et des indicateurs à utiliser, ainsi que des obligations d'information à l'égard de la Commission. »

Circulaire du 15 avril 2010 relative à l'évaluation des incidences Natura 2000 : « Il convient de s'assurer des conditions de la mise en œuvre des mesures compensatoires sur le long terme (gestion, objectifs, résultats). »

• Dérogation à la protection stricte des espèces (Art. R. 411-6 à R. 411-14 du CE)

Circulaire du 21 janvier 2008 relative aux décisions administratives individuelles relevant du ministère chargé de la protection de la nature dans le domaine de la faune et de la flore sauvages : « le demandeur doit satisfaire à la condition du maintien dans un état de conservation favorable en proposant, à l'appui de sa demande de dérogation, la mise en œuvre de mesures d'atténuation ou de compensation de cet effet négatif. Ces mesures devront avoir un effet réel sur le maintien à long terme de l'état de conservation favorable des espèces concernées. »

• Eau et milieux aquatiques

La directive 2000/60/CE dite directive-cadre sur l'eau (DCE) impose à tous les États membres de maintenir ou recouvrer un bon état des milieux aquatiques d'ici à 2015. Pour mener à bien ces objectifs, la DCE préconise de mettre en place un plan de gestion intégré aux SDAGE. Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation d'un projet doivent être cohérentes avec ce plan de gestion et donc répondre aux objectifs de la DCE en matière de bon état des milieux aquatiques.

Art. L. 212-1 IV du CE : « Les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux correspondent :

- 1° Pour les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon état écologique et chimique ;
- 2° Pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon potentiel écologique et à un bon état chimique ;
- 3° Pour les masses d'eau souterraines, à un bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ;
- 4° À la prévention de la détérioration de la qualité des eaux ».

Fiche n° 18

DOCTRINE NATIONALE

Le maître d'ouvrage doit s'attacher aux objectifs de résultats lorsqu'il propose les mesures d'évitement, de réduction et de compensation. L'autorité décisionnaire doit, sur cette base, estimer si les mesures proposées rendent ces résultats atteignables.

Afin d'en permettre le suivi et le contrôle, l'acte d'autorisation doit déterminer avec le juste niveau de précision les objectifs que doivent atteindre les mesures et indiquer les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces résultats. Dans leur rédaction, les prescriptions doivent s'attacher à être contrôlables.

À partir des propositions du maître d'ouvrage, l'acte d'autorisation fixe les modalités essentielles et pertinentes de suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures. Des indicateurs doivent être élaborés par le maître d'ouvrage et validés par l'autorité décisionnaire pour mesurer l'état de réalisation des mesures et leur efficacité.

Le maître d'ouvrage doit mettre en place un programme de suivi conforme à ses obligations et proportionné aux impacts du projet.

Indicateurs de mise en œuvre (effectivité)

Le suivi de la mise en œuvre de chaque mesure s'appuie sur un ou plusieurs indicateur(s) de réalisation.

Pour les mesures d'évitement, leur effectivité est contrôlée lors de la réalisation du projet. Pour les mesures de réduction et de compensation, les suivis relatifs à leur mise en œuvre se poursuivent selon le calendrier fixé dans l'acte d'autorisation.

Indicateurs de résultats (efficacité)

S'agissant de la mesure de l'atteinte des objectifs de résultat, il convient d'intégrer les incertitudes issues de la complexité du fonctionnement des écosystèmes, des communautés et des populations animales et végétales, et des interactions entre ces compartiments.

L'efficacité de chaque mesure est évaluée par un programme de suivi (suivant les modalités fixées par l'acte d'autorisation sur la base des propositions du maître d'ouvrage, cf. infra), c'est-à-dire par une série de collectes de données répétées dans le temps qui renseignent des indicateurs de résultats. Ces suivis permettent une gestion adaptative orientée vers les résultats à atteindre.

Les indicateurs de résultats sont définis en tenant compte de l'état initial du site de compensation.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Démarche

Lors de la constitution du dossier de demande, le maître d'ouvrage définit les programmes des suivis ainsi que les indicateurs qu'il renseignera régulièrement. L'autorité décisionnaire peut compléter le dispositif proposé par des prescriptions supplémentaires mentionnées dans l'acte d'autorisation.

Guide « espèces protégées, aménagements et infrastructures » :
Mesures d'évitement et de réduction : « Le demandeur montre que les mesures prises ont une réelle probabilité de succès et sont fondées sur les meilleures connaissances et expériences disponibles. Les modalités techniques de mise en œuvre des mesures doivent être détaillées et justifiées. L'efficacité attendue des mesures doit être justifiée. » ; « Le demandeur précise les modalités de suivi de l'efficacité des mesures, orientées vers la définition d'indicateurs d'efficacité et de résultats pour la protection de l'espèce et la gestion de leurs sites de reproduction et aires de repos ».
Mesures compensatoires : « Les mesures compensatoires viseront un objectif de résultat, attestant de leur pertinence et de leur efficacité. Cet objectif sera déterminé par le demandeur de manière rigoureuse afin qu'il soit facilement mesurable. »

Pour chaque programme de suivi, le maître d'ouvrage détaille les modalités : protocoles, périodicité (intervalles auxquels sont programmés les suivis) et périodes (moment dans l'année) de réalisation. Lorsqu'elles sont identifiées, les personnes ou structures réalisant les suivis peuvent être mentionnées. Le maître d'ouvrage s'assure de disposer de l'état initial du site du projet et du site de compensation (cf. méthodologie décrite à la fiche n° 10).

Le programme de suivi est mené sur la durée définie dans l'acte d'autorisation. La fréquence des suivis peut évoluer dans le temps (ex. : suivi annuel les premières années puis suivi tous les 3 à 5 ans une fois le milieu stabilisé).

Choix des indicateurs[42]

Le choix des indicateurs s'appuie sur l'objectif et les modalités de la mesure.

Exemple : lors d'une création de milieu, un indicateur pertinent visera à mesurer l'implantation des espèces végétales indicatrices du milieu, alors que pour une restauration, un indicateur évaluera l'évolution de la répartition des populations d'espèces cibles après la mise en œuvre de la mesure.

Les indicateurs peuvent être exprimés par des mesures ou valeurs absolues, ou par des mesures ou valeurs relatives (données rapportées à un autre paramètre ou comparées à l'état initial ou l'année antérieure). Les indicateurs peuvent également être symbolisés par un pictogramme dont l'état (indéterminé, très mauvais, mauvais, moyen, bon, très bon) est caractérisé par une couleur.

Une grille de lecture de l'indicateur pourra être établie afin d'interpréter ses valeurs en fonction de points de comparaison (seuils, points de référence, variations spatio-temporelles).

Il est recommandé d'utiliser les mêmes indicateurs à la fois pour les suivis et pour les estimations des pertes et gains écologiques (cf. fiche n° 15).

Le tableau ci-dessous liste des indicateurs à titre illustratif. Chaque indicateur se construit au cas par cas.

Indicateurs de mise en œuvre	**Réalisation (mesures d'évitement) ou état d'avancement de la réalisation (mesures de réduction et de compensation)** • Réalisation effective ou non des mesures d'évitement (0 ou 100 %). • Pourcentage de réalisation des mesures de réduction et de compensation (0, 25 %, 50 %, 75 %, 100 %). • Pourcentage de conformité par rapport aux prescriptions de l'acte d'autorisation pour une mesure réalisée (0, 25 %, 50 %, 75 %, 100 %). • Etc.
Indicateurs de résultats	**Efficacité des mesures (tout type)** • Pourcentage d'atteinte des résultats (0, 25 %, 50 %, 75 %, 100 %). **Efficacité de la mesure d'évitement** • Nombre de stations d'espèces patrimoniales préservées et se maintenant après réalisation du projet. • Linéaire de haies conservées. • Etc. **Efficacité de la mesure de réduction** • Nombre d'animaux ayant emprunté le passage grande faune (efficacité par rapport aux populations animales connues). • Nombre de continuités restaurées. • Etc. **Efficacité de la mesure compensatoire** • Nombre total d'espèces cibles identifiées. • Évolution du nombre de pieds de l'espèce e sur la placette p. • Fonctionnalités de la zone humide restaurée (épuration des eaux, régulation hydraulique, etc.). • Etc.

La réalisation d'une liste d'indicateurs types n'est actuellement pas envisagée. Toutefois, une telle liste associée à des protocoles normalisés, comprenant des valeurs de référence par milieu ou espèce, pourrait être développée au niveau national et/ou régional pour les enjeux récurrents.

Programme et modalités de suivi

Le programme de suivi, élaboré dans le cadre du dossier de demande, vise à répondre notamment aux questions suivantes :

- Quel est l'objet du suivi : Quelle(s) espèce(s) ? Quelle(s) population(s) ? Quelle répartition ? Quel(s) milieu(x) ? Quelle(s) fonctionnalité(s) ? Quelle échelle ?

42. La démarche préconisée se rapproche de celle décrite par la norme ISO 14031 de mars 2000 relative à l'évaluation de la performance environnementale d'une organisation (bien que le champ d'application soit distinct), qui permet de cadrer les critères de sélection et d'utilisation des indicateurs.

Fiche n° 18

- Comment procéder ? Quand ? Avec quelle fréquence ? Quelle méthode utiliser ? Combien de stations d'échantillonnage et comment les choisir ? Quelles sont les sources de biais[43] et comment les réduire ? Quels témoins et où les définir ?
- Quelles sont les analyses nécessaires ?
- Comment les données vont-elles pouvoir être interprétées ?

Exemples de questionnement pour le suivi d'un passage à faune (mesure de réduction).

- Le suivi du passage à faune vise d'abord à répondre à la question « est-il utilisé ? ».
- Pour répondre à la question « est-il efficace ? », il est nécessaire d'étudier les raisons pour lesquelles il a été mis en place : pour un usage quotidien (déplacements et besoins vitaux de base : repos, nourrissage, etc.) ou pour un usage occasionnel (essaimage des jeunes, période migratoire, etc.) ? Pour une espèce « rare » ou pour de la grande faune ?
- L'interprétation des résultats du suivi de l'utilisation de l'ouvrage a une portée différente selon les objectifs de l'ouvrage : un ouvrage permettant le passage d'un individu par saison peut être jugé efficace si son objectif est d'assurer l'essaimage des jeunes et le maintien d'une diversité génétique ; l'ouvrage est en revanche inefficace si son objectif porte sur des déplacements quotidiens.

Le guide pratique sur le recueil et le traitement des données naturalistes (cf. Références infra) permet de définir un programme adapté. Les éléments méthodologiques pour l'inventaire et le suivi sont abordés par groupe faunistique (mammifères, oiseaux, amphibiens et reptiles, poissons et invertébrés) ainsi que pour la végétation et la qualité du milieu. Les méthodes sont détaillées, en termes de procédure (échantillonnage, méthode de relevé, matériel, période et fréquence de relevé), d'avantages et d'inconvénients, de type de données recueillies et de traitement des données. Les retours d'expériences (outil de suivi, observatoires pour les grands projets, etc.) peuvent également aider à concevoir des programmes de suivis.

Il est rappelé que les programmes de suivis basés sur des techniques de piégeage peuvent nécessiter une autorisation de capture ou de prélèvement d'espèces protégées à des fins scientifiques au titre de l'article L. 411-1 du CE.

Les programmes de suivis peuvent parfois être mutualisés, notamment pour de petits projets ayant les mêmes enjeux écologiques. Par exemple, un suivi mutualisé a été réalisé pour des parcs éoliens de la région Centre, afin de dégager une vision globale à l'échelle régionale des effets, notamment cumulés, de ces installations.

Pour en savoir +

- Fiers V. et al. 2003. Études scientifiques en espaces naturels. Cadre méthodologique pour le recueil et le traitement de données naturalistes. Cahier technique de l'Aten n° 72. Réserves naturelles de France.
http://www.reserves-naturelles.org/reseau-rnf/librairie/les-guides-scientifiques

- SETRA. 1998. Surveillance automatique des passages pour la faune : piégeage photographique et suivi vidéo.
http://cataloguesetra.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Cataloguesetra/0001/Dtrf-0001007/DT1007.pdf

- Norme AFNOR ISO 14031. 2000. Évaluation de la performance environnementale – Lignes directrices.

- Bernaud G., Coïc B. MNHN, Service du Patrimoine Naturel. 2011. Mesures compensatoires et correctives liées à la destruction de zones humides. Revue bibliographique et analyse critique des méthodes.
http://www.mnhn.fr/spn/docs/rapports/SPN %202012%20- %201%20- %20 RappFinalCompensationZHOnemaMnhnCoicBarnaud24-11-11.pdf

- Ministère du développement durable. 2012. Guide « Espèces protégées, aménagements et infrastructures ». Recommandations pour la prise en compte des enjeux liés aux espèces protégées et pour la conduite d'éventuelles procédures de dérogation au sens des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement dans le cadre des projets d'aménagements et d'infrastructures.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Especes-menacees-les-plans-.html

43. Le biais se traduit par une différence entre les résultats obtenus par le suivi et la situation réelle. Il est souvent lié à la méthodologie utilisée pour l'échantillonnage (l'échantillon est-il représentatif ?). Il est important d'identifier les sources de biais afin de les réduire et de garder un regard critique sur les résultats obtenus (ex. : biais lié à la réalisation des suivis par plusieurs personnes, avec différences de sensibilité et de compétence).

Fiche n° 19

ÉVALUER LE COÛT DES MESURES D'ÉVITEMENT, DE RÉDUCTION ET DE COMPENSATION

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées :	Évitement, réduction, compensation
Responsable de l'action :	Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels :	Bureaux d'études et autres prestataires ; experts naturalistes ; ensemble des structures identifiées dans les fiches n° 23 et n° 30 ; maîtres d'œuvre

OBJECTIF DE L'ACTION

• Anticiper le coût total des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, afin d'évaluer le caractère réaliste des engagements, de prévoir une enveloppe financière suffisante à la mise en œuvre des mesures et de planifier l'engagement des fonds.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

L'estimation des dépenses correspondant aux mesures prises en faveur de l'environnement est une obligation réglementaire applicable à plusieurs procédures :

Art. R. 122-5 I du code de l'environnement (CE) : « L'étude d'impact présente [...] 7° les mesures prévues par [...] le maître d'ouvrage pour éviter [...] réduire [...] compenser [...] les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine [...] La description de ces mesures doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes [...]. »

Art. R. 414-23 IV 3° du CE (contenu du dossier d'évaluation des incidences Natura 2000) : « l'estimation des dépenses correspondantes et les modalités de prise en charge des mesures compensatoires. »

DOCTRINE NATIONALE

Il est souhaitable que le projet déposé soit celui présentant, au regard des enjeux en présence, le moindre impact sur l'environnement à coût raisonnable. Il est de la responsabilité de l'autorité attribuant l'autorisation ou la dérogation de s'assurer, avant approbation ou autorisation d'un projet, qu'aucune alternative réalisable moins pénalisante pour l'environnement n'est possible dans ces conditions d'enjeu et de coût.

Dans le cadre de l'étude d'impact, le coût des mesures doit figurer clairement. La maîtrise foncière ou d'usage doit être estimée, financièrement, en fonction des éléments disponibles à ce stade et le cas échéant affinée par la suite.

L'estimation des coûts permet de s'assurer que le maître d'ouvrage a provisionné un budget suffisant à la mise en œuvre des mesures prévues et constitue ainsi un repère à son attention. En aucun cas, l'estimation du budget ne constitue une justification à ne pas aller jusqu'au bout de la démarche d'évitement, de réduction et de compensation en cas de non adéquation entre le budget prévisionnel et le coût effectif des mesures.

Cette estimation permet également de s'assurer du respect du principe de proportionnalité et constitue un élément d'information essentiel dans le cadre de la théorie du bilan.

Fiche n° 19

L'objectif de résultat des mesures n'est pas évalué sur la base des dépenses engagées par le maître d'ouvrage.

L'estimation des coûts porte sur la solution* retenue. Pour chaque mesure, le dossier de demande* indique l'estimation du coût total ainsi que le détail des principaux postes de dépenses (sauf impossibilité particulière justifiée[44]), à savoir :

- le coût des opérations techniques : coûts des actions écologiques menées dans le cas d'une mesure compensatoire, coût (ou surcoût) de réalisation dans le cas d'une mesure de réduction, surcoût du projet dans le cas d'une mesure d'évitement ;
- le coût de la maîtrise du site pour chaque mesure compensatoire et éventuellement pour les mesures de réduction (ex. : passage à faune nécessitant la maîtrise de terrains) ;
- le coût des opérations de gestion pour les mesures de réduction et de compensation, récurrentes pendant la totalité de la période de gestion retenue ; ces coûts sont évalués et les budgets correspondants réservés même en cas de cession de terrains acquis à un tiers ;
- le coût des opérations de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation : suivi de chantier (de l'opération technique) et suivis visant à évaluer l'efficacité de la mesure. La durée des suivis est calée sur la durée de gestion de la mesure mais sa périodicité peut être variable.

L'estimation des dépenses ne porte que sur les mesures environnementales (en faveur des milieux naturels dans le cas présent) et n'intègre pas les coûts relevant des autres obligations réglementaires ou techniques. Exemple : dans le cadre du franchissement d'un cours d'eau avec rétablissement des continuités écologiques des ripisylves, le coût des équipements pour le passage de la faune (banquettes, etc.) relève des mesures environnementales, contrairement au coût de l'ouvrage d'art lui-même.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Présentation des coûts sous forme de tableau

Afin d'estimer les dépenses au plus juste, il est conseillé pour chaque mesure de détailler les coûts en remplissant un tableau, dont le format peut être le suivant :

TYPE DE COÛTS	« INVESTISSEMENT »	GESTION	SUIVIS DE LA MISE EN ŒUVRE	SUIVIS POUR ÉVALUER L'EFFICACITÉ
Mesure d'évitement 1... à n	Coût de réalisation.	Non	Oui (ex. : pour intégrer le coût d'un encadrement de terrain par un écologue) : x €	Oui en général mais dépend de la nature de la mesure : x €
Mesure de réduction 1... à n	Coût de maîtrise du site (propriété ou contrat), réalisation.	Oui : x €	Oui : x €	
Mesure compensatoire 1... à n	Coût de maîtrise du site (propriété ou contrat), coût de réalisation.	Oui : x €	Oui : x €	

Coût des mesures d'évitement

Une mesure d'évitement est intégrée dans la conception du projet (cf. fiche n° 12). Il peut s'agir de :

- faire le projet ailleurs (ex. : décaler un tracé) : la différence de coût n'est pas chiffrable car la solution de substitution abandonnée n'est pas évaluée jusqu'au bout (et donc non chiffrée) ;
- faire le projet autrement (solution technique), comme traverser une vallée en viaduc plutôt qu'en remblai ou traverser un relief en tunnel plutôt qu'en grand déblai. Les surcoûts d'un viaduc ou d'un tunnel sont chiffrables mais ne sont pas imputables aux seuls milieux naturels car d'autres thématiques environnementales seront touchées comme le paysage, le cadre de vie des riverains, etc. La vision est ainsi globale. L'adaptation des périodes de travaux est difficilement chiffrable mais si elle génère un délai important, il peut être intéressant de le mentionner.

44. Dont en particulier des conditions de confidentialité (ex. : afficher un coût détaillé pour l'acquisition de parcelles dans un dossier DUP pourrait engendrer une spéculation foncière).

Coût des mesures de réduction

Bien qu'il s'agisse d'un document spécifique, il peut être utile de se reporter au paragraphe milieu naturel, faune, flore de la note d'information du SETRA n° 88 portant sur les éléments de coût des mesures d'insertion environnementale dans l'Est de la France (infrastructures routières). Ce document indique les coûts moyens des différentes clôtures, murets bétons pour amphibiens ainsi que des ouvrages grande faune et petite faune.

Les surcoûts peuvent concerner le coût supplémentaire qu'engendre l'adaptation de mesures prises pour d'autres thématiques environnementales (ex. : passage hydraulique ou passage agricole) afin de les rendre efficaces pour la faune.

Coût des mesures compensatoires

• Coût de la mise en œuvre des opérations techniques et coûts de gestion

Au vu de la multiplicité des approches possibles, la méthode retenue sera clairement explicitée.

Les coûts réels se basent sur des coûts prévisionnels (retours d'expérience, opérations similaires déjà menées par le maître d'ouvrage), sur des devis (entreprises de travaux agricoles, associations, etc.) ou sur des informations communiquées par des opérateurs reconnus dans la mise en œuvre de mesures compensatoires. Ils incluent les frais de personnels et le coût d'utilisation du matériel.

Les contraintes locales sont souvent sources de coûts supplémentaires (pente, type de milieu, accessibilité, disponibilité locale en termes de matériel ou d'entreprise, etc.) et ne doivent pas être négligées dans le calcul. Il en est de même du contexte socio-économique local, à l'origine de disparités dans les prix pratiqués.

Les coûts de gestion sont à prendre en compte au même titre que les coûts des opérations techniques initiales, sur la base du programme opérationnel de gestion. Ils sont évalués sur la totalité de la durée de gestion retenue et incluent le coût du suivi et de l'actualisation du programme opérationnel de gestion. L'évaluation des hausses de coûts de main-d'œuvre, de carburant et de matières premières sur la totalité de la période de gestion envisagée ne doit pas être négligée.

• Coût de maîtrise du site

L'évaluation du coût est basée sur le mode de maîtrise du site (propriété ou contrat) retenu par le maître d'ouvrage pour implanter les mesures de réduction ou de compensation (cf. fiche n° 16). Le coût inclut notamment les coûts d'acquisition ou de conventionnement, les frais notariés, les taxes ou impôts, les redevances, etc.

Acquisition des terres

Les informations relatives au prix d'acquisition des terres (parcelles rurales) sont disponibles sur le site internet de la Safer (http://www.safer.fr/prix-des-terres.asp). La valeur vénale des terres agricoles publiée au journal officiel est disponible sur le site du Ministère de l'agriculture (http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/territoire-prix-des-terres/valeur-venale-des-terres-agricoles/).

Le prix moyen de l'hectare au niveau national en 2009 était, selon la Safer, de 5 090 € pour les terres et de 3 286 € pour les forêts (avec des écarts allant de 1 à 5). Les prix peuvent être extrêmement variables d'un département à l'autre : le site internet de la Safer propose une déclinaison des prix moyens au niveau de chaque département et petite région agricole (accès payant). De plus, le coût de la maîtrise foncière des terres agricoles exploitées est très différent du coût de la maîtrise foncière de terres agricoles abandonnées. Cette précision (au niveau de chaque petite région agricole) est indispensable (en l'absence d'une estimation du coût par un expert) afin d'affiner les coûts, auxquels il faut ajouter les frais éventuels de transaction, les frais d'intervention d'un opérateur foncier et les frais notariés. Les frais notariés peuvent être revus sensiblement à la hausse lorsque les parcelles sont nombreuses et petites ; un état de la parcellisation foncière du site support de la mesure compensatoire permettra de les évaluer au plus juste. Le maître d'ouvrage doit prendre convenablement en compte ces différents éléments afin d'évaluer au plus juste le coût prévisionnel de l'acquisition des terres, le cas échéant.

Dans le cas où les parcelles sont bien identifiées, c'est le coût réel d'acquisition qui est mentionné (après contact/négociation avec les propriétaires).

Fiche n° 19

Location des terres

Le montant annuel du loyer est fixé par accord contractuel entre bailleur et preneur dans le cadre de la fourchette définie au niveau de chaque département ou région naturelle.

À titre indicatif, le montant moyen des fermages au niveau national était de 121 € par hectare en 2006 (détail au niveau départemental en accès libre sur le site internet de la Safer). L'actualisation annuelle du loyer se fait par le biais du nouvel indice de fermage. Le principe de calcul de ce dernier, auparavant départemental, a été réformé par la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010, complétée par le décret du 27 septembre 2010.

C'est désormais un indice national unique (avec minima et maxima fixés par département ou région naturelle) qui se substitue aux différents indices départementaux.

Il ne faut pas oublier d'ajouter éventuellement les frais notariés liés à l'établissement du bail.

Cas particulier du bail avec clauses environnementales : selon l'article L. 411-11 du code rural, le loyer peut être inférieur aux minima fixés par arrêté préfectoral.

Conventionnement*

Dans le cas d'un conventionnement avec contrepartie financière (distincte des opérations de gestion), le coût réel du conventionnement est à mentionner (le coût global, non détaillé par parcelle, est suffisant).

Achat d'unités d'habitats ou d'espèces (expérimentation)

En cas de recours à une opération expérimentale d'offre de compensation encadrée par le Ministère du développement durable, le prix de l'achat des unités (basé sur les coûts réels de l'opération) est mentionné.

Coût de la mise en place d'une protection réglementaire éventuelle

Si une protection réglementaire est envisagée, celle-ci nécessitera probablement la constitution d'un dossier spécifique. Le coût de réalisation de ce dossier, à évaluer avec le prestataire le cas échéant, est à intégrer.

Coût des suivis

Comme pour les coûts de gestion, les coûts des suivis sont évalués sur la totalité de la durée de suivi retenue, en pensant à bien intégrer l'évolution des coûts dans le temps.

Les coûts des suivis sont estimés à partir du temps annuel nécessaire à la réalisation du ou des protocole(s) converti en journées-homme, intégrant également la production d'un rapport ou d'une note de synthèse (bilan annuel de suivi). Le coût journalier moyen « bureau d'études et frais d'expert » est ensuite retenu pour estimer le coût annuel du suivi. Le coût total des suivis est obtenu en multipliant le coût annuel du suivi par le nombre d'années au cours desquelles le suivi est programmé (en intégrant l'évolution prévisible de ce coût annuel dans le temps par l'utilisation par exemple, d'un index ou d'un taux d'actualisation).

Le coût obtenu est complété le cas échéant, et en fonction des protocoles retenus, par les coûts d'analyse et de matériel spécifique (ex. : une station de jaugeage).

Pour en savoir +

- Espaces Naturels de France. 2000. Guide d'estimation des coûts de gestion des milieux naturels ouverts (attention aux coûts souvent sous-évalués et déjà anciens).
http://www.enf-conservatoires.org/home.php?num_niv_1=1&num_cons_1=4
- Ecosphère. 2005. Élaboration de référentiels technico-économiques pour les mesures de gestion des sites Natura 2000 dans les milieux ouverts, humides et aquatiques.
- Circulaire du 30 juillet 2010 relative à la gestion contractuelle des sites Natura 2000 en application des articles R.414-8 à 18 du code de l'environnement.
http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/08/cir_31690.pdf
- Cahiers des charges des mesures du programme de développement rural hexagonal (PDRH).
http://agriculture.gouv.fr/le-programme-de-developpement
- Barèmes des chambres d'agriculture et des coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA).
- SETRA. 2009. Éléments de coût des mesures d'insertion environnementales – exemple de l'Est de la France. Note d'information n° 88.
http://cataloguesetra.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Cataloguesetra/0005/Dtrf-0005509/DT5509.pdf

Fiche n° 20

PRÉSENTER LES MESURES D'ÉVITEMENT, DE RÉDUCTION ET DE COMPENSATION DE MANIÈRE SÉQUENCÉE DANS LE DOSSIER DE DEMANDE SOUMIS À INSTRUCTION

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation
Responsable de l'action : Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels : Prestataire(s) choisi(s) pour élaborer le dossier, maître d'œuvre

OBJECTIF DE L'ACTION

- Restituer dans le dossier de demande les mesures d'évitement, de réduction et de compensation en faveur des milieux naturels et de la biodiversité.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

La présente fiche propose une trame commune (aide-mémoire) pour l'ensemble des demandes. Cette trame doit être adaptée au type de demande, en respectant le principe de proportionnalité. Elle peut ne pas être suffisamment précise dans le cas des procédures « dérogations espèces protégées », « études des incidences Natura 2000 » et « eau et milieux aquatiques » (cf. fiche n° 7). Pour ces procédures, le maître d'ouvrage se reportera aux documents bibliographiques listés dans la rubrique « Références pour en savoir plus ».

DOCTRINE NATIONALE

Le maître d'ouvrage synthétise dans son dossier l'ensemble des éléments requis par les fiches précédentes, en vue de préparer l'instruction (cf. fiche n° 21) et de faciliter l'articulation des procédures (cf. fiche n° 7).

Si des mesures en faveur des milieux naturels sont prévues, le maître d'ouvrage élabore un plan de conception, de mise en œuvre ainsi qu'un programme opérationnel de gestion et de suivi des mesures.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Les principaux points à aborder dans le dossier de demande concernant les mesures d'évitement, de réduction et de compensation en faveur des milieux naturels sont listés ci-après.

Évaluation de l'état initial du site impacté (fiche n° 10) et synthèse des impacts (fiche n° 11)

Une fois l'état initial élaboré, il est conseillé de synthétiser et de hiérarchiser les enjeux relatifs aux milieux naturels.

Les impacts sont présentés par solution de substitution du projet (intégrant chacune les mesures d'évitement et de réduction proposées) et synthétisés dans un ou plusieurs tableau (x). La connaissance peut ne pas être homogène entre les différentes solutions en fonction de leurs impacts respectifs sur les milieux naturels.

Il est conseillé d'établir un zoom sur les impacts portant sur des milieux présentant les plus forts enjeux. Ce zoom pourra être présenté dans le résumé non technique destiné à un public non averti.

Fiche n° 20

Éléments relatifs à la démarche d'évitement puis de réduction (fiche n° 12)

L'objectif est de démontrer que tout a été entrepris pour aboutir à un projet de moindre impact environnemental.

Il s'agit de rappeler les démarches engagées (démarche itérative et progressive, résultats des concertations) et de présenter les mesures d'évitement et de réduction retenues. Sur ce dernier point, le dossier devrait inclure une présentation des mesures d'évitement et de réduction par solutions de substitution du projet, ainsi que l'argumentaire étayant le choix de la solution retenue au regard de l'objectif de moindre impact.

Une attention particulière est portée à la présentation des mesures d'évitement et de réduction dans le paragraphe « raisons du choix du projet » et dans le résumé non technique de l'étude d'impact (art. R. 122-5 IV du CE), habituellement lus par une personne qui n'étudiera pas le dossier dans son intégralité. Le maître d'ouvrage veille à utiliser la terminologie adéquate à chaque mesure.

La synthèse des mesures d'évitement et de réduction au titre de l'ensemble des procédures apparaît dans l'étude d'impact.

Chaque mesure peut être décrite sur la base des éléments suivants :

MESURES	ÉLÉMENTS À FAIRE FIGURER DANS LE DOSSIER (a minima)
Évitement	• Nature de la mesure – cf. fiche n° 12 (préciser les dates d'intervention et identifier précisément les secteurs concernés). • Indicateurs de mise en œuvre et de résultat – cf. fiche n° 18. • Coût – cf. fiche n° 19.
Réduction	• Nature de la mesure – cf. fiche n° 12 (préciser les dates d'intervention et identifier précisément les secteurs concernés). • Critères de gestion (modalités et durée) – cf. fiche n° 17. • Indicateurs de mise en œuvre et de résultat – cf. fiche n° 18. • Coût – cf. fiche n° 19.

Synthèse des impacts résiduels significatifs (fiche n° 12)

Dans le cas d'une dérogation à la protection stricte des espèces ou en cas d'impact significatif au sens de Natura 2000, il est ici nécessaire de justifier les raisons impératives d'intérêt public majeur (cf. fiche n° 29).

Présentation des mesures compensatoires retenues (synthèse)

Il s'agit de préciser les objectifs de chaque mesure compensatoire, les composantes des milieux naturels visées par la mesure et les techniques employées.

Une mesure compensatoire peut répondre aux exigences de plusieurs réglementations (cf. fiches n° 7 et n° 16). Par exemple, une plantation peut correspondre à une compensation au titre du défrichement, à la reconstitution d'un habitat d'une ou plusieurs espèces protégées, à la restauration d'un corridor, à une mesure paysagère et peut être retenue pour une compensation au titre de Natura 2000. Dans ce cas, les procédures auxquelles se rattache chaque mesure sont à préciser.

Chaque mesure compensatoire retenue fait ensuite l'objet d'une fiche descriptive (cf. annexe) portant *a minima* sur la justification de la mesure compensatoire, les composantes des milieux naturels visés, les informations disponibles sur le site de compensation, la description détaillée de la mesure et de son programme de suivi, les indicateurs de mise en œuvre et de résultats.

Les mesures compensatoires sont proportionnées aux enjeux en présence et à l'ampleur des impacts résiduels qu'elles ont vocation à traiter. Le format de la fiche descriptive (cf. annexe ci-dessous) est à adapter en conséquence.

ANNEXE : FICHE DESCRIPTIVE D'UNE MESURE COMPENSATOIRE

Source : Contenu élaboré et adapté à partir des éléments présentés dans le guide 2009 de la DREAL PACA.

Présentation générale et justification de l'opportunité de la ou des mesure(s) compensatoire(s)

- Modalités de l'opération (réhabilitation/restauration, création, évolution des pratiques de gestion ou conservation si cas particulier le permettant), précisions sur la probabilité de réussite (cf. fiche n° 13).

- Justification de l'équivalence (cf. fiche n° 15) et de l'additionnalité (cf. fiche n° 14).
- Justification du choix du site retenu pour la mesure compensatoire et précisions sur les modalités de maîtrise du site (cf. fiche n° 16). Présentation des documents certifiant/attestant l'accessibilité ou la disponibilité du site retenu. Le cas échéant, présentation des mesures réglementaires pressenties.

Informations disponibles sur le site de compensation

- Caractéristiques du site et de son environnement proche : localisation, linéaire ou surface, géologie, hydrologie et fonctions hydrauliques éventuelles, végétation, caractéristiques physico-chimiques, etc.
- Données écologiques : habitats et espèces en présence, continuités écologiques, fonctions écologiques, services écosystémiques, qualité environnementale, etc.
- Description des usages historiques et actuels du site, menaces et pressions éventuelles.
- Influence des politiques publiques en vigueur sur les milieux naturels du site.
- En cas de mesure consistant à faire évoluer les pratiques de gestion, estimation de la dynamique écologique du milieu.

Description détaillée de la mesure compensatoire

- Échéancier de mise en œuvre, différenciant notamment la phase chantier de la phase de service de l'ouvrage.
- Description des caractéristiques à obtenir (hydrologie, débit, hauteur d'eau, végétation, sol, etc.) et des enjeux (zone tampon, corridor écologique, etc.).
- Descriptif des interventions envisagées (techniques, matériaux, espèces de végétaux plantés, etc.).
- Descriptif des mesures de gestion (modalités et durées) : joindre le programme opérationnel de gestion des cinq premières années (cf. fiche n° 17).
- Description des éventuelles mesures d'accompagnement.

Description des méthodologies employées

- Méthode employée pour évaluer les pertes et les gains écologiques, sur la base de l'état initial des sites impactés et des sites de compensation.
- Critères pris en compte pour déterminer les éventuels coefficients utilisés pour dimensionner la mesure compensatoire (cf. fiche n° 15).

Présentation des indicateurs de mise en œuvre et de résultats (cf. fiche n° 18)

- Indicateurs de mise en œuvre et de résultats.
- Dispositifs de suivis permettant d'évaluer l'efficacité des mesures compensatoires (protocole, fréquence des suivis, etc.).

Évaluation du coût de la mesure (cf. fiche n° 19)

Éléments complémentaires

- Liste des partenaires pressentis aux différents stades et précisions sur leur rôle (fiches n° 23 et n° 30).

Pour en savoir +

- DREAL PACA. 2009. Les mesures compensatoires pour la biodiversité : principes et projets de mise en œuvre en région PACA.
http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_mesures_compensatoires_fev_09_V1_cle5adb51.pdf
- Ministère du développement durable. 2012. Guide « Espèces protégées, aménagements et infrastructures ». Recommandations pour la prise en compte des enjeux liés aux espèces protégées et pour la conduite d'éventuelles procédures de dérogation au sens des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement dans le cadre des projets d'aménagements et d'infrastructures.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Especes-menacees-les-plans-.html
- Guides Natura 2000.
http://www.natura2000.fr/spip.php?rubrique113

Fiche n° 21

INSTRUIRE UN DOSSIER DE DEMANDE

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation

Responsable de l'action : Service instructeur

Partenaires éventuels : Services de l'État différents du service instructeur et sur lesquels ce dernier s'appuie pour obtenir un avis ; établissements publics mobilisés pour avis ; autorité environnementale

OBJECTIF DE L'ACTION

- Intégrer les enjeux liés aux milieux naturels lors de l'instruction des dossiers de demande* par les services instructeurs* et l'autorité environnementale*.
- Viser la complétude des dossiers de demande constitués par les maîtres d'ouvrage.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Instruction du dossier

L'instruction débute après vérification de la complétude du dossier de demande.

Le service instructeur et le déroulement précis de l'instruction sont propres à chaque procédure (cf. fiche n° 7). Des logigrammes développés par les services instructeurs ou dans des guides existent pour chaque procédure et niveau de procédure (autorisation ou déclaration).

Le service instructeur peut saisir pour avis des établissements publics compétents (cf. fiche n° 30). Ces avis peuvent être portés à connaissance du public lors de l'enquête publique (L. 124-3 du code de l'environnement - CE).

Au terme de l'instruction, la décision de l'autorité décisionnaire* prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité environnementale et le résultat de la consultation du public.

Service instructeur et autorité décisionnaire en fonction de la procédure

PROCÉDURES	SERVICES INSTRUCTEURS	AUTORITÉS DÉCISIONNAIRES
Loi sur l'eau, demande de défrichement, aménagements fonciers, agricoles et forestiers.	DDT(M)	Préfet de département.
Dérogation à la protection stricte des espèces (selon les espèces), ICPE.	DREAL, DEB	Préfet de région ou préfet de département ou ministère de l'environnement.

L'instruction de l'évaluation des incidences Natura 2000 est conduite par le service instructeur habituel du dossier de demande déposé par le maître d'ouvrage.

Dans le cadre de l'instruction des dérogations à la protection stricte des espèces, les DREAL vérifient la conformité de la demande avec les exigences réglementaires puis émettent un avis avant transmission du dossier pour demande d'avis au CNPN (source : Feuille de route des services déconcentrés 2011-2012 du 8 juin 2011, section sur les espèces protégées).

Fiche n° 21

Rôle de l'autorité environnementale* dans l'instruction du dossier

Dans le cas général des demandes d'autorisation avec étude d'impact, l'autorité environnementale est obligatoirement saisie pour avis une fois le dossier qualifié de complet et de régulier par le service instructeur.

Art. L. 122-1 du CE : « [...] [L']étude d'impact est transmise pour avis à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement par l'autorité chargée d'autoriser ou d'approuver ces aménagements ou ces ouvrages. »

Dans la pratique et selon le principe d'impartialité, l'autorité environnementale dépend du niveau de décision (cf. glossaire fiche n° 28).

L'autorité environnementale, saisie par le service instructeur pour le compte de l'autorité décisionnaire, est amenée à formuler et à communiquer un avis sur le dossier dans les deux à trois mois qui suivent, au service instructeur d'une part et au maître d'ouvrage d'autre part.

L'avis de l'autorité environnementale est porté à connaissance du public lors de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public* (cf. fiche n° 2).

L'avis de l'autorité environnementale, joint au dossier mis à l'enquête publique, porte entre autres sur le bon respect de la séquence éviter, réduire, compenser et la qualité des mesures proposées[45]. Selon la circulaire du 3 septembre 2009 relative à la préparation de l'avis de l'autorité environnementale, « L'avis de l'autorité environnementale comporte une analyse du contexte du projet, une analyse du caractère complet du rapport environnemental ou de l'étude d'impact, de sa qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient et une analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet, plan ou programme, notamment la pertinence et la suffisance des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation des impacts. »

DOCTRINE NATIONALE

Il revient à l'autorité administrative attribuant l'autorisation ou la dérogation d'évaluer la qualité de l'analyse des impacts et la fiabilité de la conclusion, en s'appuyant en tant que de besoin sur les avis des services compétents, et de l'Autorité environnementale s'il y a lieu.

Il est de la responsabilité de l'autorité attribuant l'autorisation ou la dérogation de s'assurer (si besoin en demandant des études complémentaires au porteur de projet), avant approbation ou autorisation d'un projet, qu'aucune alternative réalisable moins pénalisante pour l'environnement n'est possible dans les conditions d'enjeu et de coût. Cette exigence est d'autant plus importante que le projet présente un impact pérenne.

Justifier d'un projet de moindre impact ne garantit pas forcément l'obtention des autorisations administratives nécessaires en cas d'impacts résiduels significatifs sur des enjeux majeurs.

Le maître d'ouvrage doit s'attacher aux objectifs de résultats lorsqu'il propose les mesures d'évitement, de réduction et de compensation. L'autorité administrative doit, sur cette base, estimer si les mesures proposées rendent ces résultats atteignables.

Afin de donner des éléments d'éclairage aux maîtres d'ouvrage, aux collectivités en charge de l'aménagement et du développement économique local et aux autorités chargées d'autoriser ou non le projet, il est souhaitable d'utiliser les lieux d'expertises adaptés (organismes spécialisés, commissions, observatoires, etc.), notamment sur les questions naturalistes et foncières.

Le service instructeur s'assure du soin apporté à la qualité du dossier et identifie les lacunes éventuelles. Il peut ou doit, selon les cas, consulter pour avis les établissements publics compétents (ONEMA, ONCFS, Conservatoire botanique, etc.), et le cas échéant, demander des compléments au maître d'ouvrage.

L'autorité environnementale peut solliciter toute expertise, notamment sur les milieux naturels (ministère en charge de l'écologie, CNPN, CSRPN, MNHN, etc.), si elle le juge nécessaire.

Suite à la transmission de l'avis, l'étude d'impact peut ne pas être reprise, être reprise à la marge ou bien complétée en profondeur. Les modifications doivent être clairement identifiées/identifiables (sous forme d'un document joint à l'étude d'impact indiquant les compléments apportés suite à l'avis émis, par exemple). Si l'avis de l'autorité environnementale conduit le maître d'ouvrage à modifier son projet de façon notable, et par voie de conséquence modifier l'étude d'impact de façon substantielle et notable, ce dernier doit donner lieu à une nouvelle saisine de l'autorité environnementale, comme en tant que nouveau projet.

45. Il porte également sur la qualité de l'étude d'impact, la prise en compte de l'environnement par le projet, la lisibilité du dossier pour le public.

Fiche n° 21

Dans le cas de l'instruction d'un dossier soumis à déclaration pour lequel l'avis de l'autorité environnementale n'est pas requis (cas par exemple des dossiers « loi sur l'eau » soumis à déclaration), le service instructeur prend l'attache du ou des service(s) aux compétences techniques définies, lorsqu'il pressent un enjeu et qu'il ne dispose pas des ressources suffisantes en interne pour en apprécier la recevabilité. En particulier, un projet situé au sein d'un zonage identifié (ZNIEFF, périmètres Natura 2000, zones identifiées dans les plans nationaux d'action espèces menacées, cours d'eau en très bon état écologique jouant le rôle de réservoir biologique, etc.) ou à sa proximité immédiate fera l'objet d'une attention particulière.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Questions clés de l'instruction sur la séquence éviter, réduire, compenser

Les questions ci-dessous peuvent s'intégrer aux grilles d'appréciation des dossiers déjà élaborées par certains services instructeurs. Elles sont indicatives et ne sont pas à renseigner dans tous les cas. Leur utilisation doit être proportionnée aux enjeux. Cette liste ayant été élaborée pour diverses procédures qui n'appellent pas toutes le même niveau de détails, le niveau d'exigence est à adapter en conséquence.

Si le dossier est incomplet ou insuffisant, le service juge de la nécessité de demander les éléments manquants.

• Données relatives à l'état initial du site impacté

Une analyse préalable de la bibliographie et des données disponibles a-t-elle été réalisée sur le secteur impacté afin d'identifier les enjeux liés aux milieux naturels ? Le cas échéant, les informations communiquées en amont (concertation, cadrage préalable, etc.) ont-elles été correctement intégrées ?

L'aire d'étude est-elle justifiée et en adéquation avec le projet et ses impacts prévisibles ?

La méthodologie de l'état initial est-elle expliquée (analyse bibliographique, interrogation des services, établissements publics et associations ; critères de choix des sites ayant fait l'objet d'inventaires, etc.) ?

Des études sur les composantes physiques et biologiques des milieux potentiellement impactés par le projet ont-elles été effectuées sur le terrain (prélèvements physico-chimiques, inventaires faune-flore, etc.) ?

Les méthodologies de réalisation des prélèvements et inventaires ainsi que leurs restitutions sont-elles correctes : stratégie d'échantillonnage adaptée au projet et au contexte (périodes, stations, protocoles, pression d'inventaire, ancienneté des données, etc.), résultats cohérents avec les méthodologies employées, présentation correcte des espèces recensées par leur nom scientifique accompagné de leur nom vernaculaire, etc. ?

L'état initial porte-t-il sur l'ensemble des milieux naturels du site ?

Les enjeux liés aux milieux naturels (cf. liste fiche n° 2) sont-ils hiérarchisés, cartographiés et replacés dans le contexte local/régional/national ?

Les données présentées sont-elles suffisantes pour définir au mieux les impacts attendus du projet ?

• Détermination des impacts

Les impacts attendus du projet sont-ils correctement appréhendés ?

Les différents types d'impacts sont-ils correctement définis qualitativement (cf. fiche n° 11) et quantitativement (en justifiant les surfaces ou linéaires concernés) ?

L'évaluation des impacts est-elle cohérente avec les éléments relatifs à l'état initial présenté ?

Les impacts cumulés ont-ils été recherchés et évalués ?

Les impacts sont-ils correctement hiérarchisés au vu des enjeux ?

Fiche n° 21

• Respect de la démarche itérative et de l'application des mesures d'évitement puis de réduction

Plusieurs solutions de substitution* ont-elles été étudiées ?

Une recherche d'évitement des impacts sur les enjeux majeurs* a-t-elle été effectuée ?

Des mesures de réduction adaptées sont-elles proposées ? Sont-elles suffisantes ?

Les mesures d'évitement et de réduction retenues sont-elles accompagnées d'un argumentaire justifiant qu'elles permettent d'aboutir à un projet de moindre impact sur l'environnement ?

Le projet tel qu'il est envisagé est-il, selon les cas, compatible, conforme ou cohérent avec les documents de planification du territoire (SDAGE, SAGE, SRCE, PPRI, SCoT, PLU(I), PdM, PAOT, etc.) ?

Les éléments requis (critères de gestion, indicateurs, coûts) selon la nature de la mesure sont-ils décrits ?

Les mesures d'évitement et de réduction sont-elles bien reprises comme des engagements du maître d'ouvrage ? Sont-elles en cohérence avec les autres contraintes du chantier ? Sont-elles réalistes par rapport au calendrier ou à la nature des travaux (dates de travaux en particulier) ?

• Détermination des impacts résiduels

Les impacts résiduels sont-ils correctement définis ? Leur qualification de « significatifs »* ou « non significatifs » est-elle justifiée ?

La qualité environnementale* des milieux naturels est-elle bien prise en compte dans l'évaluation des impacts résiduels ?

La nécessité d'une dérogation pour les espèces protégées ou le caractère significatif des impacts pour Natura 2000 sont-ils clairement exprimés ?

Le cas échéant, les raisons impératives d'intérêt public majeur sont-elles démontrées (cf. fiche n° 29) ?

• Conception de la ou des éventuelle(s) mesure(s) compensatoire(s)

Le choix technique de la ou des mesure(s) compensatoire(s) est-il décrit et justifié ?

La complémentarité de la mesure par rapport aux actions publiques (ex. : DOCOB Natura 2000, programme de mesure DCE défini par masses d'eau) est-elle démontrée ?

L'évaluation des pertes et gains écologiques est-elle bien réalisée selon la même méthodologie et la même unité de mesure ? La méthodologie est-elle pertinente ? L'état initial du site de compensation est-il bien réalisé ? Les coefficients utilisés pour dimensionner la mesure sont-ils justifiés et pertinents ?

L'équivalence (écologique, géographique, temporelle, sociétale) est-elle respectée et argumentée ? La situation géographique du site de compensation est-elle pertinente et justifiée ?

En cas de qualité environnementale dégradée, la mesure compensatoire permet-elle de tendre vers un gain net de biodiversité ?

Le maître d'ouvrage dispose-t-il d'un site adapté pour réaliser la ou les mesure(s) compensatoire(s) ? A-t-il correctement argumenté son choix ? La maîtrise du site (propriété ou contrat) est-elle assurée ? Le dossier contient-il les pièces qui le prouvent ? Un échéancier est-il inclus ?

Les partenaires éventuels du maître d'ouvrage pour mettre en œuvre et gérer la mesure sont-ils précisés ?

Les modalités et durées de gestion sont-elles définies ? Un programme opérationnel de gestion pour les cinq premières années est-il annexé à la mesure (ou sa rédaction est-elle prévue) ?

Les modalités de gestion sont-elles pertinentes et techniquement réalistes ?

Les modalités de suivi de la ou des mesure(s) sont-elles définies et le programme de suivi est-il suffisamment détaillé ?

Le coût de la ou des mesure(s) est-il correctement évalué ?

La faisabilité de la ou des mesure(s) est-elle in fine correctement démontrée ?

Fiche n° 21

Demande de pièces complémentaires et délais

Dans le cas où des pièces complémentaires sont demandées au maître d'ouvrage, le service instructeur décrit de manière précise ses attentes. En dehors des délais liés à une procédure, le service instructeur fixe un délai de retour de ces pièces, et l'adapte à la nature de sa demande (ex. : tenir compte des périodes propices aux inventaires le cas échéant).

Renseignement des données sur le suivi des mesures

Au moment de l'instruction du dossier, le service instructeur peut commencer à renseigner un tableau de bord de suivi des mesures en faveur des milieux naturels. Ce tableau sert de base pour la définition des plans de suivi et de contrôle (cf. fiches n° 24 à n° 26).

Les informations minimales à renseigner par le service instructeur sont les suivantes :

- maître(s) d'ouvrage ;
- projet à l'origine de la mesure ;
- procédure concernée ;
- intitulé de la mesure ;
- type de mesure (évitement, réduction, compensation) ;
- catégorie d'impact visé (biodiversité, eau, air, bruit, santé)[46] ;
- descriptif technique succinct ;
- localisation (commune d'implantation) ;
- situation géographique (parcelles cadastrales – sauf si mesure linéaire) ;
- date du lancement prévisionnel de mise en œuvre de la mesure ;
- durée de gestion envisagée ;
- indicateurs de moyens ;
- indicateurs de résultats (suivi scientifique).

Ces données pourront être transférées par le service instructeur dans l'outil de suivi national en cours d'élaboration. Lorsque cet outil sera en place, les données pourront y être directement enregistrées par le service instructeur ou par le maître d'ouvrage.

Pour en savoir +

- Ministère du développement durable. 2010. Rapport sur l'activité de l'autorité environnementale en 2009.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/IDPP_10_09_946_rapportAE-V_6-sept2010.pdf
- Ministère du développement durable. 2011. Rapport sur l'activité de l'autorité environnementale en 2010.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/RAAE2010.pdf
- Ministère du développement durable. CGEDD. 2011. Autorité environnementale : rapport annuel 2010.
http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id_article=1010
- Intranet du Commissariat général au développement durable (CGDD) :
http ://intra.cgdd.i2/reseau-evaluation-environnementale-r400.html
- Guides développés par certaines DREAL pour les enjeux régionaux.
- Circulaire du 3 septembre 2009 relative à la préparation de l'avis de l'autorité environnementale.
http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/03/cir_29753.pdf

46. Ce type de suivi peut s'appliquer à tout type de mesures environnementales dans le cadre d'un projet, au-delà des impacts sur les milieux naturels. Les catégories mentionnées sont celles de l'outil de suivi national en cours d'élaboration.

Fiche n° 22

RÉDIGER UN ACTE D'AUTORISATION

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation

Responsable de l'action : Service instructeur

Partenaires éventuels : Bureaux environnement des préfectures ; experts locaux (établissements publics en charge d'une police de l'environnement, conservatoires botaniques nationaux, avis d'experts du CSRPN, etc.) ; CNPN ; conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) pour certaines procédures

OBJECTIF DE L'ACTION

- Formaliser l'intégration des mesures d'évitement, de réduction et de compensation en faveur des milieux naturels dans les actes d'autorisation*, en y indiquant les éléments indispensables.
- Faciliter les contrôles ultérieurs (suivi administratif et visites de terrain).

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

La présente fiche ne vise pas à présenter l'ensemble des éléments devant apparaître dans l'acte d'autorisation, mais seulement ceux relatifs aux mesures prises en faveur des milieux naturels.

Quel acte pour quel type de demande ?

TYPE DE DOSSIER DE DEMANDE	ACTE
• Étude d'impact (cas général).	• Arrêté portant autorisation ou arrêté de déclaration de projet.
• Étude d'impact spécifique aux ICPE soumises à autorisation.	• Arrêté portant autorisation.
• Étude d'incidence « loi sur l'eau ».	• Arrêté portant autorisation ou arrêté de prescriptions complémentaire à une déclaration.
• Demande de dérogation à la protection stricte des espèces.	• Arrêté portant dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées et de leur habitat.
• Évaluation des incidences Natura 2000.	• Données intégrées dans l'arrêté portant autorisation.
• Demande de défrichement.	• Arrêté d'autorisation de défrichement.
• Étude préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP).	• Arrêté de DUP.

Transcription formelle et systématique des mesures

Art. L. 122-1 IV du code de l'environnement (CE) : « La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public. Sous réserve des dispositions particulières prévues par les procédures d'autorisation, d'approbation ou d'exécution applicables à ces projets, cette décision fixe les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi. »

Art. R. 122-14 I du CE : « 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

Fiche n° 22

sur l'environnement ou la santé humaine ; 3° Les modalités du suivi de la réalisation des mesures prévues au 1° 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. »

Ces dispositions permettent notamment :

- d'affirmer que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation sont un élément à caractère réglementaire qui incombe au maître d'ouvrage ;
- de servir de base et de permettre la mise en place de plans de contrôle (cf. fiches n° 25 et n° 26) ;
- de sécuriser le déroulement de l'instruction dans le cas de suites judiciaires.

La réglementation actuelle ne donne cependant pas d'indications quant au degré de précision attendu dans ces actes.

Portée des prescriptions

L'acte d'autorisation et les obligations qui y sont associées, se transmettent d'un maître d'ouvrage à l'autre en cas de changement, à l'exception des actes de dérogation à la protection stricte des espèces (dans ce cas, une nouvelle demande de dérogation devra être faite).

Procédures particulières

- Eau et milieux aquatiques : le sujet est traité dans les articles R. 214-15 du CE et R. 214-16 du CE pour les modalités diverses de l'autorisation, dont en particulier sa durée de validité.
- Dérogations à la protection stricte des espèces : cf. guide sur l'application des articles L. 411-1 et L. 411-2 du CE.
- Natura 2000 : les mesures prescrites au titre de l'évaluation des incidences Natura 2000 sont reprises dans l'acte d'autorisation.

DOCTRINE NATIONALE

Les éléments fixés dans les actes administratifs s'imposent au maître d'ouvrage.

Afin d'en permettre le suivi et le contrôle, l'autorisation administrative doit déterminer avec le juste niveau de précision les objectifs que doivent atteindre les mesures et indiquer les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces résultats. Dans leur rédaction, les prescriptions doivent s'attacher à être contrôlables.

À partir des propositions du maître d'ouvrage, l'autorisation délivrée fixe les modalités essentielles et pertinentes de suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures.

Les mêmes mesures (c'est-à-dire les mêmes actions réalisées sur les mêmes parcelles) peuvent être valablement proposées au titre de plusieurs procédures si elles répondent aux différents impacts concernés. Ces mesures doivent figurer dans l'étude d'impact ou les évaluations d'incidences, puis dans chacune des décisions d'autorisation ou dérogations.

Modalités de rédaction de l'acte

Terme ultime de l'instruction, l'acte d'autorisation constitue un acte juridique fondateur qu'il est nécessaire de rédiger avec le plus grand soin[47].

Les prescriptions indiquent notamment des dates d'échéance de réalisation et d'atteinte des objectifs de résultats. Cette précaution est indispensable pour permettre les opérations de contrôle ultérieures (cf. fiches n° 25 et n° 26).

47. La nécessaire précision des mesures compensatoires dans les actes d'autorisation a été soulignée par le jugement du Tribunal administratif de Clermont-Ferrand d'octobre 2012, relatif à une autorisation loi sur l'eau (atteinte à la mobilité de l'Allier notamment). Le Tribunal considère que les mesures compensatoires constituent un élément substantiel de l'autorisation loi sur l'eau ; que le maître d'ouvrage, s'il avait pris un engagement de principe sur une compensation équivalente, « était dans l'incapacité de définir précisément les mesures adaptées » au moment de l'enquête publique ; que le public a été privé d'information sur un élément substantiel du projet et donc que la procédure d'autorisation a été irrégulière.

Les modalités de suivi, la réalisation de bilans et les modalités de rapportage au service instructeur doivent être définies dans l'acte d'autorisation, de même que la durée de l'engagement du maître d'ouvrage. La possibilité d'adapter les mesures, en vue d'atteindre les objectifs de résultats, est prévue dans l'acte d'autorisation, au vu des résultats des bilans de suivi.

Le niveau d'engagement des mesures ne doit pas être réduit dans l'acte par rapport au dossier technique, notamment par des formulations ambiguës ou non contrôlables (énoncés du type « ... sous réserve de l'accord du propriétaire », « ... dans la mesure du possible » ou « ... le cas échéant »).

Modalités de transcription des mesures dans l'acte

Au sein d'un chapitre relatif aux prescriptions, l'acte comprend un paragraphe consacré aux prescriptions relatives aux milieux naturels et qui incombent au maître d'ouvrage.

Dans ce paragraphe, sont distinguées d'abord les mesures d'évitement puis les mesures de réduction et enfin les mesures compensatoires. Le cas échéant, les prescriptions permanentes sont à distinguer des prescriptions temporaires (en phase chantier par exemple).

Le paragraphe reprend ensuite chaque mesure retenue dans le dossier de demande dans ses grandes lignes, *a minima* selon les éléments suivants :

- intitulé de la mesure (préciser le cas échéant s'il s'agit d'une mesure identifiée par l'étude des incidences Natura 2000 ou autre) ;
- objectifs de résultat de la mesure ;
- lieu de sa réalisation ;
- brève description technique (surface ou linéaire, travaux envisagés, etc.) ;
- délais et durée d'engagement du maître d'ouvrage (échéancier de mise en œuvre) ;
- modalités de gestion ;
- modalités de suivi de la mesure (durée, fréquence, lieu, protocole) et de restitution des informations au service instructeur (constitution éventuelle d'un comité de suivi).

Selon les cas et pour certains des éléments listés ci-dessus, le paragraphe peut également renvoyer à une annexe (extrait du dossier de demande, cf. fiches n° 20 et n° 21).

Le service instructeur peut intégrer des prescriptions supplémentaires/complémentaires au contenu du dossier de demande.

L'acte peut éventuellement rappeler les autorisations complémentaires (ex. : dérogation espèces protégées) qui s'imposent au maître d'ouvrage en fonction du type de projet ou du type d'impact.

La responsabilité du maître d'ouvrage est engagée pour la durée nécessaire à l'atteinte et au maintien des objectifs de résultats des mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

Cas de renouvellement d'autorisation

Dans le cas où un maître d'ouvrage sollicite un renouvellement d'autorisation pour une installation, un ouvrage ou une activité déjà exercé(e) antérieurement (ex. : ICPE, IPPC, concession d'ouvrage hydraulique, etc.), le service instructeur s'assure que toutes les mesures d'évitement et de réduction ont été mises en œuvre.

Dès lors que des mesures compensatoires prévues au titre de l'acte d'autorisation initial ont bien été mises en œuvre et qu'elles sont jugées pertinentes et suffisantes au regard de la réglementation en vigueur au moment du renouvellement, il n'y a pas lieu d'exiger la mise en œuvre de nouvelles mesures compensatoires[48]. Il convient simplement de bien renouveler l'engagement du maître d'ouvrage à maintenir les mesures compensatoires engagées sur la durée d'engagement prévue dans l'acte d'autorisation initial. Dans le cas contraire, certaines procédures peuvent prévoir un arrêté de prescription complémentaire.

48. Cela ne concerne que le cas d'un renouvellement d'autorisation seul et non d'un renouvellement accompagné d'une extension d'autorisation d'exploiter.

Fiche n° 22

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Exemple de paragraphe relatif aux mesures prises en faveur des milieux naturels

Cet exemple est à adapter en fonction du contexte (nature du projet et de la mesure retenue, procédure concernée).

CHAPITRE XX : PRESCRIPTIONS

PRESCRIPTIONS RELATIVES A LA PRISE EN COMPTE DES MILIEUX NATURELS

• Mesures d'évitement

Exemple : mise en défens de stations d'espèces protégées

La carte en annexe XX indique les stations d'espèces protégées à mettre en défens. Un balisage préalable sur le terrain sera réalisé par un écologue avant démarrage du chantier, et son respect sera contrôlé pendant les travaux.

• Mesures de réduction

Exemple : franchissement des poissons migrateurs.

L'objectif de cette mesure est .....

Le linéaire de cours d'eau impacté par le projet est concerné par la mise en place d'un dispositif permettant le franchissement des poissons migrateurs, au niveau du lieu-dit....., sur la commune de .....

Le dispositif dont le descriptif technique est précisé en annexe XX du présent arrêté devra être opérationnel dans les 6 mois suivant la date de signature du présent arrêté. Ce dispositif devra être entretenu régulièrement afin d'assurer le maintien de son efficacité. Le suivi de l'efficacité de ce dispositif sera mis en œuvre par le maître d'ouvrage, conformément au protocole élaboré dans le dossier de demande d'autorisation (pages XX à XX).

• Mesures compensatoires

Exemple : création de mares.

L'objectif de la mesure est .....

Les deux mares comblées par le projet sont compensées par la création de 4 mares compensatoires d'une superficie totale de 230 m² qui seront creusées sur la commune de .....au niveau des parcelles XH..... et ZU.... comme précisé sur le plan figurant à l'annexe XX, sur un terrain appartenant au maître d'ouvrage. Cette même annexe précise les modalités techniques de creusement des mares (les périodes d'intervention et les profils prévisionnels devront être scrupuleusement respectés), d'alimentation et de restitution de l'eau et d'entretien.

Les mares compensatoires devront être effectives avant le comblement des deux mares. Un suivi de la colonisation des mares créées par les espèces animales et végétales est mis en place conformément au protocole ..... pendant une durée totale de XX années. Pendant la même durée une gestion régulière des mares créées sera assurée par le maître d'ouvrage (préciser ici les grandes lignes des modalités de gestion retenues).

• Mesures d'accompagnement (section à remplir uniquement si de telles mesures sont mentionnées dans le dossier de demande)

Exemple : participation au financement d'un programme de recherche sur l'espèce XX, impactée par le projet. Détailler le programme prévu, les intervenants, la hauteur du financement, etc.

• Prescriptions communes aux différentes mesures

Le maître d'ouvrage rend compte tous les XX (périodicité) des mesures mentionnées dans le chapitre XX par un rapport complet de suivi de la mise en œuvre de ces mesures pendant une durée de XX années. Ce rapport met en évidence les actions réellement mises en œuvre, leurs coûts, leur efficacité, les difficultés éventuelles rencontrées, et intègre un récapitulatif des mesures de gestion et des résultats des suivis scientifiques. Le rapport est annuellement transmis au Préfet au plus tard au 30 juin de l'année suivante.

Dans le cas où l'objectif fixé pour l'une des mesures ne serait pas atteint à l'échéance fixée (évaluation sur la base des suivis scientifiques réalisés), le maître d'ouvrage mettra en place une gestion adaptative (si pertinent).

Le maître d'ouvrage est tenu de laisser accès aux agents chargés du contrôle dans les conditions prévues à l'article L. XX du code de l'environnement (ex. : art. L. 216-4 pour la loi sur l'eau). Les agents peuvent demander communication de toute pièce utile au contrôle de la bonne exécution du présent arrêté.

Option (si prévu) : il est mis en place un comité de suivi sous la présidence du Préfet du département de...../ de la région de ..... Ce dernier est composé de représentants des services de l'État chargés de la protection de la nature, des établissements publics, des représentants des collectivités locales concernées par le projet, des représentants d'associations de protection de la nature, d'experts locaux, du maître d'ouvrage ou de son représentant, de.....etc. Le comité se réunit à la demande du Préfet autant de fois que nécessaire et au minimum une fois par an pendant toute la durée de suivi de gestion de la ou des mesure(s) compensatoire(s).

Option (utile dans le cas d'un arrêté global ICPE ou loi sur l'eau) : la présente autorisation ne dispense pas le maître d'ouvrage de requérir les autorisations nécessitées par l'application d'autres réglementations, notamment celles relatives à la dérogation espèces protégées et aux autorisations de défrichements.

Fiche n° 23

FAIRE APPEL À DES PRESTATAIRES OU PARTENAIRES POUR METTRE EN ŒUVRE LES MESURES DE RÉDUCTION ET DE COMPENSATION, ASSURER LEUR SUIVI ET PÉRENNISER LEURS EFFETS

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées :	Réduction, compensation
Responsable de l'action :	Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels :	Bureaux d'études et autres prestataires ; experts naturalistes ; associations ; gestionnaires des milieux naturels ; opérateurs spécialisés de compensation, etc.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Rechercher des prestataires ou partenaires éventuels pour mettre en œuvre les mesures de réduction et de compensation, assurer leur suivi et les pérenniser (cf. fiche n° 30).
- Se prémunir de la défaillance éventuelle d'un partenaire.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Les modalités de partenariat peuvent être diverses : marché avec un prestataire (direct ou sous-traitant), conventions de partenariat avec diverses structures, etc. Dans cette fiche, on parlera ci-après de « partenaire » pour désigner l'ensemble des tiers.

Il existe globalement trois modalités de mise en œuvre des mesures, associées au besoin ou non de faire appel à des partenaires. Les deux dernières modalités de mise en œuvre n'impliquent pas de transfert de responsabilité (cf. doctrine infra) :

- Le maître d'ouvrage met en œuvre lui-même les mesures de réduction et/ou de compensation.
- Le maître d'ouvrage développe des partenariats locaux et/ou des prestations avec une structure spécialisée pour mettre en œuvre les mesures de réduction et/ou de compensation : il peut solliciter des services de l'État, des établissements publics, des collectivités, des associations spécialisées en gestion de milieux naturels (type conservatoires) et/ou des structures professionnelles.
- Le maître d'ouvrage fait appel à un opérateur d'une offre de compensation pour mettre en œuvre les mesures compensatoires. Cette approche est à un stade expérimental en France : elle se déroule à droit constant, dans le respect des procédures. Il s'agit, pour un opérateur, d'anticiper la demande potentielle de compensation, en particulier dans des territoires où la pression sur certains milieux naturels est forte. L'opérateur acquiert la maîtrise d'un terrain, le restaure ou le réhabilite par des actions sur le long terme générant une additionnalité écologique réelle et mesurable, dans la perspective de valoriser ultérieurement ces opérations au titre de la compensation auprès de plusieurs maîtres d'ouvrage. Sur les territoires concernés par une opération expérimentale d'offre de compensation, les maîtres d'ouvrage restent libres de choisir la modalité de mise en œuvre de leur(s) mesure(s) compensatoire(s).

En cas d'acquisition foncière (maîtrise du site par la propriété), la mise en œuvre d'une mesure compensatoire peut éventuellement être accompagnée d'une cession foncière à une structure présentant des garanties en matière de pérennité (cf. fiche n° 16).

La loi du 19 février 2007 a introduit la fiducie dans le code civil. Il s'agit de l'opération par laquelle un maître d'ouvrage peut transférer une somme d'argent à un fiduciaire (établissements de crédit, institutions et services, entreprises d'investissement, etc.), qui la capitalise de façon indépendante et en reverse les revenus régulièrement au maître d'ouvrage, selon les modalités du contrat de fiducie. Cet instrument permet au maître d'ouvrage d'organiser le financement de la gestion de ses mesures.

DOCTRINE NATIONALE

Fiche n° 23

Le maître d'ouvrage peut confier la gestion des mesures à un prestataire, mais il en reste réglementairement responsable. Les mesures compensatoires sont de la responsabilité du maître d'ouvrage du point de vue de leur définition, de leur mise en œuvre et de leur efficacité, y compris lorsque la réalisation ou la gestion des mesures compensatoires est confiée à un prestataire.

Si la pérennité des mesures est du ressort du maître d'ouvrage, leur implantation territoriale peut nécessiter le développement d'interactions avec les partenaires locaux afin de mobiliser les meilleurs outils disponibles.

Quelles que soient les modalités de mise en œuvre de la mesure, le maître d'ouvrage est responsable de la mise en œuvre de la mesure et doit satisfaire à l'ensemble des exigences réglementaires s'attachant à la réalisation de son projet (y compris pour le suivi) :

- Le maître d'ouvrage est responsable des éventuelles situations de non-conformité. Il demeure le seul interlocuteur au regard des services de l'État.
- Les frais afférents à la mesure (opérations techniques, opérations de gestion et suivis) restent à la charge du maître d'ouvrage.
- Dans la pratique, le maître d'ouvrage s'assure, même en cas de sous-traitance, que le partenaire dispose de la technicité suffisante en interne et d'engins adaptés à la réalisation technique de la mesure ainsi qu'au type de milieu concerné.

Lorsque le maître d'ouvrage met en place un partenariat, il le formalise par le biais d'une convention (ex. : convention de gestion). La convention détaille les moyens que le maître d'ouvrage fournit au partenaire pour mettre en œuvre les actions (moyens techniques et soutiens logistiques, modalités de financement), ainsi que les engagements du partenaire (moyens déployés, réalisations attendues, dates et nature de la restitution des bilans, etc.).

Les personnes publiques doivent se référer au code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) pris par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 qui regroupe l'ensemble des dispositions législatives afférentes à la gestion de leur domaine public (au sens des articles L. 2111-1 et suivants du CG3P) et privé (au sens des articles L. 2211-1 et L. 2212-1 du CG3P) : procédures d'acquisition, modalités de gestion et modes de cession des biens.

Lorsque la personne publique est soumise au code des marchés publics (Art. 2 du CMP), le contrat envisagé est un marché public s'il relève des définitions figurant à l'art. 1er du CMP (à noter cependant que, selon l'art. 3, certains contrats sont exclus du champ d'application de ce code). Source : circulaire du 14 février 2012 relative au guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics.

Afin de garantir la pérennité de chaque mesure, le maître d'ouvrage apprécie la pérennité de chacun de ses partenaires. Il est notamment utile de s'assurer que les opérations de gestion envisagées pourront être poursuivies en cas de défaillance d'un partenaire de gestion (des solutions alternatives ou de repli mobilisables en cas de nécessité existent localement et ont été pré-identifiées par le maître d'ouvrage), sur la durée d'engagement.

Les prestations de suivi font l'objet d'un cahier des charges intégrant les prescriptions de l'acte d'autorisation (fiche n° 22) ainsi que le protocole détaillé prévu dans le dossier de demande*.

Fiche n° 23

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Les listes ci-dessous sont non exhaustives et variables en fonction du territoire concerné.

Structures partenaires en matière de mesures techniques, de gestion et de suivi

(cf. fiches éditées par l'ATEN pour des informations synthétiques sur chaque structure)

- Conservatoire du littoral.
- Parcs nationaux, parcs naturels marins, parcs régionaux.
- Agence des aires marines protégées (AAMP).
- ONF.
- Réserves Naturelles.
- Collectivités locales et territoriales.
- Associations de protection de l'environnement agréées, par exemple les Conservatoires d'espaces naturels[49] (CREN/CEN), les antennes Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), les Centres permanents d'initiation à l'environnement (CPIE).
- Associations de pêche et de protection de milieux aquatiques agréées.
- Fédérations départementales des chasseurs.
- Chambres d'agriculture ou syndicats agricoles.
- Syndicats de rivières.
- Structures professionnelles.
- Opérateurs de long terme spécialisés dans la compensation.
- Opérateurs de l'expérimentation de l'offre de compensation.

D'autres structures peuvent être plus adaptées en matière de mesures d'accompagnement et de suivis scientifiques :

- Universités et organismes de recherche.
- Conservatoires botaniques nationaux (CBN).
- Conservatoires faunistiques régionaux.
- Structures locales œuvrant à la sauvegarde d'une espèce ou d'un groupe d'espèces.
- Structures animatrices de documents d'objectifs.

Structures partenaires en matière de cession des terrains à un opérateur indépendant pour pérenniser les mesures

Afin de pérenniser une mesure compensatoire au-delà de la durée de gestion de la mesure (telle qu'inscrite dans l'acte d'autorisation), le maître d'ouvrage peut envisager, si cela est pertinent, de céder le foncier (dont il serait devenu propriétaire) à une personne de droit public ou privé remplissant des activités d'intérêt général de conservation de la biodiversité et présentant des garanties en matière de pérennité. La recherche de cette structure est faite par le maître d'ouvrage par le biais d'une négociation locale. L'acceptabilité n'est pas systématique car elle dépend de la stratégie d'intervention inhérente à chaque structure.

Les principales structures susceptibles d'être mobilisées pour une cession sont les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif, les fondations, les associations et les fonds de dotation.

Il appartient au maître d'ouvrage d'étudier les aspects conditionnant la pérennité de la destination finale du foncier et en particulier les statuts de la structure, l'existence ou non d'un fonds de dotation et la reconnaissance d'utilité publique ou non.

• Collectivités locales

Cession en faveur d'un département : la garantie d'inaliénabilité est plus forte si les terrains sont intégrés dans le domaine public que s'ils sont intégrés dans son domaine privé. La garantie n'est jamais totale, le département pouvant décider de déclasser ultérieurement un terrain dans le domaine privé.

Cession en faveur d'une commune ou un groupement de communes : les biens étant intégrés dans le patrimoine privé, cette disposition ne garantit pas à elle seule l'inaliénabilité des terrains, mais peut être complétée par d'autres dispositifs.

49. En application de l'art. L. 414-11 du CE, l'État et la Région ont la possibilité de délivrer un agrément des conservatoires régionaux d'espaces naturels. L'arrêté relatif aux conditions de cet agrément a été signé le 7 octobre 2011.

• Établissements publics à caractère administratif (EPA)

Si les terrains acquis sont classés dans le domaine propre de l'EPA, la garantie d'inaliénabilité est totale. C'est le cas notamment du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (CELRL) qui mène une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique. Son foncier relève du domaine public (art. L. 322-9 de la loi démocratie de proximité).

• Fondations reconnues d'utilité publique (FRUP)

Dans le cadre des fondations reconnues d'utilité publique (FRUP), l'affectation des biens à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général à but non lucratif est irrévocable (durée illimitée). En cas de dissolution d'une FRUP, l'actif net de cette dernière est dévolu à un « établissement analogue ». La cession à une telle fondation offre par conséquent les garanties d'inaliénabilité requises.

• Associations

La garantie d'inaliénabilité d'un terrain est fragile dans le cas d'une cession à une association, à moins que la dévolution des biens acquis en cas de dissolution de cette dernière soit prévue dans les statuts de l'association et qu'une autre association ayant le même objet social n'en devienne bénéficiaire à son tour. Dans le cas contraire et pour favoriser la pérennité des mesures, l'association peut être à l'origine de la création d'un fonds de dotation.

• Fonds de dotation

Un fonds de dotation, institué par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, peut être créé par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, de droit privé ou de droit public pour une durée déterminée ou indéterminée. Il constitue une affectation irrévocable de biens. En cas de liquidation, l'ensemble de l'actif net est transféré à un autre fonds de dotation ou à une fondation reconnue d'utilité publique.

Exemples de fonds de dotation :

- Fonds de dotation des conservatoires d'espaces naturels (CEN) de France ayant entre autres pour objet de « garantir l'inaliénabilité des biens fonciers acquis et gérés par les conservatoires d'espaces naturels ou par la fédération des conservatoires d'espaces » (création du 5 mai 2011 et publication au JO du 2 juillet 2011). Le transfert des terrains acquis par les CEN au fonds de dotation devient possible mais n'est cependant pas automatique.
- Fonds LPO (création du 15 septembre 2011 et publication au JO du 22 octobre 2011) ayant pour objet de « soutenir et conduire toute activité d'intérêt général à caractère scientifique, éducatif ou environnemental favorisant la protection des oiseaux et des écosystèmes dont ils dépendent et, plus généralement, la faune et la flore ». Il s'agit d'un fonds de dotation à durée limitée.
- Fonds de dotation Océan Nature Environnement (création du 10 février 2011 et publication au JO du 5 mars 2011) ayant entre autres pour objet de « recevoir et gérer, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable ».

Pour en savoir +

- CETE Méditerranée. 2011. Mesures compensatoires en faveur de la biodiversité : acteurs et outils juridiques de pérennisation des acquisitions et de gestion des bien acquis (synthèse).
- CETE Méditerranée - MEDDE. 2013. Stratégies foncières locales et mobilisation des outils fonciers en faveur de la biodiversité - Guide méthodologique.
http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_Methodologique_Mars_2013_cle0febb3.pdf
- GIP ATEN. 2005. Outils juridiques pour la protection des espaces naturels – Cahiers techniques n° 78.
http://bibliothequeenligne.espaces-naturels.fr/outilsjuridiques/
- Pôle-Relais Zones Humides. 2011. Travaux d'entretien et de restauration des zones humides : liste nationale de prestataires.
http://www.pole-tourbieres.org/docs/Liste_prestataires_ZH_2011.pdf
- Ministère du développement durable. 2011. Appel à projet d'opérations expérimentales d'offre de compensation.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/Appel-a-projet-pour-tester-un.html
- Circulaire du 14 février 2012 relative au guide de bonne pratique en matière de marchés publics
http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/02/cir_34645.pdf

Fiche n° 24

TRANSMETTRE LES DONNÉES ET BILANS RELATIFS À LA MISE EN ŒUVRE ET AU SUIVI DE L'EFFICACITÉ DES MESURES D'ÉVITEMENT, DE RÉDUCTION ET DE COMPENSATION

Étape du projet: Concertation → Préparation du dossier de demande → Instruction du dossier de demande → Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation
Responsable de l'action : Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels : Bureaux d'études et autres prestataires ; experts naturalistes ; associations ; etc.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Pour le maître d'ouvrage, transmettre à l'autorité décisionnaire* les données de suivi ainsi qu'un ou plusieurs bilans, permettant à l'autorité de vérifier que les mesures ont été mises en œuvre conformément à l'acte d'autorisation* et d'apprécier la correspondance entre objectifs et résultats.

Articulation des fiches : Les conséquences à donner aux données de suivi et bilans sont traitées dans les fiches n° 25 (suivi administratif), n° 26 (contrôle de terrain) et n° 27 (suites administratives et judiciaires).

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Le maître d'ouvrage a l'obligation de prévoir le suivi des mesures qu'il propose, de façon à en évaluer la mise en œuvre et l'efficacité. Plusieurs dispositifs réglementaires prévoient la mise en œuvre de ce suivi.

Étude d'impact

L'étude d'impact doit présenter les principales modalités de suivi (cf. fiche n° 20) des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, qui doivent ensuite être transcrites dans l'acte d'autorisation* (cf. fiche n° 22). Un ou plusieurs bilans (intégrant les données de suivi) doivent être transmis par le maître d'ouvrage à l'autorité décisionnaire*. Cette dernière peut décider de prolonger les modalités de suivi au vu des résultats obtenus.

Art. L. 122-5 II 7° du code de l'environnement (CE) : dans l'étude d'impact, la description des mesures d'évitement, de réduction et de compensation « doit être accompagnée [...] d'une présentation des principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur les éléments visés au 3° [effets du projet sur l'environnement]. »

Art. R. 122-14 I 3° du CE : l'acte d'autorisation mentionne « Les modalités du suivi de la réalisation des mesures prévues au 1° [évitement, réduction, compensation] 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. »

Art. R. 122-14 III du CE : « 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 du CE : « Le suivi des mesures prévues au 1° du I de l'article R. 122-14 [évitement, réduction, compensation] 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. »

Art. R. 122-15 II du CE : « 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. »

Évaluations thématiques

• Eau et milieux aquatiques

Art. R. 214-16 du CE : « L'arrêté d'autorisation fixe [...] les moyens d'analyse, de mesure et de contrôle de l'ouvrage, de l'installation, des travaux ou de l'activité et de surveillance de leurs effets sur l'eau et le milieu aquatique, ainsi que les conditions dans lesquelles leurs résultats sont portés à la connaissance du préfet. »

• Dérogations à la protection stricte des espèces

Arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L.411-2 du CE portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées. Art. 4 : « La décision précise : [...] En cas d'autorisation et, en tant que de besoin, en fonction de la nature de l'opération projetée, les conditions de celle-ci, notamment : [...] - modalités de compte rendu des interventions. »

• ICPE

Art. R. 512-28 du CE : « [...] L'arrêté d'autorisation fixe les moyens d'analyses et de mesures nécessaires au contrôle de l'installation et à la surveillance de ses effets sur l'environnement, ainsi que les conditions dans lesquelles les résultats de ces analyses et mesures sont portés à la connaissance de l'inspection des installations classées et du service chargé de la police des eaux. »

DOCTRINE NATIONALE

Le maître d'ouvrage doit mettre en place un programme de suivi conforme à ses obligations et proportionné aux impacts du projet. Il doit en rendre compte régulièrement auprès des autorités compétentes. Le cas échéant, il rend public à échéance régulière le résultat de ce suivi.

Dès la délivrance de l'acte d'autorisation, le maître d'ouvrage anticipe et initie la réalisation du programme de suivi à sa charge. Il engage les suivis avec un ou plusieurs prestataires(s) ou partenaire(s) (cf. fiche n° 23). Il s'assure de fournir les moyens suffisants à la mise en place de ces derniers et privilégie une structure capable de les assurer sur l'ensemble des thématiques et de la période retenue.

Les données de suivi servent à élaborer un ou plusieurs bilans qui doivent permettre de dégager les principaux résultats observés, les difficultés rencontrées et les évolutions souhaitables (adaptation du suivi en termes de modalités, de durée et de fréquence).

Le maître d'ouvrage transmet le bilan (intégrant les données de suivi) à l'autorité décisionnaire / au service instructeur* à intervalles réguliers, le cas échéant selon la périodicité fixée par l'acte d'autorisation. Il informe dès que possible l'autorité décisionnaire / le service instructeur en cas de retard ou d'événement particulier.

Le bilan transmis à l'autorité décisionnaire / au service instructeur intègrent notamment l'avancement de la mise en œuvre de chaque mesure, des mesures de gestion et des suivis associés, les données de suivi ainsi qu'une auto-évaluation de l'efficacité de la mesure par rapport aux objectifs fixés dans l'acte d'autorisation (vérification du degré d'efficacité et de la pérennité). Le maître d'ouvrage s'assure de fournir les documents nécessaires et, le cas échéant, de participer au comité de pilotage local de suivi (cf. fiche n° 4).

L'autorité décisionnaire / le service instructeur accuse réception du bilan transmis par le maître d'ouvrage. Le bilan permet à l'autorité décisionnaire / au service instructeur d'assurer le suivi administratif (cf. fiche n° 25) et d'organiser les opérations de contrôle de terrain (cf. fiche n° 26).

Fiche n° 24

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Le maître d'ouvrage peut concevoir un tableau de bord récapitulant l'ensemble des mesures à mettre en œuvre (techniques et de gestion), les suivis qui s'y rapportent ainsi que les échéances de transmission des bilans à l'autorité décisionnaire / au service instructeur. Il s'assure de pouvoir retracer l'historique de la mise en œuvre des mesures en tenant à jour un planning (éventuellement, mettre en place un suivi photographique de l'état d'avancement).

Les fiches n° 10, n° 17 et n° 23 peuvent aider le maître d'ouvrage à identifier les structures mobilisables pour la mise en œuvre du programme de suivi. Il peut envisager une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

À titre indicatif, les bilans transmis par le maître d'ouvrage à l'autorité décisionnaire peuvent s'articuler selon la trame proposée en annexe. Les bilans transmis l'année n intègrent les conclusions des bilans menés l'année n-1.

Des outils de suivi, complétés par les services instructeurs et/ou les maîtres d'ouvrage, existent pour certaines procédures (loi sur l'eau, ICPE). Des outils de télédéclaration plus transversaux pourraient être développés à l'avenir (cf. fiche n° 26).

ANNEXE : EXEMPLE DE FICHE SYNTHÉTIQUE DE BILAN D'UNE MESURE

Cet exemple de fiche peut être remplie par le maître d'ouvrage pour transmission à l'autorité décisionnaire. Elle vise à faciliter le suivi administratif (cf. fiche n° 25) et à mettre à disposition des services police de l'environnement des informations synthétiques notamment pour élaborer la fiche de contrôle (cf. fiche n° 26). Via cette fiche, il est proposé de structurer le bilan mesure par mesure. Un bilan peut cependant présenter l'état de la mise en œuvre de toutes les mesures d'un projet de manière globale, avant de détailler le bilan de l'efficacité de certaines des mesures selon leur état d'avancement.

Renseignements généraux

Nom du projet :

Maître d'ouvrage :

Date, intitulé et éventuellement numéro de l'acte d'autorisation :

Date de renseignement de la fiche de bilan :

Période concernée par la fiche de bilan[50] :

Pour chaque mesure

Procédure(s) à l'origine de la mesure : étude d'impact, évaluation des incidences Natura 2000, demande de dérogation à la protection stricte des espèces, évaluation des incidences loi sur l'eau, etc. :

- Rappel du type de mesure : ❑ évitement ❑ réduction ❑ compensation
- Rappel de l'objectif :
- Rappel du descriptif technique :
- Avancement dans la *mise en œuvre* de la mesure (principales étapes depuis le dernier suivi)

ACTION TECHNIQUE	RÉALISÉE	DATE	ÉVENTUELS PROBLÈMES RENCONTRÉS	PARTENARIATS DÉVELOPPÉS
	❑ Oui ❑ Non			
	❑ Oui ❑ Non			

- Avancement dans la *mise en œuvre* des mesures de gestion associées

ACTION DE GESTION	RÉALISÉE	DATE	ÉVENTUELS PROBLÈMES RENCONTRÉS	PARTENARIATS DÉVELOPPÉS
	❑ Oui ❑ Non			
	❑ Oui ❑ Non			

Document(s) complémentaire(s) joints (ex. : compte rendu de réunion de chantiers, suivi photographique avec des clichés localisés sur plan, etc.).

50. Le maître d'ouvrage transmet les données et bilans de suivi à l'autorité décisionnaire / au service instructeur à intervalles réguliers, le cas échéant selon la périodicité fixée par l'acte d'autorisation.

• Avancement dans l'*efficacité de la mesure*

OBJECTIF	INDICATEUR(S) UTILISÉ(S)	PROTOCOLE UTILISÉ (MÉTHODE ET FRÉQUENCE DE SUIVI)	MODALITÉS DE LA PRESTATION (STRUCTURE, PÉRIODE DE RÉALISATION, FORME DU RENDU, ETC.)	DONNÉES DE TERRAIN ET CONCLUSIONS (INTÉGRANT L'APPRÉCIATION DES CONCLUSIONS ANTÉRIEURES)	AUTRES MESURES CONCERNÉES PAR LE SUIVI (EN CAS DE SUIVI COMMUN À PLUSIEURS MESURES)

Document(s) complémentaires joints (ex. : compte rendu de comité de suivi, données de suivi brutes, rapport de synthèse de suivis scientifiques, clichés, etc.) :

• Autoévaluation de l'efficacité de la mesure par rapport aux objectifs fixés dans l'acte d'autorisation et besoins éventuels d'adaptation de la mesure

• Programme prévisionnel d'actions, dont la description des mesures correctives envisagées si besoin (ex. : réajustement des modalités de gestion)

Pour en savoir +

• SETRA. 1996. Projets routiers interurbains. Suivis et bilans environnementaux – guide méthodologique.
http://cataloguesetra.documentation.developpement-durable.gouv.fr/resultsframe.xsp?q=&log=true&t2=DT&t4=LO&t6=CA&t5=VI&sujet=suivis+et+bilans&op_mots_sujet=and&domaine=05 Environnement&periode=1&A1=1996&A2=2011&sf=date&fenetre=1&submit=Afficher

• Portail documentaire du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) où sont compilés les avis émis sur les bilans LOTI
http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/cgedd/index.xsp

Fiche n° 25

ASSURER LE SUIVI ADMINISTRATIF DE LA MISE EN ŒUVRE ET DE L'EFFICACITÉ DES MESURES D'ÉVITEMENT, DE RÉDUCTION ET DE COMPENSATION

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation
Responsable de l'action : Service police de l'environnement
Partenaires éventuels : DREAL, DDT(M), DD(CS)PP, ARS, ONCFS, ONEMA, etc.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Traiter les bilans de suivi transmis par le maître d'ouvrage (cf. fiche n° 24) afin de garder la mémoire des dossiers et de faciliter la traçabilité de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures.
- Intégrer pleinement le suivi administratif dans le plan de contrôle inter-services et contribuer à organiser et orienter le contrôle de terrain (cf. fiche n° 26).

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Définitions

Un plan de contrôle comporte des contrôles de bureau et des contrôles de terrain. Le contrôle de bureau, objet de la présente fiche, s'apparente au suivi administratif de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures, et peut se concevoir comme la première phase du contrôle. Il s'appuie sur les bilans de suivi transmis par le maître d'ouvrage. On se référera dans cette fiche au terme « suivi administratif ». Pour le contrôle de terrain, se référer à la fiche n° 26.

Concertation

En parallèle du suivi administratif, le législateur prévoit parfois des phases de concertation par le biais de comités de suivi (cf. fiche n° 4, cf. art. L. 125-2-1 du CE et art. L. 125-8 du CE).

DOCTRINE NATIONALE

Dans leur rédaction, les prescriptions doivent s'attacher à être contrôlables.

Le maître d'ouvrage doit mettre en place un programme de suivi conforme à ses obligations et proportionné aux impacts du projet. Il doit en rendre compte régulièrement auprès des autorités compétentes. Le cas échéant, il rend public à échéance régulière le résultat de ce suivi.

Par ailleurs, et le cas échéant sur la base de ce suivi, l'autorité administrative doit effectuer régulièrement des contrôles afin de s'assurer de la mise en œuvre des mesures et de leur efficacité. Si les données de suivi s'avèrent insuffisantes, les services de l'État demandent au maître d'ouvrage une adaptation du dispositif de suivi ou la fourniture d'une expertise complémentaire, dans le respect de la réglementation.

Il est rappelé que l'inscription formelle et systématique des mesures d'évitement, de réduction et de compensation dans l'acte d'autorisation est un préalable indispensable à la bonne réalisation du suivi administratif (cf. fiche n° 22).

Le maître d'ouvrage transmet les bilans de suivi à l'autorité décisionnaire à intervalles réguliers, selon la périodicité fixée dans l'acte d'autorisation. L'autorité décisionnaire transmet à son tour ces bilans à l'autorité environnementale. En cas de retard du maître d'ouvrage, un courrier de relance rappelant les obligations de suivi et demandant la transmission de leurs résultats lui est envoyé.

Le service chargé du suivi administratif participe aux réunions des éventuels comités de suivi (cf. fiche n° 4).

L'analyse des bilans de suivi transmis par le maître d'ouvrage (cf. fiche n° 24) sert de base au suivi administratif. Si les bilans de suivi s'avèrent insuffisants, les services de l'État demandent au maître d'ouvrage une adaptation du dispositif de suivi ou la fourniture d'une expertise complémentaire, dans le respect de la réglementation.

Le suivi administratif est à prendre en compte dans la préparation du contrôle de terrain (cf. fiche n° 26) : les éléments de synthèse et conclusions de ce suivi doivent pouvoir être rapidement mis à disposition du service réalisant le contrôle de terrain avant tout déplacement.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Chaque autorité décisionnaire / service instructeur tient à jour un tableau de bord de suivi des mesures en faveur des milieux naturels (cf. fiche n° 25). Ce tableau est complété par les éléments restitués régulièrement par le maître d'ouvrage (notamment via les bilans périodiques).

Analyse des données sur la forme

Le maître d'ouvrage a-t-il transmis des données de suivi pour chacune des mesures à sa charge, selon les échéances prévues ?

Les données transmises contiennent-elles bien l'avancement de la mise en œuvre de chaque mesure, des mesures de gestion et des suivis associés ainsi qu'une auto-évaluation de l'efficacité de la mesure par rapport aux objectifs fixés dans l'acte d'autorisation ?

Le maître d'ouvrage a-t-il transmis des bilans faisant une synthèse de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures ?

Analyse des données sur le fond

- Vérification, le cas échéant, de la conformité avec les normes existantes de l'autosurveillance et des analyses effectuées (ex. : autosurveillance des rejets des stations d'épuration urbaines ou industrielles).
- Contrôle du contenu des documents à transmettre obligatoirement selon les projets (ex. : certificats de capacité, relevés de compteur, etc.).
- Vérification de la conformité de chaque mesure mise en œuvre avec l'acte d'autorisation. Le premier suivi aborde dans le détail les aspects relatifs à la mise en œuvre des mesures techniques alors que les suivis ultérieurs décrivent plus particulièrement les mesures de gestion mises en œuvre sur la période considérée. Les écarts pressentis lors du suivi administratif sont mis en exergue et synthétisés pour examen par le contrôle de terrain.

  Les suivis sont évalués sur plusieurs points, en particulier :

  - la description précise du protocole de suivi utilisé et son adéquation avec celui mentionné dans l'acte d'autorisation ;
  - les modalités de la prestation engagée : structure (nom et qualité des personnes), période de réalisation, forme du rendu, etc. ;
  - la restitution claire, complète et rigoureuse des données de terrain et des principales conclusions ;
  - la qualité et la pertinence de l'analyse des données de terrain, notamment au regard des objectifs fixés ;
  - l'auto-évaluation de l'efficacité de la mesure par rapport aux objectifs fixés dans l'acte d'autorisation et les besoins éventuels d'adaptation de la mesure.
- Vérification de la prise en compte des aspects prospectifs et du programme prévisionnel d'actions.

  L'analyse des bilans de suivi peut être à l'origine d'une demande de précisions complémentaires de la part du service chargé du suivi administratif.

  En fonction des enjeux et de la nature des suivis, le service chargé du suivi administratif prend l'attache d'un service spécifique compétent sur la thématique (autre service, établissement public, expert, etc.) pour avis sur certains éléments.

Fiche n° 25

Résultat du suivi administratif

Le suivi administratif doit permettre de s'assurer que les mesures sont en place et qu'elles atteignent les objectifs fixés conformément à l'acte d'autorisation. Il peut conduire à un contrôle de terrain et implique le cas échéant[51], de synthétiser les informations nécessaires à l'élaboration de la fiche de contrôle de terrain avant déplacement (cf. fiche n° 26).

Le suivi mentionne en particulier :

- la liste des éléments transmis par le maître d'ouvrage (date et objet) ;
- l'historique des courriers déjà adressés au maître d'ouvrage (ex. : demandes de transmission de données de suivis, demandes de précisions complémentaires, etc.) ;
- les principales conclusions sur la mise en œuvre technique, la gestion et le suivi scientifique de chaque mesure ;
- une appréciation simple sur l'atteinte de l'objectif fixé à partir des documents fournis (l'objectif fixé ne sera pas atteint / l'objectif fixé est atteint / l'atteinte de l'objectif fixé ne peut pas encore être évaluée / l'atteinte de l'objectif fixé est en cours) ; cette première appréciation devra être confirmée par le contrôle de terrain ;
- la liste des écarts et non-conformités constatés ou potentiels et nécessitant une vigilance particulière lors du contrôle de terrain.

Si la personne chargée de l'examen des bilans de suivi transmis par le maître d'ouvrage n'est pas la même que celle chargée du contrôle de terrain, il est préférable :

- de mener un contrôle de terrain conjoint si cela est possible, ou à défaut ;
- de prévoir une réunion d'échange avant le déplacement sur le terrain.

Pour en savoir +

- Ministère du développement durable. 2011. Une police au service de la préservation des ressources naturelles.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/Une-police-au-service-de-la.html
- Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant diverses mesures de simplification et d'harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025134953&dateTexte=&categorieLien=id
- Circulaire du 12 novembre 2010 relative à l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de mission de police de l'eau et de la nature.
http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/12/cir_32206.pdf
- Ministère du développement durable. 2010. Exercer la police de l'eau (fascicule 9).
http://www.gesteau.eaufrance.fr/sites/default/files/09_GuidePourControles.pdf
- Programme stratégique 2008-2012 de l'inspection des Installations classées du 26 juin 2008.
http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/PS_IIC_2008_2010-3.pdf

51. Le non-respect d'une prescription administrative peut conduire à une mise en demeure, après phase contradictoire, sans que l'autorité compétente doive se déplacer pour constater ce que le maître d'ouvrage a transmis. Par principe, une prescription technique de rapportage a pour objet d'identifier, par simple contrôle documentaire bureau, les dérives dans l'application de la réglementation, et donc de déclencher sur cette base une visite de contrôle terrain, qui donnera lieu le cas échéant, en cas de confirmation de la situation irrégulière, à la formalisation d'un document de police. Cependant, si la prescription violée est elle-même une obligation de rapportage, et qu'elle est réalisée de manière tardive ou insuffisante, il n'y a pas besoin de se déplacer sur le terrain pour constater soit la violation de la prescription technique, soit de la mise en demeure invitant à respecter la prescription technique.

Fiche n° 26

ASSURER LE CONTRÔLE DE TERRAIN DE LA MISE EN ŒUVRE ET DE L'EFFICACITÉ DES MESURES D'ÉVITEMENT, DE RÉDUCTION ET DE COMPENSATION

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation

Responsable de l'action : Service police de l'environnement (cf. tableau infra)

Partenaires éventuels : Selon la nature de la police concernée (eau, nature, défrichement, ICPE, urbanisme, etc.) : DREAL, DDT(M), DD(CS)PP, ARS, SN, ONCFS, ONEMA, ONF, Parcs nationaux, réserves naturelles, conservatoires du littoral ; espaces marins : agence des aires marines protégées, directions interrégionales de la mer (DIRM), préfectures maritimes, garde-côte ; gendarmerie et police nationale

OBJECTIF DE L'ACTION

- Vérifier sur le terrain la mise en œuvre et apprécier l'efficacité des mesures d'évitement, de réduction et de compensation ainsi que le respect des modalités précisées dans l'acte d'autorisation*.
- Assurer la coordination entre les services et les établissements publics chargés de la police de l'environnement, au travers notamment du plan de contrôle.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Cette fiche devra être actualisée au vu des décrets qui compléteront le dispositif mis en place à partir de juillet 2013 et issus de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant diverses mesures de simplification et d'harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

Définitions

On appelle « contrôle » une intervention technique annoncée ou inopinée visant à vérifier, par une surveillance ou une inspection totale ou partielle, la conformité d'un ouvrage, d'une installation, de travaux ou d'une action quelconque de l'homme et/ou de son impact sur l'environnement, au regard des lois et règlements ou des dispositions prises pour leur application, dans le domaine de l'environnement.

L'activité de contrôle peut obéir à deux logiques complémentaires :

- Le contrôle de police administrative vise à vérifier qu'une opération respecte le régime administratif qui l'encadre : l'opération doit être régulièrement autorisée ou déclarée et/ou doit respecter les prescriptions édictées par l'autorité administrative.
- Les opérations de recherche et de constatation des infractions en police judiciaire visent à relever les comportements strictement interdits par la loi pénale (constitutifs d'une infraction pénale) et sanctionnés par une peine prévue par celle-ci.

Dans les faits, les contrôles de police administrative peuvent aussi déboucher sur la constatation d'infractions pénales et vice versa. Les deux procédures sont alors menées en parallèle.

Un contrôle de terrain (administratif ou judiciaire) peut faire suite à un contrôle documentaire relatif à l'analyse des suivis transmis par le maître d'ouvrage (cf. fiche n° 25).

Le contrôle des mesures d'évitement, de réduction et de compensation sont intégrés au plan de contrôle inter-service « eau et nature » des MISEN (source : circulaire du 12 novembre 2010).

Fiche n° 26

Polices administrative et judiciaire

L'exercice de la police administrative consiste principalement à réglementer et contrôler afin de garantir l'ordre public au sens large (tranquillité, salubrité, sécurité, etc.). Il peut s'agir de mesures préventives (actes normatifs : décrets, arrêtés, autorisations administratives, etc.) ou de mesures répressives (sanctions administratives). Les actes sont régis par le droit administratif et sont pris sous l'autorité du pouvoir exécutif (le ou les ministres et préfets).

La police judiciaire s'exerce à travers des actes visant à constater les infractions, rassembler les preuves, rechercher et poursuivre les auteurs d'infractions à la loi pénale. Ces actes sont entrepris sous l'autorité exclusive du pouvoir judiciaire (le procureur de la République). Outre les officiers de police judiciaire et les adjoints de police judiciaire (gendarmes et policiers principalement), des fonctionnaires et agents issus de l'administration chargée de l'environnement sont habilités à exercer cette mission dans les conditions et limites fixées par des lois spéciales (art. 15 et 28 du code de procédure pénale).

Pour la police de l'environnement judiciaire, plusieurs articles du code de l'environnement (CE) listent les personnes habilitées à rechercher et constater des infractions (en particulier L. 216-3, L. 362-5, L. 415-1 et L. 514-9 du CE).

En général, l'exercice de mission de police judiciaire spécialisée par les agents de l'administration est subordonné au commissionnement[52] par l'autorité administrative et à l'assermentation[53] par l'autorité judiciaire, selon des modalités différentes selon les polices de l'environnement et catégories d'agents. Ces dispositions sont simplifiées et harmonisées à compter du 1er juillet 2013 par l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du CE (cf. infra).

Les agents de police administrative ou judiciaire constatent le cas échéant les non-conformités et transmettent leur rapport à l'autorité compétente : rapport de non-conformité administrative au Préfet et/ou PV d'infraction au Procureur. Ces autorités décident des suites nécessaires en cas de non-conformité caractérisée : soit par une procédure administrative (sous l'autorité du Préfet), soit par une procédure judiciaire (sous l'autorité du Procureur), soit par les deux simultanément.

Police de l'environnement et polices spéciales ou sectorielles de l'environnement

La police de l'environnement, entendue comme l'ensemble des polices intégrées au code de l'environnement, comprend près de 24 polices spéciales qui concourent chacune à l'objectif commun de préservation de la santé et de la sécurité publiques, des milieux, des ressources, des espaces et des espèces. Chacune de ces polices organise ses propres procédures de contrôle, administrative ou judiciaire.

Il arrive que de nouvelles polices soient instituées, dans un souci d'amélioration constante et de meilleure effectivité du droit de l'environnement. Ainsi, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement institue une nouvelle police administrative de l'environnement, régie par les articles L. 122-3-1 à L. 122-3-5 du CE, destinée à pouvoir contrôler les opérations qui, assujetties à étude d'impact environnementale, ne donneraient pas lieu à décision dans le cadre d'une des nombreuses polices administratives du code de l'environnement. Cette nouvelle police est applicable aux projets dont le dossier est déposé auprès de l'autorité décisionnaire* entre juin 2012 et juillet 2013.

À partir du 1er juillet 2013, en application de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 (citée supra), sont instituées des procédures harmonisées de contrôle administratif et judiciaire, applicables pour chacune des polices spéciales de l'environnement (art. L. 170-1 et suivants du CE).

Dans le domaine des procédures judiciaires naît une nouvelle catégorie d'agents contrôleurs à compétence large, identifiés sous l'appellation d'« inspecteurs de l'environnement » (art. L. 172-1 du CE). Il s'agit des fonctionnaires et agents publics commissionnés et assermentés affectés dans les services de l'État chargés de la mise en œuvre des dispositions du code de l'environnement, ou à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), dans les parcs nationaux et à l'Agence des aires marines protégées. Ces dispositions n'ont pas pour effet de créer un statut ou un corps. Les inspecteurs de l'environnement sont habilités à rechercher et constater les infractions aux dispositions de tout ou partie de l'ensemble du code de l'environnement et aux dispositions du code pénal relatives à l'abandon d'ordures, déchets et matériaux. Deux grands domaines de spécialités sont institués : la spécialité « eau, nature (et sites) » et la spécialité « installations classées pour la protection de l'environnement » (risque, pollution et nuisance). Le législateur a souhaité orienter des parcours de formation cohérents, au regard des domaines d'interventions techniques potentiellement très larges des

52. Le commissionnement est la décision administrative par laquelle est reconnue l'aptitude professionnelle d'un agent à exercer des missions de police judiciaire ; il délimite le territoire et/où les domaines techniques dans lesquels l'agent exerce ses fonctions.

53. L'assermentation est la reconnaissance de l'autorité judiciaire de l'engagement de l'agent à exercer ses missions de façon loyale et sincère.

inspecteurs de l'environnement. Pour autant, un inspecteur de l'environnement peut être commissionné sur tout ou partie d'une ou plusieurs spécialités relevant de ces deux grands domaines de compétence technique. Par ailleurs, d'autres fonctionnaires ou agents sont habilités à rechercher et à constater des infractions sans pour autant avoir la qualité « d'inspecteur de l'environnement » ; ils sont habilités à exercer des missions de police judiciaire spécialisées dans un domaine sectoriel particulier, hors du livre I du code de l'environnement. Il s'agit notamment des agents des réserves naturelles et des gardes du littoral.

Ainsi à titre d'illustration, les pouvoirs de visite des agents contrôleurs pour des projets soumis à étude d'impact et n'entrant pas dans le champ des polices de l'environnement spéciales ou sectorielles, sont définis ainsi : « Les agents assermentés ou habilités par l'autorité administrative pour contrôler la mise en œuvre des prescriptions fixées en application du IV de l'article L. 122-1 peuvent accéder en tout lieu, à l'exclusion des domiciles et de la partie des locaux servant de domicile, et en tout temps aux travaux, ouvrages ou aménagements. Ils peuvent se faire communiquer et prendre copie des documents de toute nature nécessaires à l'accomplissement de leur mission, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé ».

« Ils peuvent recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications propres à l'accomplissement de leur mission. » (art. L. 122-3-1 du CE) et « les dépenses réalisées pour procéder aux contrôles, expertises ou analyses prescrits par l'autorité administrative pour assurer l'application des prescriptions fixées en application du IV de l'article L. 122-1 sont à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage » (art. L. 122-3-2. du CE).

À compter du 1er juillet 2013, les pouvoirs de visite des agents contrôleurs pour des projets soumis à étude d'impact et n'entrant pas dans le champ des polices de l'environnement spéciales ou sectorielles, seront celles applicables à l'ensemble des polices du code de l'environnement, soit celles découlant en matière administrative des articles L. 171-1 à L. 171-5 du CE et en matière judiciaire des articles L. 172-4 à L. 172-16 du CE :

Art. L. 171-1 I. « Les fonctionnaires et agents chargés des contrôles prévus à l'article L. 170-1 ont accès : 1° Aux espaces clos et aux locaux accueillant des installations, des ouvrages, des travaux, des aménagements, des opérations, des objets, des dispositifs et des activités soumis aux dispositions du présent code, à l'exclusion des domiciles ou de la partie des locaux à usage d'habitation. Ils peuvent pénétrer dans ces lieux entre 8 heures et 20 heures et, en dehors de ces heures, lorsqu'ils sont ouverts au public ou lorsque sont en cours des opérations de production, de fabrication, de transformation, d'utilisation, de conditionnement, de stockage, de dépôt, de transport ou de commercialisation mentionnées par le présent code ;
2° Aux autres lieux, à tout moment, où s'exercent ou sont susceptibles de s'exercer des activités soumises aux dispositions du présent code [...] .»

Art. L. 171-3. « Les fonctionnaires et agents chargés des contrôles peuvent se faire communiquer et prendre copie des documents qui sont relatifs à l'objet du contrôle, quel que soit leur support et en quelques mains qu'ils se trouvent, et qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Ils ne peuvent emporter les documents originaux qu'après en avoir établi la liste qui est contresignée par leur détenteur. Les documents originaux sont restitués dans le délai d'un mois après le contrôle. Lorsque les documents sont sous une forme informatisée, les fonctionnaires et agents ont accès aux logiciels et à ces données. Ils peuvent demander la transcription de ces données par tout traitement approprié dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle. »

En matière de police judiciaire, à compter du 1er juillet 2013, les modalités de recherche et constatation des infractions sont définies aux articles L. 172-5 et L. 172-6 du CE.

Art. L. 172-5. « Les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 172-4 recherchent et constatent les infractions prévues par le présent code en quelque lieu qu'elles soient commises. Toutefois, ils sont tenus d'informer le procureur de la République, qui peut s'y opposer, avant d'accéder :
1° Aux établissements, locaux professionnels et installations dans lesquels sont réalisées des activités de production, de fabrication, de transformation, d'utilisation, de conditionnement, de stockage, de dépôt, de transport ou de commercialisation. Ils ne peuvent pénétrer dans ces lieux avant 6 heures et après 21 heures. En dehors de ces heures, ils y accèdent lorsque les locaux sont ouverts au public ou lorsqu'une des activités prévues ci-dessus est en cours ;
2° Aux véhicules, navires, bateaux, embarcations et aéronefs professionnels utilisés pour la détention, le transport, la conservation ou la commercialisation des animaux, des végétaux ou de tout autre produit susceptible d'être l'objet d'une infraction prévue par le présent code.
Les domiciles et les locaux comportant des parties à usage d'habitation ne peuvent être visités qu'entre 6 heures et 21 heures, avec l'assentiment de l'occupant ou, à défaut, en présence d'un officier de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies des pièces à conviction. Cet assentiment doit faire l'objet d'une déclaration écrite de la main de l'intéressé ou, si celui-ci ne sait écrire, il en est fait mention au procès-verbal, ainsi que de son assentiment. »

Fiche n° 26

Art. L. 172-6. « Lorsqu'ils recherchent des animaux, des végétaux ou des minéraux, ou leurs parties et produits, prélevés en violation des dispositions du chapitre Ier du titre III du livre III, des chapitres Ier et II du titre Ier et des titres II et III du livre IV, les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 172-4 peuvent les suivre dans tous les lieux où ils ont été transportés. Toutefois, ils ne peuvent pénétrer dans les domiciles ou les locaux comportant des parties à usage d'habitation qu'avec l'assentiment de l'occupant exprimé dans les conditions prévues à l'article L. 172-5 ou, à défaut, avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les lieux à visiter. »

• Police de l'eau et police de la nature

L'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de mission de police de l'eau et de la nature sont précisées par la circulaire du 12 novembre 2010.

Celle-ci porte sur le ciblage et la territorialisation des contrôles afin d'atteindre les objectifs de la DCE et de préservation de la biodiversité. Elle vise à consolider les pratiques des contrôles et la coordination de l'intervention des services et établissements chargés des polices de l'eau et de la nature (cf. rubrique partenaires supra).

L'annexe I de la circulaire précise les modalités de mise en œuvre des contrôles et définit deux catégories d'objectifs : des contrôles orientés sur des installations et activités (« contrôles des usages »[54]) et des contrôles relatifs à des réglementations territoriales (territoires faisant l'objet d'une réglementation visant à protéger une ressource vulnérable et à maîtriser le niveau des pressions anthropiques[55]).

L'organisation des opérations de contrôle s'effectue selon les modalités suivantes :

	ÉCHELON RÉGIONAL	ÉCHELON DÉPARTEMENTAL
OBJECTIFS	Pilotage régional de la politique de contrôle, par le préfet de région : • structurer le réseau ; • définir les enjeux régionaux de contrôle ; • veiller à la mise en place dans chaque département d'un plan de contrôle inter-service orienté sur les enjeux prioritaires ; • assurer la cohérence régionale des enjeux retenus dans chacun des plans de contrôle inter-service ; • pour les domaines relevant de la DREAL, fixer des objectifs quantitatifs de contrôle et rendre compte des résultats.	Déploiement d'une mission de coordination inter-services des polices de l'environnement (MISEN) opérationnelle dès fin 2011.
MODALITÉS	Mise en réseau des services chargés des missions de police de l'environnement. Animation confiée aux DREAL : échange des pratiques et harmonisation des approches.	Élaboration d'un plan de contrôle inter-service sur trois ans, sur la base des enjeux départementaux de préservation des ressources naturelles : • élaboration et suivi sous l'autorité du préfet de département ; • pilotage par la DDT(M) ; • actualisation et co-validation annuelle du préfet et du ou des procureur(s) ; • déclinaison en programme annuel selon les priorités de l'année et les moyens disponibles ; • association des services et établissements exerçant des missions de police dans les domaines de l'eau et de la nature, y compris l'inspection des installations classées ; • fixation d'objectifs supplémentaires à ceux inscrits dans la circulaire (cf. détail infra) ; • détermination des modalités d'action.

54. Pour les contrôles orientés sur des installations et activités, 13 catégories d'installations et d'activités sont listées. La 7e catégorie porte sur celles faisant l'objet de prescriptions environnementales (évitement, réduction, compensation). L'objectif fixé dans la circulaire est de contrôler l'ensemble des dossiers à enjeu patrimonial (incluant 100 % des dérogations espèces protégées avec mesures compensatoires, les compensations de destruction de zones humides, etc.). D'autres catégories sont citées : les travaux en cours d'eau, les prélèvements d'individus d'espèces protégées et les dérogations, les continuités écologiques au niveau des ouvrages hydrauliques.

55. Pour les contrôles relatifs à des réglementations territoriales, la circulaire liste 8 thématiques dont les programmes d'actions applicables dans les zones vulnérables Nitrate, le respect des zones non traitées par les produits phytopharmaceutiques, les restrictions d'usage de l'eau en période de sécheresse, les périmètres de captage AEP, les zones humides, les APB, les activités soumises à évaluation des incidences au titre de Natura 2000 et les contrôles de l'activité d'extraction de matériaux alluvionnaires.

• Inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

Programme stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées du 26 juin 2008. Le paragraphe intitulé « Cœur de métier – contrôle » évoque :

- les contrôles : « Une inspection systématique est effectuée dans les 12 mois qui suivent le démarrage d'une nouvelle installation autorisée. Des opérations coup-de-poing sectorielles et des inspections au regard de la sensibilité d'un milieu sont développées. » ;
- la coopération avec d'autres polices pour une meilleure efficacité de l'État, en particulier sur des opérations ciblées avec des enjeux communs (ex. : contrôle conjoint avec un service police de l'eau).

D'après la circulaire du 12 novembre 2010 (cf. supra), le plan de contrôle inter-service doit intégrer les contrôles menés par l'inspection des installations classées.

• Autres circulaires évoquant les contrôles sans en préciser les modalités

Circulaire du 15 avril 2010 relative à l'évaluation des incidences Natura 2000 : « Le préfet du département [...] vérifie notamment la mise en œuvre effective des mesures de suppression, de réduction et de compensation. »

Circulaire du 21 janvier 2008 relative aux décisions administratives individuelles relevant du ministère chargé de la protection de la nature dans le domaine de la faune et de la flore sauvages : « Je vous engage à vous assurer au cours du déroulement [...] du respect des conditions attachées à la dérogation. »

Identification des autorités en charge du contrôle

L'autorité en charge du contrôle varie selon les procédures et les activités concernées. Pour chaque type de contrôle, la circulaire du 12 novembre 2010 désigne :

- un service pilote responsable de l'organisation et/ou de la coordination des opérations de contrôle d'un projet, en matière d'environnement et pas uniquement de biodiversité ;
- et un ou plusieurs services ou établissements associés, disposant des compétences nécessaires à certains types de contrôle.

Chaque service, pilote ou associé, est responsable de la déclinaison du plan de contrôle inter-service départemental dans son programme de contrôle (calendrier des opérations).

À titre d'illustration figurent ci-dessous quelques-uns des services pilotes et associés :

	SERVICE PILOTE	SERVICES ASSOCIÉS (INDICATIF)
Objectifs orientés sur des installations et activités		
Travaux et activités faisant l'objet de prescriptions environnementales (mesures d'évitement, de réduction et de compensation)	DREAL	DDT(M), ONCFS, ONEMA, Parc national
Continuité écologique au niveau des ouvrages hydrauliques	ONEMA	DDT(M), DREAL
Travaux en cours d'eau	ONEMA	DDT(M)
Dérogations à la protection stricte des espèces	DREAL	ONCFS, ONEMA
Objectifs relatifs à des réglementations territoriales		
Zones humides	ONEMA	DDT(M), ONCFS
Activités soumises à évaluation d'incidence au titre de Natura 2000	DDT(M)	ONCFS, ONEMA
Contrôles de l'activité d'extraction de matériaux alluvionnaires	DREAL	DDT(M), ONEMA

Il est attendu des services de l'État chargés des polices de l'eau et de la nature qu'ils consacrent 20 % de leur temps à l'activité de contrôle (pour toutes les mesures environnementales, et non pas seulement pour les mesures compensatoires).

Fiche n° 26

DOCTRINE NATIONALE

Dans leur rédaction, les prescriptions doivent s'attacher à être contrôlables.

Le maître d'ouvrage doit mettre en place un programme de suivi conforme à ses obligations et proportionné aux impacts du projet. Il doit en rendre compte régulièrement auprès des autorités compétentes. Le cas échéant, il rend public à échéance régulière le résultat de ce suivi.

Par ailleurs, et le cas échéant sur la base de ce suivi, l'autorité administrative doit effectuer régulièrement des contrôles afin de s'assurer de la mise en œuvre des mesures et de leur efficacité. Si les données de suivi s'avèrent insuffisantes, les services de l'État demandent au maître d'ouvrage une adaptation du dispositif de suivi ou la fourniture d'une expertise complémentaire, dans le respect de la réglementation.

La non atteinte des objectifs fixés malgré la mise en œuvre des mesures prescrites ou la constatation du caractère inutile de certaines mesures, doit donner lieu à une analyse des causes de cette situation en association avec les autres acteurs susceptibles d'être concernés sur ce territoire. Cette analyse doit permettre, le cas échéant, d'adapter les mesures et respecter ainsi les termes de l'autorisation.

Préparation et déroulement du contrôle

Si le service assurant le contrôle de terrain ne dispose pas des ressources techniques en interne pour apprécier au plan technique la bonne mise en œuvre et de l'efficacité des mesures (ex.: identification d'une espèce végétale), il s'adjoint l'appui d'un autre service pour cette occasion, y compris parmi les établissements publics disposant d'une double compétence technique et judiciaire.

Le contrôle de terrain tient compte du suivi administratif (cf. fiche n° 25) et de l'analyse des données de suivi transmises par le maître d'ouvrage selon les modalités définies dans l'acte d'autorisation. Avant le déplacement sur le terrain, le service en charge du contrôle s'assure de disposer de l'ensemble des pièces du dossier (acte administratif, engagement du dossier, historique, bilans, rapport des précédents contrôles, suivi administratif).

Lorsque l'opération de contrôle est annoncée avant son intervention auprès de la personne contrôlée, les services s'assurent de la transparence des opérations en associant le maître d'ouvrage avant, pendant et après le contrôle (cf. modalités infra). En cas de contrôle inopiné, les services respectent les règles de sécurité en vigueur sur le chantier.

Les dépenses réalisées pour procéder aux contrôles, expertises ou analyses prescrits par l'autorité administrative pour assurer l'application des prescriptions fixées en application du IV de l'article L.122-1 sont à la charge du maître d'ouvrage.

La visite du terrain de l'agent contrôleur sera indispensable dans la plupart des cas. Le déplacement de l'agent contrôleur n'est cependant pas forcément nécessaire lorsqu'un laboratoire ou prestataire est agréé sur le terrain pour faire des prélèvements/analyses, à condition de bien formaliser dans la commande le fait que le prélèvement est organisé contradictoirement avec l'exploitant ou son représentant, et réalisé dans les conditions réglementaires applicables[56].

Suites à donner au contrôle

Chaque service met en place un suivi permettant de tracer les suites données au contrôle, qu'il soit conforme ou non conforme (cf. infra). La stratégie post-contrôle est élaborée avec le Parquet et le Préfet.

56. En cas d'irrégularité, cette constatation peut être rapportée dans le cadre d'un PV de renseignement judiciaire (portée probatoire plus faible, pas d'interruption de la prescription pénale, mais amplement suffisant pour sanctionner). Bien entendu, si les mêmes constatations sont réalisées en présence de l'agent commissionné et assermenté, cette constatation peut être alors rapportée dans le cadre d'un PV d'infraction (portée probatoire renforcée, interruption de la prescription pénale).

Fiche n° 26

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Temporalité et fréquence des contrôles

Il est recommandé d'effectuer un contrôle de terrain dans les douze mois suivant la mise en œuvre de chaque mesure (qui peut être réalisée en amont ou pendant le chantier). Par la suite, la fréquence des contrôles est adaptée à la nature des mesures.

Organisation d'un contrôle de terrain

Les services peuvent mettre en œuvre deux types de contrôle de terrain : un contrôle programmé/annoncé ou un contrôle inopiné. Ces contrôles se déroulent globalement selon les étapes suivantes (pour le contrôle inopiné, la deuxième étape n'est pas réalisée).

• Élaborer une fiche de contrôle avant la visite sur le terrain

Chaque contrôle fait l'objet d'une fiche de contrôle (circulaire du 12 novembre 2010).

Il est recommandé que la fiche reprenne l'ensemble des prescriptions de l'acte d'autorisation et/ou du dossier de demande pour chaque mesure à contrôler : intitulé de la mesure, lieu de sa réalisation, descriptif technique, dimensionnement, délais d'engagement, critères de gestion, modalités de suivis, indicateurs de moyens et de résultat (cf. fiche n° 18), etc.

La fiche peut également inclure une synthèse des bilans transmis par le maître d'ouvrage, un résumé des comptes rendus de contrôle de terrain antérieurs le cas échéant, et un rappel des demandes éventuelles de l'administration (ex. : date, type de courrier, etc.).

Des modèles de fiches de contrôle, réalisés par type de procédure par exemple, pourraient être développés ultérieurement. Le guide pratique « Plans de contrôles, contrôles, sanctions administratives et judiciaires dans le domaine de la police de l'eau » (cf. Références infra) présente un exemple de fiche en annexe II.

• Envoyer au maître d'ouvrage un courrier l'informant du contrôle et lui fixer un rendez-vous

Cette modalité n'exclut pas la réalisation de contrôles inopinés en tant que de besoin.

Les délais fixés doivent être acceptables (à moduler selon les objectifs du contrôle).

Le courrier précise que le maître d'ouvrage peut se faire assister de son prestataire et/ou de ses partenaires.

La période de contrôle retenue doit être pertinente et adaptée au contexte (ex. : pour une mesure compensatoire portant sur une espèce végétale particulière, le contrôle doit être planifié pendant la période de floraison de l'espèce).

Le courrier précise éventuellement les documents que le maître d'ouvrage devra tenir à disposition des services au moment de ce contrôle.

• Pour chaque catégorie de mesure (évitement, réduction et compensation) puis pour chaque mesure, constater sur le terrain sa mise en œuvre et évaluer son efficacité

Il s'agit d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés sur la base des indicateurs de suivi (cf. fiche n° 18) et des constatations de terrain.

Les écarts éventuels entre ce qui est prévu dans l'acte d'autorisation et ce qui est constaté doivent être notés et mesurés. Des clichés peuvent illustrer les propos.

Dans le cas de mesures en faveur de la biodiversité, il est parfois nécessaire d'attendre plusieurs années afin de pouvoir mesurer leur efficacité. Ce laps de temps est normalement pris en compte dans le dossier de demande constitué en amont de la réalisation du projet avec des objectifs à 5, 10 ou 15 ans. Dans ce cas, le contrôle de terrain s'assure que les moyens employés par le maître d'ouvrage sont appropriés à l'atteinte des objectifs envisagés à terme, tout en concluant que les résultats définitifs ne sont pas évaluables à ce stade. Le contrôle peut préconiser une vérification ultérieure sur un point précis, en mentionnant l'échéance.

Fiche n° 26

• Enregistrer les résultats du contrôle

Les résultats du contrôle (fiche contrôle et comptes rendus) doivent être enregistrés dans une base de données centralisée et pérenne, sous forme de tableau ou de logiciel de suivi :

- police de l'eau et de la nature : Outil de Suivi Plan de Contrôle (OSPC)[57] et logiciel CASCADE (base de données nationale pour l'appui à l'instruction des dossiers loi sur l'eau et le suivi des contrôles) ;
- inspection des ICPE : logiciel GIDIC (Gestion Informatique des Données des Installations Classées) utilisé pour suivre les procédures des ICPE et faire les contrôles ;
- autres procédures : les résultats du contrôle pourront prochainement être enregistrés dans un outil de suivi national en ligne en cours d'élaboration (système de télédéclaration), comprenant des passerelles avec les outils existants pour la police de l'eau et des ICPE.

• Après le contrôle, avertir le maître d'ouvrage du résultat, même en cas de conformité (traçabilité et transparence du contrôle)

Article L. 171-6 du CE : « Lorsqu'un agent chargé du contrôle établit à l'adresse de l'autorité administrative compétente un rapport faisant état de faits contraires aux prescriptions applicables, en vertu du présent code, à une installation, un ouvrage, des travaux, un aménagement, une opération, un objet, un dispositif ou une activité, il en remet une copie à l'intéressé qui peut faire part de ses observations à l'autorité administrative. »

Pour la police de l'eau et de la nature, la circulaire du 12 novembre 2010 indique que « chaque contrôle fera l'objet d'une fiche de contrôle qui indiquera a minima les points clefs demandés et leurs résultats. Les non-conformités devront systématiquement déboucher sur des actions répressives. » De plus, « Les services et établissements veilleront, dans la mesure du possible, à ce que tout contrôle fasse l'objet d'une suite » (voir paragraphe 4 sur les « Suites systématiques » et la fiche n° 27).

Le compte rendu du contrôle fait état des éventuels éléments restant à transmettre et des réajustements à réaliser, avec échéancier.

Le cas échéant, le compte rendu du contrôle indique les manquements et demande la mise en conformité, selon deux cas de figure :

- les mesures prescrites ont été mises en œuvre mais n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés dans l'acte d'autorisation : cela donne lieu à une adaptation des mesures afin de respecter les termes de l'autorisation (ex. : mise en place d'une nouvelle mesure technique, modification de la période de gestion, adaptation du suivi, etc.) ;
- les mesures prescrites n'ont pas été correctement mises en œuvre : cela donne lieu à un procès-verbal de constatation d'infraction transmis au Procureur de la République et au déploiement de suites administratives et/ou judiciaires détaillées dans la fiche n° 27 (conformément à la circulaire du 12 novembre 2010).

Si une mesure prescrite n'est pas contrôlable (ex. : mesure réalisée sur un secteur temporairement inondé), le compte rendu en fait état et prévoit un nouveau contrôle programmé à une date ultérieure.

Pour en savoir +

- Cf. rubrique correspondante de la fiche n° 25 sur le suivi administratif (page 170).

57. Actuellement, les résultats du contrôle sont enregistrés dans cette base sous forme compilée (mention du nombre de contrôles conformes ou non, du nombre de rapports et de PV établis).

Fiche n° 27

ENGAGER DES SUITES ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées : Évitement, réduction, compensation

Responsables de l'action : DDT(M), DREAL, parquets

Partenaires éventuels : Services ayant réalisé le contrôle : DREAL, DDT(M), DD(CS)PP, ARS, SN, ONCFS, ONEMA, ONF, parcs nationaux, réserves naturelles, conservatoires du littoral ; espaces marins : agence des aires marines protégées, directions interrégionales de la mer (DIRM), préfectures maritimes, garde-côte ; gendarmerie et police nationale

OBJECTIF DE L'ACTION

- En cas de non-conformité constatée lors d'un contrôle (cf. fiches n° 25 et n° 26), mettre en œuvre les suites nécessaires pour faire cesser la non-conformité, via une procédure administrative et/ou une procédure judiciaire.
- Établir et faciliter une coopération départementale entre services de l'État, établissements publics et parquets.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Cette fiche devra être actualisée au vu des décrets qui compléteront le dispositif mis en place à partir de juillet 2013 et issus de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant diverses mesures de simplification et d'harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

Principales références réglementaires

La présente fiche aborde les suites administratives et judiciaires dans leur globalité. Néanmoins, en fonction de la procédure d'autorisation, toutes les suites ne sont pas forcément envisageables. Il est donc nécessaire de se reporter aux articles correspondant du code de l'environnement (CE).

• Études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements

« Art. L. 122-3-3 du CE. Lorsque le contrôle révèle un manquement aux prescriptions fixées en application du IV de l'article L. 122-1, celui qui l'exerce établit un rapport qu'il transmet à l'autorité administrative. Copie de ce rapport est délivrée à l'intéressé, qui peut faire part de ses observations dans un délai d'un mois.

Art. L. 122-3-4 du CE. En cas d'inobservation des mesures destinées à éviter, réduire et, si possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement et la santé humaine fixées par la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution mentionnée à l'article L. 122-1, l'autorité administrative responsable de cette décision met en demeure la personne à qui incombe leur mise en œuvre d'y satisfaire dans un délai déterminé qui tient compte de la nature et de l'importance des travaux à réaliser.

Si, à l'expiration du délai imparti, l'intéressé n'a pas déféré à la mise en demeure, l'autorité administrative peut :

- 1° L'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au coût des mesures à réaliser avant une date qu'elle détermine. La somme consignée est restituée au fur et à mesure de l'exécution desdites mesures. À défaut de réalisation de celles-ci avant l'échéance fixée par l'autorité administrative, la somme consignée est définitivement acquise à l'État ou à la commune afin de régler les dépenses entraînées par l'exécution des mesures en lieu et place de l'intéressé.

  Cette somme bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts. Il est procédé à son recouvrement comme en matière de créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine. Le comptable peut engager la procédure d'avis à tiers détenteur prévue par l'article L. 263 du livre des procédures fiscales.

Fiche n° 27

L'opposition à l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative devant le juge administratif n'a pas de caractère suspensif ;

- 2° Faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites ; les sommes consignées en application du 1° sont utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées ;
- 3° Suspendre la réalisation des travaux, ouvrages et aménagements ou l'exercice des activités jusqu'à la satisfaction complète des conditions imposées et prendre les mesures conservatoires nécessaires, aux frais de la personne mise en demeure.

L'autorité chargée de prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution peut, le cas échéant, saisir le représentant de l'État dans le département pour qu'il exerce les pouvoirs prévus au présent article.

Art. L. 122-3-5. Les articles L. 122-3-1 à L. 122-3-4 ne sont pas applicables aux opérations, ouvrages et aménagements régis par des dispositions spécifiques de police administrative. »

À partir du 1er juillet 2013, conformément à l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du CE, les articles L. 122-3-4 et L. 122-3-5 du CE, ci-avant cités, seront abrogés et remplacés par les articles L. 171-6 à L. 171-12 du CE.

Art. L. 171-7. « Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, lorsque des installations ou ouvrages sont exploités, des objets et dispositifs sont utilisés ou des travaux, opérations, activités ou aménagements sont réalisés sans avoir fait l'objet de l'autorisation, de l'enregistrement, de l'agrément, de l'homologation, de la certification ou de la déclaration requis en application des dispositions du présent code, ou sans avoir tenu compte d'une opposition à déclaration, l'autorité administrative compétente met l'intéressé en demeure de régulariser sa situation dans un délai qu'elle détermine. Elle peut édicter des mesures conservatoires et suspendre le fonctionnement des installations et ouvrages ou la poursuite des travaux, opérations ou activités jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la déclaration ou sur la demande d'autorisation, d'enregistrement, d'agrément, d'homologation ou de certification. Si, à l'expiration du délai imparti, il n'a pas été déféré à la mise en demeure, ou si la demande d'autorisation, d'enregistrement, d'agrément, d'homologation ou de certification est rejetée, ou s'il est fait opposition à la déclaration, l'autorité administrative compétente peut :

- 1° Faire application des dispositions du II de l'article L. 171-8 ;
- 2° Ordonner la fermeture ou la suppression des installations ou ouvrages, la cessation définitive des travaux, opérations ou activités ainsi que la remise en état des lieux. »

Art. L. 171-8. « I. Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, en cas d'inobservation des prescriptions applicables en vertu du présent code aux installations, ouvrages, travaux, aménagements, opérations, objets, dispositifs et activités, l'autorité administrative compétente met en demeure la personne à laquelle incombe l'obligation d'y satisfaire dans un délai qu'elle détermine. En cas d'urgence, elle fixe les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement.

II. Lorsque la mise en demeure désigne des travaux ou opérations à réaliser et qu'à l'expiration du délai imparti l'intéressé n'a pas obtempéré à cette injonction, l'autorité administrative compétente peut :

- 1° L'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public avant une date qu'elle détermine une somme correspondant au montant des travaux ou opérations à réaliser. La somme consignée est restituée au fur et à mesure de l'exécution des travaux ou opérations. Cette somme bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts. Il est procédé à son recouvrement comme en matière de créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine. Le comptable peut engager la procédure d'avis à tiers détenteur prévue par l'article L. 263 du livre des procédures fiscales. L'opposition à l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative devant le juge administratif n'a pas de caractère suspensif ;
- 2° Faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites ; les sommes consignées en application du 1° sont utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées ;
- 3° Suspendre le fonctionnement des installations et ouvrages, la réalisation des travaux et des opérations ou l'exercice des activités jusqu'à l'exécution complète des conditions imposées et prendre les mesures conservatoires nécessaires, aux frais de la personne mise en demeure ;
- 4° Ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 € et une astreinte journalière au plus égale à 1 500 € applicable à partir de la notification de la décision la fixant et jusqu'à satisfaction de la mise en demeure. Les dispositions des deuxième et troisième alinéas du 1° s'appliquent à l'astreinte. Les amendes et les astreintes sont proportionnées à la gravité des manquements constatés et tiennent compte notamment de l'importance du trouble causé à l'environnement. L'amende ne peut être prononcée plus d'un an à compter de la constatation des manquements. Les mesures prévues aux 1°, 2°, 3° et 4° ci-dessus sont prises après avoir informé l'intéressé de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé. »

Circulaire du 12 novembre 2010 relative à l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de mission de police de l'eau et de la nature :

« Lorsque le contrôle révèle une situation non conforme à la réglementation, l'objectif est de mettre un terme à cette non-conformité. Les procédures mobilisables sont (annexe II) :

- 1. Pour les services déconcentrés de l'État, agissant sous l'autorité du préfet, la première mesure de police administrative est la mise en demeure (art. L. 216-1 du CE). La mise en demeure n'induit pas systématiquement une sanction, si elle est respectée. La police administrative ne nécessite ni commissionnement ni assermentation. Pour fluidifier l'activité des services, une délégation de signature du préfet est souhaitable ;
- 2. Pour l'application de la police judiciaire, les agents des services déconcentrés et des établissements publics agissent sous l'autorité du procureur de la République. Dans ce cas, la première étape est la rédaction d'un procès-verbal transmis par le rédacteur au procureur ou la rédaction d'un timbre-amende transmis à l'officier du ministère public. Cette procédure doit être mise en œuvre en cas de non-respect d'une mise en demeure.

Toutefois, dans un objectif d'efficacité de l'action publique, les préfets et/ou procureurs peuvent souhaiter, en première étape, qu'un courrier de rappel de la réglementation applicable soit adressé à la personne contrôlée. Si une telle mesure est suffisante pour assurer le retour à une situation conforme à la réglementation, il devra en être rendu compte dans le dispositif de suivi du plan de contrôle. [...] Lorsqu'une infraction est constatée, et en dehors des cas de réitération, le recours à la transaction pénale sera encouragé en ce qu'elle permet, à l'initiative de l'autorité administrative et avec la validation du procureur, de faire cesser l'infraction, éviter son renouvellement et réparer le dommage. Les modalités de mise en œuvre de la transaction seront précisées localement avec les parquets. »

• Eau et milieux aquatiques et marins (liste non exhaustive)

L. 216-1 (sanctions administratives), L. 216-3 à L. 216-14 et R. 216-7 à R. 216-17 (dispositions pénales) du CE.

• Dérogations à la protection stricte des espèces, évaluation des incidences Natura 2000

L. 414-5 (régime de suites administratives lorsqu'un projet est réalisé sans évaluation préalable, sans l'accord requis ou en méconnaissance de l'accord délivré – non-respect par exemple des mesures d'évitement, de réduction et de compensation), L. 415-1 à L.415-5 (dispositions pénales), L. 428-9 à L. 428-11 (confiscation des objets ayant servi à l'infraction), R. 413-45 à R. 413-51 et R. 415-1 à R. 415-3 (sanctions administratives) du CE.

• Pêche en eau douce et gestion des ressources piscicoles

L. 437-1 à L. 437-23 et R. 437-6 à R. 437-13 du CE.

• ICPE

L. 514-1 à L. 514-8 et R. 514-1 à R. 514-3-1 (contrôle et sanction administratifs) et L. 514-9 à L. 514-18 et R. 514-4 à R. 514-5 (dispositions pénales) du CE.

• Défrichements

L. 313-1 à L. 313-7, L. 231-1 (délits et contraventions ne relevant pas du régime forestier), R. 313-1 à R. 313-3 (sanctions) du code forestier.

Constatation des infractions et rédaction du procès-verbal

Les infractions aux lois ou règlements sont constatées par procès-verbal (PV) rédigé par un agent commissionné et assermenté.

Conformément à l'article 429 du code de procédure pénale, le PV doit comprendre les mentions suivantes sous peine de nullité[58] :

- nom et qualification judiciaire de l'agent signataire de l'acte ;
- date, heure de début et de fin des constatations ;
- lieu des faits ;
- cadre réglementaire autorisant les constatations (références aux textes donnant compétences de l'agent pour réaliser l'acte judiciaire) ;
- date de clôture du PV.

58. Le PV ne doit comporter aucune rature ou correction à l'aide d'un produit correcteur. Dans le cas de la rédaction manuscrite de certaines pièces avant leur dactylographie, il sera fait mention de toute rature, addition ou correction qui devra être approuvée en marge au moyen d'une mention manuscrite, suivie des initiales de l'agent.

Fiche n° 27

Le PV doit également traiter des points suivants :

- l'identité du ou de(s) personne(s) mises en cause ;
- la description des faits relevés et les infractions constatées ;
- date, lieu, circonstances, nature et qualification de l'infraction ;
- éléments permettant d'évaluer les enjeux et la gravité de la situation infractionnelle, et les incidences sur l'environnement.

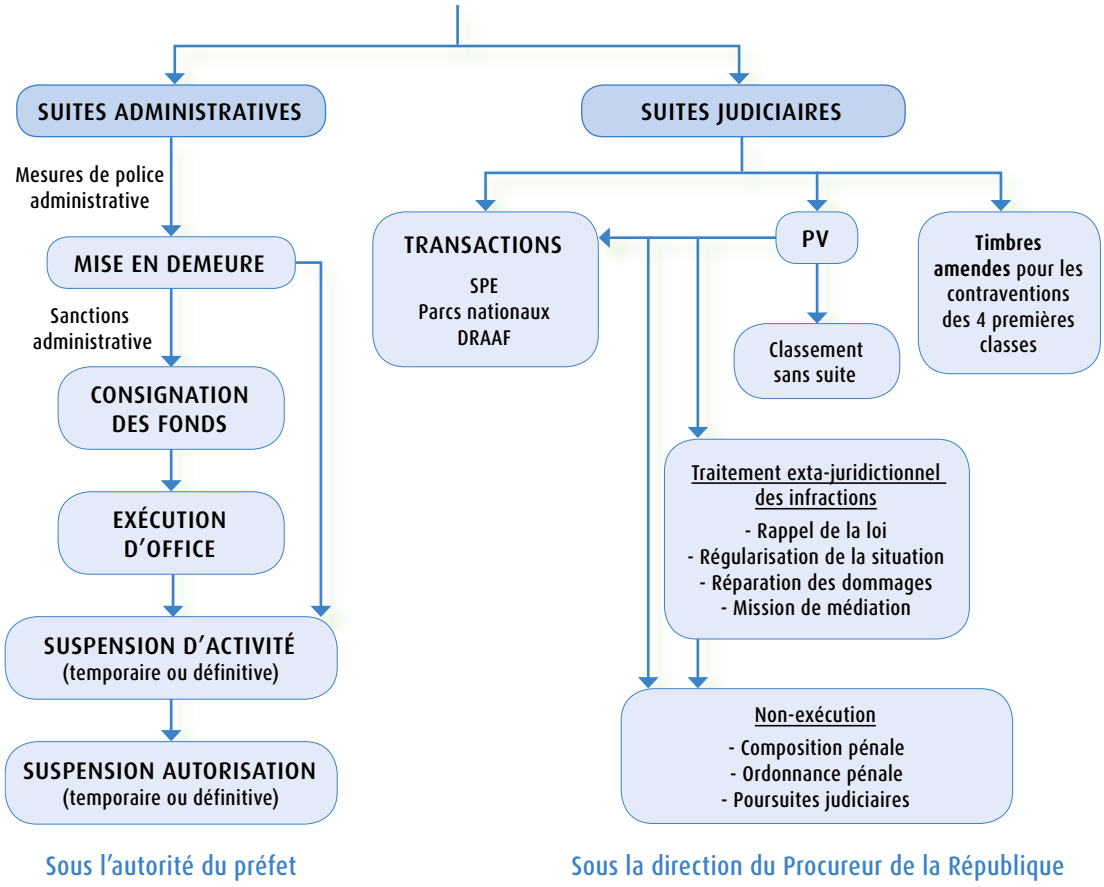
Pour chacune des infractions, il est nécessaire d'indiquer son intitulé au sens des textes qui la prévoient, de préciser la ou les dispositions du code de l'environnement prévoyant ou réprimant ladite infraction, ainsi que le code NATINF sur la fiche navette correspondant.

Les faits doivent être rapportés de manière objective à charge et à décharge. Les agents doivent rapporter objectivement l'élément légal, l'élément matériel et l'élément moral pour ce qui concerne les délits.

- L'élément légal d'une infraction répond au principe « *nullum crimen, nulla poena sine lege* » (« pas de crime, pas de peine sans loi ») : art. 111-3 du code pénal.
- L'élément matériel d'une infraction peut être un acte positif (une commission) ou un comportement négatif (une abstention ou une omission). L'infraction doit résulter d'un fait matériel objectivement constatable.
- L'élément moral d'une infraction caractérise la faute de comportement, qui justifie la sanction de nature pénale (« il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre. Toutefois lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger de la personne d'autrui ») : art. 121-3 du code pénal.

L'original du PV doit être transmis au parquet territorialement compétent. Toutefois, la loi prévoit la transmission de la copie de ce document à certaines personnes dont elle précise la liste au cas par cas (à titre d'exemple en police de l'eau : personne verbalisée, préfet et FDPPMA). Les délais de transmission sont fixés par la loi.

Les actions répressives mobilisables sont présentées dans le schéma suivant et détaillées ci-après :



Source : Annexe II de la circulaire du 12 novembre 2010

Fiche n° 27

Suites administratives (sous l'autorité du préfet)

Les suites administratives peuvent être déployées dès qu'une non-conformité est constatée, indépendamment du procès-verbal éventuellement rédigé. Elles peuvent être simultanées aux suites judiciaires.

Il existe deux catégories de suites administratives : les mesures de police administrative et les sanctions administratives. Les premières précèdent toujours les secondes.

• Mesures de police administrative

- Courrier de rappel de la réglementation, lorsque la situation irrégulière est constatée pour la première fois et que les incidences sur l'environnement observées sont faibles. Il peut contenir les mesures à prendre avec un échéancier.
- Arrêté de prescriptions complémentaires, lorsque la situation régulière est constatée mais que des incidences sur l'environnement sont observées, traduisant une insuffisance de la réglementation opposable au moment du contrôle. Il peut contenir les mesures à prendre avec un échéancier.
- Arrêté préfectoral de mise en demeure (cf. infra) qui permet à l'administration d'imposer le respect d'une prescription administrative dans un délai donné (réaliste) ; à défaut de s'y conformer, l'administration peut infliger des sanctions administratives, après recueil des observations de la personne concernée via un échange contradictoire.

• Sanctions administratives

- Consignation financière dans les mains d'un comptable public d'une somme correspondant à l'estimation du montant des actions prescrites (basée par exemple sur les coûts prévisionnels mentionnés dans le dossier de demande, cf. fiche n° 19) pour assurer la régularisation de la situation irrégulière constatée. Cette procédure est mise en œuvre par un arrêté de consignation notifié à la personne contrôlée et aux services financiers de l'État, pour émission d'un titre de perception exécutoire à défaut de règlement amiable sous un mois. La récupération par le maître d'ouvrage des sommes consignées peut s'effectuer au fur et à mesure de la réalisation des travaux ou études de mise en conformité.
- L'exécution d'office de travaux, qui n'intervient qu'en dernier recours lorsque toutes les autres voies de recours ont été explorées. Elle consiste pour l'État à assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée autoritaire des travaux ou études de mise en conformité pour le compte de la personne contrôlée, et doit donner lieu à des procédures de récolement rigoureuses pour éviter tout litige. Dans le domaine de l'eau, les agences de l'eau et les syndicats de rivière peuvent porter ces mesures d'exécution d'office (art. L. 216-1 du CE).
- La suspension définitive ou temporaire de l'acte d'autorisation, d'enregistrement, de déclaration, etc. qui permettait la mise en œuvre de l'aménagement et de l'exploitation considérée.

Indépendamment de ces sanctions administratives, l'autorité administrative peut également mettre en œuvre ses pouvoirs de police pour abroger l'acte d'autorisation, d'enregistrement, de déclaration, etc. qui permettait la mise en œuvre du projet considéré. Cette décision doit être motivée, et précédée d'une démarche contradictoire avec la personne intéressée.
Exemple : le Conseil constitutionnel a considéré que l'art. L. 214-4 du CE (dossier loi sur l'eau) était conforme à la Constitution : l'autorisation peut être retirée ou modifiée, sans indemnité de la part de l'État exerçant ses pouvoirs de police. En d'autres termes, la possibilité donnée à l'État de retirer ou modifier une autorisation délivrée au titre de la police de l'eau n'est pas contraire aux droits ou libertés garanties par la Constitution (CC, 24 juin 2011 ; n° 2011-141 QPC).

• Droit au recours

Toute décision administrative peut être contestée. La contestation peut s'exercer de manière administrative (par un recours gracieux auprès de l'autorité ayant pris la décision ou par un recours auprès de son supérieur hiérarchique) ou de manière contentieuse devant la juridiction administrative (dans un délai en général de 2 mois à compter de la notification de la décision pour la personne contrôlée, et d'un an pour les tiers intéressés : art. R. 514-3-1 du CE).

Les services administratifs peuvent alors être amenés à rédiger des mémoires en défense sur les décisions prises (sur le fond comme sur la forme) si elles sont contestées devant les juridictions administratives.

Suites judiciaires (sous l'autorité du procureur de la République)

Le procureur de la République décide seul de l'opportunité des poursuites, c'est-à-dire de la suite à donner à la constatation d'une infraction pénale. Il peut décider d'un classement sans suite ou peut engager l'action publique selon diverses modalités techniques déterminées par le code de procédure pénale. L'action publique peut se traduire par :

Fiche n° 27

- La mise en œuvre de mesures alternatives aux poursuites (rappel à la loi, médiation ou composition pénale, voire transaction pénale lorsque la loi le permet, comprenant éventuellement des demandes de régularisation de la situation et/ou de réparation des dommages, et une amende) ; ces mesures répressives, conditionnées à l'accord de la personne mise en cause, ne font pas l'objet d'inscription au casier judiciaire, et ne peuvent constituer le premier terme d'une récidive ultérieure.
- L'engagement de poursuites, qui peuvent s'effectuer dans le cadre d'une procédure simplifiée (ordonnance pénale, comparution sur reconnaissance préalable de responsabilité) ou non (information judiciaire, comparution immédiate, citation à comparaître, etc.).

La transaction pénale n'est applicable que dans les domaines particuliers où la loi l'institue (CPP, art. 6). Dans le domaine de l'environnement, la transaction pénale n'est aujourd'hui applicable que dans les domaines de l'eau, de la pêche en eau douce et des parcs nationaux. À compter du 1er juillet 2013, elle sera étendue à l'ensemble des polices de l'environnement (art. L. 173-12 du CE) sans préjudice des autres procédures existantes dans les codes sectoriels notamment (CRPM et CF).

La transaction pénale est une procédure administrative initiée par le préfet (de département ou de région selon la nature de l'infraction) ou le directeur du parc national, proposant à une personne mise en cause d'éteindre l'action publique par une mesure d'amende et/ou une obligation de réparation environnementale. De ce fait, une validation ou homologation finale par le procureur de la République est indispensable. En cas d'accord, la prescription de l'action publique est interrompue jusqu'à sa complète exécution, permettant le cas échéant au procureur de la République de reprendre l'action publique en cas d'échec. Cette procédure permet donc d'éviter les poursuites pénales, tout en apportant une réponse adaptée aux comportements fautifs et à leurs enjeux environnementaux potentiels (R. 216-15 à R. 216-17, R. 331-77, R. 331-78, R. 437-6 et R. 437-7).

Coopération et rapprochement des polices de l'environnement

La réalisation des contrôles et la gestion des suites éventuelles nécessitent une bonne coopération entre les différents services l'État et les parquets (cf. RGPP n° 148 sur la généralisation et l'approfondissement du rapprochement des polices de l'environnement). Il revient aux DDT(M) de piloter le rapprochement des polices de l'environnement en s'appuyant sur le travail de la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du Ministère du développement durable et des DREAL (diffusion des éléments de méthodologies et de bonnes pratiques, coordination et animation de la démarche, etc.).

Deux outils permettent de définir localement les liens police-justice en matière environnementale :

- Le protocole d'accord quadripartite (Parquet, Préfet, ONCFS, ONEMA) signé dans chaque département, sur la base d'un modèle national validé nationalement par la DEB, la Chancellerie, l'ONCFS et l'ONEMA.

  Le protocole porte sur le traitement des infractions pénales dans les domaines de la préservation de l'eau et des milieux aquatiques, des espaces naturels, de la faune et de la flore.

  Il détermine les relations entre les services (informations réciproques, politique pénale, rendu des avis, etc.) et prévoit les modalités de mise en œuvre des poursuites ou alternatives aux poursuites, en fonction du type et de la gravité des infractions constatées.
- Le plan de contrôle départemental inter-services.

DOCTRINE NATIONALE

Certains éléments de doctrine reprennent des points évoqués dans le projet de protocole d'accord quadripartite mentionné ci-dessus.

En cas d'inobservation des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation fixées dans les autorisations, l'autorité administrative utilise les moyens réglementaires et judiciaires pour faire respecter la décision.

La formalisation de protocoles d'accord quadripartite permet, au niveau de chaque département, d'améliorer la coopération entre les différents services de l'administration, les établissements publics et les parquets. La recherche d'une harmonisation des outils utilisés au sein des services concernés doit être permanente.

Les services mettent en place un suivi permettant d'avoir une vision d'ensemble des suites administratives et judiciaires engagées (tableau de bord, compilation et synthèse de « fiches navettes ») et de prévenir les recours. L'utilisation de « fiches navette » est préconisée notamment pour les procédures pénales (cf. modèle en annexe du modèle de protocole d'accord).

Le service de l'environnement des DDT(M) tient à jour un tableau de bord des procédures judiciaires en cours d'instruction. Il est destinataire d'une copie de la réponse judiciaire donnée aux procédures (l'agent verbalisateur doit pouvoir être tenu au courant des suites données aux infractions qu'il a constatées).

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Fiche n° 27

Arrêté préfectoral de mise en demeure (AMD)

L'AMD doit rappeler les motivations de droit et de fait propres à chaque cas qui fondent la décision. Globalement, il intègre les éléments suivants :

- Les visas : ils doivent lister les directives communautaires, les codes, les lois et décrets non codifiés, les arrêtés ministériels, les arrêtés préfectoraux portant conditions de droit particulier (ex. : SDAGE, prescriptions générales, prescriptions particulières liées à l'autorisation, etc.), le rapport du service chargé de police, les courriers déjà adressés par le service de police (ex. : courrier de rappel des obligations), la réponse apportée par l'intéressé si elle existe.
- Les considérants : ils doivent rappeler les considérations de droit et de fait, restituer l'action de l'administration, rapporter les éléments caractérisant la situation irrégulière justifiant la mesure de mise en demeure.
- Les articles : ils fixent les obligations précises objet de l'AMD, le délai d'exécution, le rappel à titre d'information des sanctions administratives et pénales encourues, le rappel du droit des tiers, les voies et délais de recours, etc.

L'annexe I du fascicule « Exercer la police de l'eau » présente une aide à la rédaction d'un AMD.

Exemples d'indicateurs de suivi

Les exemples d'indicateurs suivants peuvent être utilisés par les services « police de l'environnement » pour renseigner les tableaux de bord mis en place pour les contrôles et leurs suites administratives et judiciaires éventuelles :

- Nombre de contrôles des mesures compensatoires par thématique du plan de contrôle.
- Nombre de courriers de rappel à la réglementation envoyés.
- Nombre de procès-verbaux clôturés et transmis au procureur de la République.
- Nombre de mises en demeure rapporté au nombre de situations de non-conformité constatées.
- Nombre de sanctions administratives, etc.

Les indicateurs peuvent être renseignés par l'utilisation des outils disponibles (module contrôle du logiciel Cascade en police de l'eau, module documents de police ou timbre-amende du logiciel OPALE de l'ONEMA, etc.).

Exemples de données : selon le bilan d'activité 2010 de l'inspection des installations classées, 24 500 visites et contrôles sur sites ont donné lieu à 3 018 arrêtés de mise en demeure, environ 400 sanctions administratives dont 217 arrêtés de consignation de somme, 49 arrêtés de travaux d'office, 99 arrêtés de suspension d'activité et 33 arrêtés de suppression ou fermeture et 1 251 procès-verbaux (dont 676 constatant des délits).

Pour en savoir +

- Ministère du développement durable. 2011. Une police au service de la préservation des ressources naturelles. http://www.developpement-durable.gouv.fr/Une-police-au-service-de-la.html
- Circulaire du 12 novembre 2010 relative à l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de mission de police de l'eau et de la nature. http://www.bulletinofficiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO201023/met_20100023_0100_0034.pdf
- Ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 portant diverses mesures de simplification et d'harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025134953&dateTexte=&categorieLien=id
- Ministère du développement durable. 2010. Exercer la police de l'eau (fascicule 9). http://www.gesteau.eaufrance.fr/sites/default/files/09_GuidePourControles.pdf
- Mesures alternatives aux poursuites. http://vosdroits.service-public.fr/F2277.xhtml
- Médiation pénale : composition pénale. http://vosdroits.service-public.fr/F1461.xhtml
- Médiation pénale. http://vosdroits.service-public.fr/F1824.xhtml
- Déroulement de la procédure devant le tribunal de police. http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F1457.xhtml
- Ministère du développement durable. 2007. Plans de contrôles, contrôles, sanctions administratives et judiciaires : guide pratique. Collection eau et milieux aquatiques.
- Code NATINF (consultable par les personnes habilitées). http://natinf.justice.ader.gouv.fr/
- Ministère du développement durable. 2011. Inspection des installations classées. Bilan d'activité 2010. http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/20110823_brochure_stats_2010.pdf

Fiche n° 28

GLOSSAIRE

Les termes de ce glossaire sont ceux indiqués par un astérisque (*) dans les fiches. Les définitions qui ne se présentent pas sous la forme d'une citation du code de l'environnement n'ont pas de caractère législatif ou réglementaire.

Acte d'autorisation	Dernière étape de l'instruction d'un dossier de demande*. Selon les procédures, l'acte peut se présenter sous la forme : - d'un arrêté portant autorisation pour les procédures d'études d'impact (cas général), d'études d'impact spécifiques aux ICPE et d'études d'incidence « loi sur l'eau » ; - d'un arrêté portant dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées ; - de données intégrées dans l'arrêté portant autorisation pour l'évaluation des incidences Natura 2000 ; - d'un arrêté d'autorisation de défrichement pour la procédure d'espaces boisés.
Additionnalité	Une mesure compensatoire est additionnelle lorsqu'elle génère un gain écologique qui n'aurait pas pu être atteint en son absence. Toute mesure compensatoire doit ainsi démontrer à la fois une additionnalité écologique et une additionnalité aux engagements publics et privés.
Aire d'étude	Zone géographique potentiellement soumise aux effets temporaires et permanents, directs et indirects, induits et cumulés d'un projet. (Source : Ministère du développement durable. 2001. Étude d'impact sur l'environnement)
Aire protégée	Espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés. (Source : UICN) Il s'agit d'une notion plus globale que celle d'espaces protégés qui se rapporte à des espaces dont la protection est prévue par le code de l'environnement, le code forestier et le code de l'urbanisme, tels que les cœurs des parcs nationaux, les réserves naturelles nationales, régionales et de Corse, les forêts de protection à but écologique, les espaces boisés classés, etc.
Autorité décisionnaire	Service de l'État compétent pour autoriser un projet ou adopter un document de planification. Correspondances : - en droit communautaire (Directive 85/337/CEE) : « autorité compétente pour prendre la décision » ; - en droit national (code de l'environnement) : « autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet », « autorité compétente pour prendre la décision », « autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation », « autorité compétente pour autoriser ou approuver le projet », « autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document », « autorité compétente pour prendre la décision d'adoption ».
Autorité environnementale (pour un projet)	Service de l'État à compétences environnementales associé à l'instruction d'un projet. L'autorité environnementale est définie par le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 : selon les projets, il peut s'agir du ministre chargé de l'environnement, de la formation d'autorité environnementale du CGEDD, du préfet de la région sur le territoire de laquelle le projet doit être réalisé ou, lorsque le projet est situé sur plusieurs régions, d'un préfet coordonnateur. Correspondances : - en droit communautaire (Directive 85/337/CEE) : « autorité ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement » ; - en droit national (code de l'environnement) : « autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement ».
Bail emphytéotique	Bail immobilier de très longue durée pouvant aller de 18 à 99 ans, qui confère au preneur un droit réel sur la chose donnée à bail, à charge pour lui d'améliorer le fonds en échange d'une somme modique (art. L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales). Les améliorations bénéficieront au bailleur en fin de bail sans indemnisation de l'emphytéote. (Source : CETE Méditerranée. 2011. Les mesures compensatoires - Acteurs et outils juridiques de pérennisation des acquisitions et de gestion)
Bail rural	Bail ayant pour objet un fonds rural, conclu pour une période de neuf ans et renouvelable. Le preneur est qualifié de fermier et le loyer de fermage. Le statut des baux ruraux est déterminé par les articles 1763 et suivants du code civil et par des dispositions particulières dites « statuts des baux ruraux » (L. 411-1 et suivants du code rural). (Source : Jurimodel.com) Selon le décret du 8 mars 2007, le bail rural à clauses environnementales est réservé à certaines parcelles situées dans des zonages à enjeu environnemental et aux personnes morales de droit public et associations agréées de protection de l'environnement.

Fiche n° 28

Biocénose	Ensemble des êtres qui vivent dans les mêmes conditions de milieu, dans un espace donné. (Source : Vocabulaire de l'environnement paru au JORF le 4 février 2010)
Biodiversité	Désigne la diversité des êtres vivants. Cette diversité s'exprime et joue un rôle à tous les niveaux d'organisation de la vie : la diversité des espèces ; la diversité au sein d'une espèce, entre les individus qui la constituent à un instant donné ; la diversité écologique, celle des associations d'espèces dans un milieu donné. (Source : Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020, glossaire) 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. (Source : Convention sur la diversité biologique) Diversité des organismes vivants, qui s'apprécie en considérant la diversité des espèces, celle des gènes au sein de chaque espèce, ainsi que l'organisation et la répartition des écosystèmes. Le maintien de la biodiversité est une composante essentielle du développement durable. (Source : Vocabulaire de l'environnement paru au JORF du 12 avril 2009)
Biodiversité générale	Biodiversité n'ayant pas de valeur intrinsèque identifiée comme telle mais qui, par l'abondance et les multiples interactions entre ses entités, contribue à des degrés divers au fonctionnement des écosystèmes et à la production des services qu'y trouvent nos sociétés. (Source : Centre d'Analyse Stratégique) Au niveau réglementaire, la biodiversité « générale » ou « ordinaire » correspond à la biodiversité qui ne bénéficie pas d'une protection. Correspondances : biodiversité ordinaire, biodiversité fonctionnelle.
Biodiversité remarquable	Biodiversité correspondant à des entités (des gènes, des espèces, des habitats, des paysages) que la société a identifiées comme ayant une valeur intrinsèque et fondée principalement sur d'autres valeurs qu'économiques. (Source : Centre d'Analyse Stratégique) La biodiversité peut être qualifiée de « remarquable » en fonction de critères écologiques (ex. : la rareté), sociologiques (ex. : la menace) et juridiques (ex. : la protection).
Biotope	Aire géographique caractérisée par des conditions climatiques et physico-chimiques homogènes permettant l'existence d'une faune et d'une flore spécifiques. (Source : Vocabulaire de l'environnement paru au JORF le 4 février 2010) Les biotopes sont des « mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles peu exploitées par l'homme ». (Source : Art. R. 411-15 du CE)
Cadrage préalable	Phase de préparation de l'étude d'impact d'un projet ou d'un document de planification, qui consiste à préciser le contenu des études à réaliser ; pour cela, le maître d'ouvrage peut faire appel à l'autorité décisionnaire qui saisit l'autorité environnementale. (Source : Ministère du développement durable. Le cadrage préalable de l'étude d'impact sur l'environnement)
Cession	Transmission de la propriété d'un bien à un tiers. Dans le cadre de ces lignes directrices, le terme est employé pour désigner la transmission de la propriété d'un terrain sur lequel un maître d'ouvrage a réalisé une mesure compensatoire.
Connectivité écologique	Existence d'un lien fonctionnel qui lie ou relie des éléments (habitats naturels ou semi-naturels, zones tampon, corridors biologiques) entre eux, du point de vue d'un individu, d'une espèce ou d'une population, pour tout ou partie de leur cycle biologique, à un moment donné ou pour une période donnée. Cette notion traduit la possibilité (et son taux de réalisation) pour un individu ou une population à se déplacer pour réaliser son cycle biologique (croissance, alimentation) et interagir avec d'autres individus ou populations (reproduction).
Continuité écologique	Les continuités écologiques constituant la trame verte et bleue comprennent des réservoirs de biodiversité* et des corridors écologiques*. (Source : Art. R. 371-19 I du CE) La continuité écologique d'un cours d'eau ou d'une portion d'espace se définit par la libre circulation des espèces et des flux de matières (ex. : pour les cours d'eau, le bon déroulement des transports naturels des sédiments). (Source : Guide 1 de la trame verte et bleue)
Convention	Accord, pacte ou contrat conclu entre deux ou plusieurs personnes physiques ou morales, privées ou publiques pour créer, modifier, éteindre des obligations ou pour créer des droits.
Corridors écologiques	Les corridors écologiques assurent des connexions entre des réservoirs de biodiversité*, offrant aux espèces des conditions favorables à leur déplacement et à l'accomplissement de leur cycle de vie. Les corridors écologiques peuvent être linéaires, discontinus ou paysagers. (Source : Art. R. 371-19 III du CE)

Fiche n° 28

Débat public	Débat qui peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant la phase de leur élaboration. Le principe de participation du public est posé par l'article 2 de la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite loi « Barnier », et par son décret d'application du 10 mai 1996. Pour en garantir son organisation et la qualité de sa mise en œuvre, une instance est mise en place : la Commission nationale du débat public.
Démarche itérative, démarche progressive	Démarche itérative : l'étude avance par itérations et approfondissements successifs, chaque fois que de nouveaux problèmes sont identifiés ou trouvent une solution en fonction de l'avancement de l'étude du projet, de ses alternatives et solutions de substitutions. Démarche progressive : le niveau de précision technique des composantes du projet allant croissant selon les phases successives, les « réponses » en terme d'environnement doivent également adopter une précision croissante. Dans le cadre d'un projet, les décisions suivent, pour leur part, un processus progressif mais non itératif. (Source : Ministère du développement durable. 2001. Étude d'impact sur l'environnement)
Document de planification	Ensemble de projets réunis par la puissance publique dans un document de planification (y compris les documents d'urbanisme) pour répondre à un ou des objectif(s) de politique publique. Exemples : schéma national des infrastructures de transport, plan local d'urbanisme, schéma régional de cohérence écologique, schéma de cohérence territoriale, etc. Correspondances : schémas, plans et programmes.
Document d'objectifs (DOCOB) Natura 2000	Document de référence qui établit un diagnostic écologique et sociologique et définit les mesures de gestion à mettre en œuvre pour chaque site Natura 2000. Issu d'un processus de concertation, il relève d'un droit administratif « négocié » et non d'une procédure unilatérale. (Source : Natura 2000, site internet du Ministère du développement durable)
Domaine public maritime (DPM)	Domaine inaliénable et imprescriptible. Il est composé par le DPM artificiel (article L. 2111-6 du CGPPP) et le DPM naturel. Le DPM artificiel est composé des équipements et installations portuaires, ainsi que des ouvrages et installations relatifs à la sécurité et la facilité de la navigation maritime. Le DPM naturel est constitué : - du sol et du sous-sol de la mer, compris entre la limite haute du rivage, c'est-à-dire celles des plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles, et la limite, côté large, de la mer territoriale ; - des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer ; - des lais (parcelles dont la mer s'est définitivement retirée) et relais (dépôts alluvionnaires) de la mer ; - des parties non aliénées de la zone dite de cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, depuis la loi du 3 janvier 1986 dite « loi littoral ». Ces éléments sont déterminés par la simple constatation de leur situation par rapport à des phénomènes naturels présents ou passés.
Dossier de demande	Dossier qui regroupe l'ensemble des pièces nécessaires à l'examen d'une demande déposée par un maître d'ouvrage auprès de l'autorité décisionnaire. Les pièces demandées sont variables selon les procédures ; l'étude de la complétude vise à vérifier que le dossier transmis contient la totalité des pièces requises. Les lignes directrices étant généralistes et transversales à toutes les procédures d'autorisation, le terme de dossier de demande dans les fiches concerne les procédures dans leur globalité (loi sur l'eau, dérogation espèces protégées, défrichement, ICPE, évaluation des incidences Natura 2000, etc.).
Écosystème	Unité écologique fonctionnelle formée par le biotope et la biocénose, en constante interaction. (Source : Vocabulaire de l'environnement paru au JORF le 4 février 2010)
Effets induits	Effets indirects qui résultent d'une action d'aménagement rendue possible ou opportune par la réalisation du projet étudié, avec parfois un décalage de plusieurs années entre le projet initial et les projets « secondaires » qui en découlent. Exemples : aménagements complémentaires, remembrements, créations de zones d'activité au niveau des échangeurs. (Source : à partir des « études d'environnement dans les projets routiers » - SETRA/CERTU)
Enjeu majeur	Enjeux majeurs relatifs aux milieux naturels : - enjeux relatifs à la biodiversité remarquable (espèces protégées, sites Natura 2000, réservoirs biologiques, cours d'eau en très bon état écologique, etc.) ; - enjeux relatifs aux principales continuités écologiques (axes migrateurs, continuités identifiées dans les SRCE lorsque l'échelle territoriale pertinente est la région, etc.) ; - enjeux relatifs aux services écosystémiques clés au niveau du territoire (paysage, récréation, épuration des eaux, santé, etc.). En outre-mer, où se concentre les quatre cinquième de la biodiversité française, les enjeux majeurs sont notamment liés au taux d'endémisme élevé souvent lié à l'insularité, à la présence d'habitats relictuels (ex. : forêts sèches, forêts du littoral, etc.), à la forte sensibilité des territoires aux espèces exotiques envahissantes et à la présence d'habitats primaires.

Fiche n° 28

Enquête publique	Enquête engagée par le Préfet, conduite par un commissaire-enquêteur désigné par le président du Tribunal administratif et organisée dans la ou les mairie(s) concerné(es) par le projet. Procédure ouverte à tous et sans aucune restriction qui permet au public d'être informé et d'exprimer ses appréciations, suggestions et contre-propositions sur un registre d'enquête, préalablement à des opérations d'aménagement ou de planification. À l'issue de la procédure d'enquête publique, le commissaire-enquêteur rédige un rapport d'enquête, formule un avis favorable ou défavorable et le transmet au Préfet. (Source : Commission nationale du débat public)
Espèce	Unité taxonomique fondamentale dans la classification du monde vivant. Une espèce est constituée par l'ensemble des individus appartenant à des populations interfécondes échangeant librement leur pool de gènes mais qui, à l'opposé, ne se reproduisent pas avec les individus constituant les populations d'autres taxa voisins qui appartiennent au même peuplement. (Source : Ramade. Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement)
Espèce prioritaire	Espèce d'intérêt communautaire en général en danger et pour la conservation de laquelle la Communauté européenne porte une responsabilité particulière, compte tenu de l'importance de la part de son aire de répartition naturelle comprise dans le territoire européen des États membres. Les espèces prioritaires sont indiquées dans l'annexe II de la directive « Habitats, faune, flore » 92/43/CEE.
État de conservation	L'état de conservation, qui porte sur un habitat ou sur une espèce, est défini par l'article 1er de la directive « Habitats, faune, flore » 92/43/CEE. État de conservation d'un habitat naturel : « effet de l'ensemble des influences agissant sur un habitat naturel ainsi que sur les espèces typiques qu'il abrite, qui peuvent affecter à long terme sa répartition naturelle, sa structure et ses fonctions ainsi que la survie à long terme de ses espèces typiques sur le territoire visé à l'article 2 ». État de conservation d'une espèce : « effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire visé à l'article 2 (territoire européen des États membres où le traité s'applique) ».
État initial	État qui se rapporte à la description des milieux naturels* en amont de la réalisation du projet. L'état initial doit être réalisé d'une part sur l'aire d'étude* du projet et d'autre part sur le ou les site(s) support(s) de la compensation. La conduite de l'état initial repose principalement sur une synthèse bibliographique suivie d'investigations de terrains permettant une hiérarchisation des enjeux. S'agissant de la compensation, l'état initial est essentiel pour évaluer le gain écologique issu de la mesure et l'équivalence entre pertes et gains écologiques.
Équivalence	Ensemble de critères, de méthodes et de processus participatifs visant à évaluer et comparer les pertes écologiques liées à l'impact résiduel significatif d'un projet et les gains écologiques liés à la mesure compensatoire, de manière à cibler et dimensionner cette dernière. L'équivalence d'une mesure compensatoire au regard des impacts résiduels significatifs d'un projet s'apprécie à quatre niveaux : écologique, géographique/fonctionnelle, temporelle et sociétale.
Étude environnementale	Étude ayant pour objectif l'analyse des effets d'un projet, à tous les stades de son exécution, sur l'environnement. (Source : SETRA. Lexique des termes d'environnement)
Étude préalable au débat public	Lorsque la commission nationale du débat public est saisie, le maître d'ouvrage adresse un dossier « présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire » (art. L. 121-8 I du CE).
Études d'opportunité	Étude correspondant à la première étape de définition d'un projet et d'évaluation de son opportunité, visant à analyser le problème posé et à proposer des solutions à partir de différents éléments tels que le contexte socio-économique, le contexte environnemental et géologique, les études de trafic, les perspectives d'aménagement et de développement. Les études d'opportunité précèdent les études préalables.
Évaluation environnementale	Démarche d'intégration de l'environnement tout au long du processus de décision (et non une justification a posteriori), en rendant compte des effets potentiels ou avérés sur l'environnement de toute initiative selon une approche transversale. La démarche vise à : - éclairer l'autorité décisionnaire ; - aider le maître d'ouvrage à concevoir un projet respectueux de l'environnement et s'inscrire dans un processus de décision ; - impliquer les acteurs, justifier les choix, informer le public et le faire participer.

Fiche n° 28

Évaluation des incidences Natura 2000	Évaluation visant à vérifier la compatibilité d'une activité avec les objectifs de conservation du ou des sites Natura 2000. Les principes de cette évaluation sont les suivants : - Elle est de la responsabilité du maître d'ouvrage et à sa charge. - Elle cible uniquement les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire ayant justifié la désignation du ou des sites Natura 2000 concernés. - Elle est proportionnée à la nature et à l'importance des activités, aux enjeux de conservation du ou des sites Natura 2000 concernés et à l'existence ou non d'incidences potentielles du projet sur ces sites. - Elle a pour objectif de déterminer si le projet aura un impact significatif sur ces habitats ou espèces. - S'il a un impact significatif, l'autorité décisionnaire doit s'opposer au projet, sauf s'il présente un intérêt public majeur, qu'aucune autre alternative n'est possible et que le maître d'ouvrage s'engage à la mise en œuvre de mesures compensatoires. - Les activités réalisées dans le cadre de contrats ou de chartes Natura 2000 sont dispensées d'évaluation des incidences Natura 2000. - Le recours à un bureau d'études pour mener l'évaluation n'est pas obligatoire. (Source : Natura 2000, site internet du Ministère du développement durable)
Expert naturaliste	Toute personne disposant d'une connaissance suffisante relativement à certains milieux naturels* (ex. : universitaires, membres d'associations, naturalistes de bureaux d'études, etc.).
Fiducie	Opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires. La fiducie est donc un transfert temporaire de propriété au fiduciaire : la durée de transfert maximale est de 99 ans. Les fiduciaires possibles sont des établissements de crédit, des institutions et services, des entreprises d'investissement, des entreprises d'assurance et des membres de la profession d'avocat. Toute personne, physique ou morale, peut être constituant. Le constituant peut être le bénéficiaire ou l'un des bénéficiaires du contrat de fiducie. La fiducie peut être de deux types : la fiducie à titre de garantie (en cas de dette) et la fiducie à titre de gestion. Contrairement à la fiducie à titre de garantie, la fiducie à titre de gestion ne fait l'objet d'aucune disposition légale spécifique : c'est lors de la rédaction du contrat que sont déterminées la mission du fiduciaire et l'étendue de ses pouvoirs d'administration et de disposition. Le contrat de fiducie prend fin à l'échéance du contrat ou par la réalisation du but poursuivi quand celle-ci a lieu avant l'échéance du contrat.
Fonction écologique ou fonctionnalité	Processus biologiques de fonctionnement et de maintien des écosystèmes, qui sont à l'origine de la production des services écosystémiques. (Source : MNHN, Ministère du développement durable)
Habitat, Habitat naturel, Habitat d'espèce, Habitat prioritaire	Lieu où vit l'espèce et son environnement immédiat à la fois abiotique et biotique. (Source : Ramade. Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement) Un habitat naturel est une zone terrestre ou aquatique se distinguant par ses caractéristiques géographiques, abiotiques et biotiques, qu'elle soit entièrement naturelle ou semi-naturelle. (Source : directive « Habitats, faune, flore ») Un habitat d'espèce correspond au milieu de vie de l'espèce (zone de reproduction, zone d'alimentation, zone de chasse, etc.). Il peut comprendre plusieurs habitats naturels. (Source : Natura 2000) Un habitat naturel prioritaire, au sens de la directive « Habitats, faune, flore » 92/43/CEE, est un type d'habitat en danger de disparition présent sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique et pour la conservation desquels la Communauté porte une responsabilité particulière, compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle comprise dans ce territoire. Les types d'habitats naturels prioritaires sont indiqués dans l'annexe I de la directive.
Impacts	Conséquences d'un projet ou d'un document de planification sur l'environnement (dont les milieux naturels), qui peuvent être directes ou indirectes, à court, moyen ou long terme, négatives ou positives. Un impact négatif sur le milieu naturel peut également être qualifié de « dommage » ou de « perte écologique ». Un impact positif est une conséquence bénéfique directe et/ou indirecte du projet sur le milieu naturel (ex. : modification du milieu permettant l'installation d'espèces pionnières patrimoniales). À noter que le terme « gain écologique » est réservé à une modification écologique positive mesurable qui survient à la suite de la mise en œuvre d'une mesure compensatoire. Un impact porte sur une espèce ou sur une population d'espèce lorsque la réalisation du projet envisagé induit des modifications ou fait peser des menaces réelles sur la population considérée (effectif de population, aire de répartition) et/ou sur son habitat (taille et qualité).

Fiche n° 28

Impacts cumulés	Impacts d'un projet cumulés avec les impacts d'autres projets actuellement connus (qui ont fait l'objet d'une étude d'incidence loi sur l'eau et d'une enquête publique, ou d'une étude d'impact et dont l'avis de l'autorité environnementale a été rendu public et qui n'ont pas été officiellement abandonnés par le maître d'ouvrage et dont les procédures ne sont pas caduques) et non encore en service, quelle que soit la maîtrise d'ouvrage concernée.
Impact notable ou significatif	Un impact sur des milieux naturels peut être qualifié de « notable » lorsque l'enjeu de leur conservation ou de leur rôle dans l'écosystème apparaît important lors de la phase de hiérarchisation des enjeux et lorsque le projet porte atteinte au maintien de leur qualité environnementale*. Le caractère « significatif » (terme pour Natura 2000) ou « notable » d'un impact fait l'objet d'une définition propre à chaque réglementation. On parle aussi parfois d'impacts acceptables par le milieu, en tant qu'impacts suffisamment faibles pour ne pas devoir nécessairement être compensés.
Impacts résiduels	Impacts négatifs d'un projet n'ayant pu être évités ou suffisamment réduits, et nécessitant la mise en place de mesures compensatoires.
Intérêt public majeur	Intérêt à long terme d'un projet (ou d'un document de planification), qui apporte un gain significatif pour la collectivité du point de vue socio-économique ou environnemental. L'intensité du gain collectif doit être d'autant plus importante que l'atteinte aux enjeux environnementaux est forte. Pour la biodiversité, le gain collectif doit être « supérieur à l'intérêt de la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages du ou des sites concernés ». (Source : Circulaire du 15 avril 2010 relative à l'évaluation des incidences Natura 2000)
Location	Convention par laquelle un propriétaire remet un bien à un tiers en vue de son utilisation moyennant une rémunération.
Maître d'ouvrage	Personne physique ou morale, publique ou privée, initiatrice d'un projet (ou d'un document de planification) et à l'origine de la demande d'autorisation ou de déclaration. Le maître d'ouvrage peut être public (ministère, collectivité territoriale), parapublic (société d'économie mixte) ou privé (entreprise de droit privé). Correspondances : pétitionnaire, soumissionnaire, porteur de projet, promoteur, aménageur.
Maîtrise du site de compensation (propriété ou contrat)	Action par laquelle est assurée la maîtrise juridique du ou des terrains où est conduite la mesure compensatoire (ou la mesure de réduction), contribuant ainsi à sa pérennité. Elle peut être obtenue via l'acquisition de terrains ou différents modes de contractualisation à moyen et long termes (convention, bail, etc.).
Mesure compensatoire des atteintes au milieu naturel	« Les mesures compensatoires ont pour objet d'apporter une contrepartie aux effets négatifs notables, directs ou indirects du projet qui n'ont pu être évités ou suffisamment réduits. Elles sont mises en œuvre en priorité 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 ». (Source : Art. R. 122-14 II du CE) Les mesures compensatoires des impacts sur le milieu naturel en particulier, doivent permettre de maintenir voire d'améliorer l'état de conservation des habitats, des espèces, les services écosystémiques rendus, et la fonctionnalité des continuités écologiques concernés par un impact négatif résiduel significatif. Elles doivent être équivalentes aux impacts du projet et additionnelles aux engagements publics et privés. (Source : Doctrine nationale relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel)
Mesure d'accompagnement	Mesure qui ne s'inscrit pas dans un cadre réglementaire ou législatif obligatoire. Elle peut être proposée en complément des mesures compensatoires (ou de mesures d'évitement et de réduction) pour renforcer leur pertinence et leur efficacité, mais n'est pas en elle-même suffisante pour assurer une compensation.
Mesure d'évitement	Mesure qui modifie un projet ou une action d'un document de planification afin de supprimer un impact négatif identifié que ce projet ou cette action engendrerait. Correspondance : mesure de suppression.
Mesure de création	Action visant à créer un habitat sur un site où il n'existait pas initialement, en faisant appel à des travaux de terrassement, des travaux hydrauliques ou d'autres travaux de génie écologique.
Mesure de réduction	Mesure définie après l'évitement et visant à réduire les impacts négatifs permanents ou temporaires d'un projet sur l'environnement, en phase chantier ou en phase exploitation. Correspondance : mesure corrective, uniquement pour l'eau et les milieux aquatiques.
Mesure de réhabilitation, Mesure de restauration	Action technique sur un milieu naturel dégradé par une action anthropique ou par une évolution naturelle de la dynamique végétale (ex. : fermeture d'un milieu par développement des espèces ligneuses suite à un abandon de gestion), visant à faire évoluer le milieu vers un état antérieur plus favorable à la biodiversité. Réhabilitation : remise en état d'un terrain après son exploitation, visant un retour partiel au milieu visé. Restauration : remise dans un état proche de son état d'origine d'un écosystème terrestre ou aquatique altéré ou détruit généralement par l'action de l'homme. (Source : Colloque international de Lamoura. 2007)

Fiche n° 28

Milieux naturels	Milieux naturels terrestres, aquatiques et marins, qui comprennent les habitats naturels (qui peuvent le cas échéant faire l'objet d'une exploitation agricole ou forestière), les espèces animales et végétales, les continuités écologiques, les équilibres biologiques, leurs fonctionnalités écologiques, les éléments physiques et biologiques qui en sont le support et les services rendus par les écosystèmes. (Source : Doctrine nationale relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel)
Mise à disposition du public	Lorsqu'un projet nécessitant une étude d'impact n'est soumis ni à enquête publique ni à une autre procédure de consultation du public, le maître d'ouvrage met à la disposition du public, avant toute décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution, l'étude d'impact relative au projet, la demande d'autorisation, l'indication de l'autorité décisionnaire et celle des personnes auprès desquelles peuvent être obtenus les renseignements sur le projet ainsi que, lorsqu'ils sont rendus obligatoires, les avis émis par une autorité administrative sur le projet. Les observations et propositions recueillies au cours de cette mise à disposition du public sont prises en considération par le maître d'ouvrage et l'autorité décisionnaire. Les modalités de la mise à disposition, dont la durée ne peut être inférieure à quinze jours, sont définies par l'autorité décisionnaire et portées par cette dernière à la connaissance du public huit jours au moins avant le début de la mise à disposition. (Source : Art. L. 122-1-1 du CE)
Orientations stratégiques	Dans le cadre d'un document de planification*, les orientations stratégiques prennent la forme d'un document de nature politique qui exprime la stratégie retenue et les objectifs des politiques publiques concernées. Dans le cadre d'un SCoT ou d'un PLU(I), les orientations stratégiques prennent l'appellation de projet d'aménagement et de développement durables (PADD).
Partenaires	Pour l'ensemble des fiches, la rubrique « partenaires » vise les organismes qui sont en mesure d'apporter un appui (précisé réglementairement ou non) et des informations au responsable de l'action, ou qui peuvent être concernés par la fiche.
Pertes intermédiaires (au sens de la loi responsabilité environnementale LRE)	Pertes résultant du fait que les ressources naturelles ou les services endommagés ne sont pas en mesure de remplir leurs fonctions écologiques ou de fournir des services à d'autres ressources naturelles ou au public jusqu'à ce que les mesures primaires ou complémentaires aient produit leur effet. (Source : Directive responsabilité environnementale du 21 avril 2004). Les pertes intermédiaires sont compensées par la réparation compensatoire.
Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI)	Document d'urbanisme qui, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (EPCI), établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré (zones d'activités ou d'habitations, voies de communication routières, ferroviaires ou fluviales, espaces agricoles ou paysagers, équipements publics, implantations commerciales, règles de construction, etc.). (Sources : site internet du Ministère du développement durable et lillemetropole.fr)
Population	Ensemble des individus de la même espèce qui occupent un espace déterminé à un moment donné. (Source : Campbell, Reece. 2004. Biologie)
Prêt à usage (ou commodat)	« Contrat par lequel l'une des parties livre une chose à l'autre pour s'en servir, à charge pour le preneur de la rendre après s'en être servi » (art. 1875 du code civil). Ce contrat permet donc au bénéficiaire de disposer de biens qui ne lui appartiennent pas. Il peut s'agir d'un acte sous seing privé ou d'un acte notarié. Selon l'art. 1876 du code civil, « ce prêt est essentiellement gratuit ».
Procédures administratives	Procédures administratives nécessaires à l'autorisation du projet. Dans bien des cas, plusieurs autorisations successives sont nécessaires pour envisager la mise en œuvre du projet selon le principe français d'indépendance des législations, garantissant que l'obtention de l'une des autorisations nécessaires ne préjuge en rien des autres autorisations administratives.
Programme de travaux	Un programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages est constitué par des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements réalisés par un ou plusieurs maîtres d'ouvrage et constituant une unité fonctionnelle et dont le principe de réalisation a été décidé de façon suffisamment certaine. « Lorsque ces projets concourent à la réalisation d'un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages et lorsque ces projets sont réalisés de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme. Lorsque la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact de chacun des projets doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme. Lorsque les travaux sont réalisés par des maîtres d'ouvrage différents, ceux-ci peuvent demander à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement de préciser les autres projets du programme, dans le cadre des dispositions de l'article L. 122-1-2. » (Source : Art. L. 122-1 II du CE)
Projets	L'article 1er de la directive 2011/92/UE définit de manière large cette notion. Il s'agit de « - la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages ; - d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ». Projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements et activités, faisant l'objet d'une étude d'impact ou d'évaluations thématiques (Natura 2000, espèces protégées, eau, défrichement, etc.).

Fiche n° 28

Proportionnalité	Principe exprimant que la cause et l'effet d'un phénomène sont toujours dans le même rapport. Le principe de proportionnalité implique l'absence de classification type et une appréciation au cas par cas. L'article R. 122-5 I du CE exprime cette notion de la façon suivante : « le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. »
Qualité environnementale	La notion de qualité environnementale et sa qualification de bonne ou dégradée fait l'objet de définition propre à chaque politique sectorielle : - état de conservation favorable des habitats naturels et de populations des espèces de faune et de flore sauvages (cf. définition supra) ; - bon état écologique et chimique des masses d'eau ; - bon état écologique pour le milieu marin ; - bonne fonctionnalité des continuités, etc. (Source : Doctrine nationale relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel)
Ratio	Le terme « ratio » recouvre différentes situations dans le cadre des pratiques actuelles. Les lignes directrices utilisent les termes suivants : « Facteur de comparaison » entre pertes et gains écologiques escomptés exprimés dans la même unité de mesure ; « Coefficient d'ajustement » visant à tenir compte de certains risques lors du dimensionnement de la mesure compensatoire, après évaluation des pertes et gains écologiques escomptés ; « Ratio évalué » : facteur de comparaison corrigé du coefficient d'ajustement, qui permet de dimensionner in fine la mesure compensatoire. À noter que le terme « ratio » est habituellement utilisé pour désigner des coefficients surfaciques définis a priori, ce qui les distingue des ratios qu'il est ici proposé d'évaluer au cas par cas sur la base d'une analyse écologique.
Rapport environnemental	Rapport relatif à l'évaluation environnementale des documents de planification* qui : - décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du document sur l'environnement ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du document ; - présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du document peut entraîner sur l'environnement ; - expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu ; - définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées. (Source : Art. L. 122-6 du CE)
Réparation (compensatoire, complémentaire, primaire) (au sens de la loi responsabilité environnementale LRE)	Réparation compensatoire : toute action entreprise afin de compenser les pertes intermédiaires de ressources naturelles ou de services qui surviennent entre la date de survenance d'un dommage et le moment où la réparation primaire a pleinement produit son effet. La réparation compensatoire est entreprise pour compenser les pertes intermédiaires de ressources naturelles et de services en attendant la régénération. Cette compensation consiste à apporter des améliorations supplémentaires aux habitats naturels et aux espèces protégées ou aux eaux soit sur le site endommagé, soit sur un autre site. Réparation complémentaire : toute mesure de réparation entreprise à l'égard des ressources naturelles ou des services afin de compenser le fait que la réparation primaire n'aboutit pas à la restauration complète des ressources naturelles ou des services. L'objectif de la réparation complémentaire est de fournir un niveau de ressources naturelles ou de services comparable à celui qui aurait été fourni si l'état initial du site endommagé avait été rétabli, y compris, selon le cas, sur un autre site. Réparation primaire : toute mesure de réparation par laquelle les ressources naturelles endommagées ou les services détériorés retournent à leur état initial ou s'en rapprochent. (source : Directive responsabilité environnementale du 21 avril 2004).
Réservoir de biodiversité	Espaces dans lesquels la biodiversité est la plus riche ou la mieux représentée, où les espèces peuvent effectuer tout ou partie de leur cycle de vie et où les habitats naturels peuvent assurer leur fonctionnement en ayant notamment une taille suffisante, qui abritent des noyaux de populations d'espèces à partir desquels les individus se dispersent ou qui sont susceptibles de permettre l'accueil de nouvelles populations d'espèces. (Source : Art. R. 371-19 II du CE)
Schéma régional de cohérence écologique (SRCE)	« Un document-cadre intitulé « Schéma régional de cohérence écologique » est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'État en association avec un comité régional « trames verte et bleue » créé dans chaque région. Le schéma régional de cohérence écologique prend en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques mentionnées à l'article L. 371-2 ainsi que les éléments pertinents des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau mentionnés à l'article L. 212-1. » (Source : Art. L. 371-3 du CE)

Fiche n° 28

Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	Document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux, dans une perspective de développement durable. Le code de l'urbanisme fixe le régime des SCOT aux articles L. 121-1 et suivants.
Sensibilité	Exprime le risque de perdre tout ou partie de la valeur d'un enjeu biodiversité du fait de la réalisation du projet. (Source : SETRA. Lexique des termes d'environnement employés dans les études routières)
Service écosystémique	Utilisation par l'homme des fonctions écologiques de certains écosystèmes, à travers des usages et une réglementation qui encadrent cette utilisation. (Source : Stratégie Nationale pour la Biodiversité 2011-2020) Il peut s'agit de services de prélèvement (nourriture, eau potable, bois, fibre, etc.), de services de régulation (air, climat, inondations, maladies, etc.), de services culturels (bénéfices récréatifs, esthétiques, spirituels, etc.) et de services de support (échanges gazeux, formations des sols, etc. ; aussi appelés « fonctions écologiques »). Exemple de diagramme logique : Defra. 2011. Case study to develop tools and methodologies to deliver an ecosystem based approach – Thames Gateway Green Grids – NR0109. (p. 21) Lien : http://randd.defra.gov.uk/Document.aspx?Document=NR0109_7429_FRP.pdf
Service instructeur	Services des administrations de l'État ou services techniques des collectivités territoriales chargés de contrôler le contenu et la pertinence de l'étude d'impact, et de préparer la décision en fonction des résultats de l'étude et de l'avis des services consultés. Pour les projets de l'État, l'instruction est assurée par le préfet et ses services techniques. Pour les projets des collectivités locales, l'instruction est assurée par leurs propres services ou les services de l'État (permis de construire, ZAC, voiries départementales et communales, etc.). Pour les projets les plus importants, l'instruction est assurée par les services des administrations centrales. (Source : Ministère du développement durable. 2011. Étude d'impact sur l'environnement)
SEVESO	La directive européenne 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, appelée directive SEVESO II, demande aux États et aux entreprises d'identifier les risques associés à certaines activités industrielles dangereuses et de prendre les mesures nécessaires pour y faire face. Cette directive a été notamment transposée en droit français par l'arrêté du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation.
Solution du projet (ou solution de substitution)	Solution alternative d'un projet, comprenant des propositions de mesures d'évitement et/ou de réduction des impacts. La solution retenue selon une analyse multi-critères, après avoir écarté d'autres solutions, peut être affinée au cours de l'élaboration du projet. Correspondances : options, variantes, scénarios de substitution, partis d'aménagement.
Territoire	Sens global : Appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale, donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes et de leur histoire. (Source : Guy Di Méo. 1996. Les territoires du quotidien) Sens écologique : Espace que s'approprie un individu, un couple ou un petit groupe, généralement familial, d'une espèce animale donnée, afin d'y nidifier et (ou) de s'assurer l'exclusivité de l'usage des ressources alimentaires disponibles. (Source : Ramade. Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement)
Trame verte et bleue	Réseau formé de continuités écologiques* terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que par les documents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements auxquels des dispositions législatives reconnaissent cette compétence, et le cas échéant, celle de délimiter ou de localiser ces continuités. Elle constitue un outil d'aménagement durable du territoire. (Source : Article Art. R. 371-16 du CE)
ZNIEFF	Lancé en 1982, l'inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) vise à identifier et décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue 2 types de ZNIEFF : - les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; - les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes ; ils répondent à l'échelle des plans et programmes* et participent à la prise en compte des fonctionnalités écologiques. (Source : MNHN. Inventaire national du patrimoine naturel)
Zone naturelle	Région d'étendue souvent limitée, présentant des caractères homogènes et similaires au site impacté en termes physiques (géomorphologie, géologie, climat, sols, ressources en eau, régime hydrologique, etc.) et en termes d'occupation humaine (perception et gestion du territoire développant des paysages et une identité culturelle propres). Exemples : massif forestier ou montagneux, formation géologique, masse d'eau impactée par le projet, bassin versant, région biogéographique (cf. réseau Natura 2000), aire de répartition naturelle des espèces (cf. espèces protégées).

Fiche n° 29

RAISONS IMPÉRATIVES D'INTÉRÊT PUBLIC MAJEUR

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesure concernée : Compensation
Responsable de l'action : Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels : Bureaux d'études et autres prestataires, experts naturalistes, etc.

OBJECTIF DE L'ACTION

- Justifier les raisons impératives d'intérêt public majeur pour un projet susceptible d'avoir des effets négatifs significatifs sur un site Natura 2000 ou dérogeant aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1 du code de l'environnement (CE) relatif à la protection d'espèces.

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Champ d'application

Deux réglementations spécifiques prises en application de la même directive européenne, la Directive « Habitats, faune, flore » 92/43/CEE, introduisent la notion d'intérêt public majeur : Natura 2000 (L. 414-4 VII du CE) et la procédure de dérogation à l'interdiction de destruction des espèces (article L. 411-2 4°c du CE).

- « Lorsqu'une évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et en l'absence de solutions alternatives, l'autorité compétente peut donner son accord pour des raisons impératives d'intérêt public majeur ». Des mesures compensatoires sont alors indispensables afin de maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000.

  En cas d'incidences sur des sites abritant des habitats et espèces prioritaires* : « Si l'intérêt public majeur est lié à la santé publique, à la sécurité publique ou à des avantages importants procurés à l'environnement, l'administration peut donner son accord au projet d'activité. Si l'intérêt public majeur ne concerne pas la santé, la sécurité publique ou des avantages importants procurés à l'environnement, l'administration ne peut pas donner son accord avant d'avoir saisi la Commission européenne et reçu son avis sur le projet d'activité » (source : circulaire du 15 avril 2010).

- La délivrance d'une dérogation aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1 du CE (espèces protégées) peut se justifier, entre autres, « dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement », s'il n'existe pas de solutions alternatives satisfaisantes.

Si le maître d'ouvrage doit exposer l'intérêt public majeur de son projet, il revient à l'autorité compétente pour Natura 2000 ou les dérogations espèces protégées de l'apprécier, après avis des services compétents en matière d'environnement, et le cas échéant de refuser l'autorisation.

« La caractérisation d'intérêt public majeur intervient au cas par cas sur décision de l'administration. [...] Lorsque l'évaluation des incidences d'un projet d'activité n'a pas permis de retenir une solution alternative, l'autorité décisionnaire doit déterminer si l'activité peut tout de même être autorisée pour des raisons impératives d'intérêt public majeur. » (source : circulaire du 15 avril 2010 relative à l'évaluation des incidences Natura 2000).

Fiche n° 29

« Raisons impératives d'intérêt public majeur » : une notion non juridiquement définie mais encadrée par la Commission européenne

L'intérêt public majeur est une notion qui n'est définie par aucun texte d'ordre législatif ou réglementaire ni par aucune jurisprudence française. La circulaire du 15 avril 2010 indique qu'« il n'est pas possible de proposer une définition générale de la notion d'intérêt public majeur ». Cette circulaire précise toutefois qu'« il est possible de qualifier de majeur l'intérêt général d'une activité lorsque l'intérêt public de cette activité est supérieur à celui de la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages du ou des sites concernés. Dans cette perspective, il est également tenu compte de l'importance du ou des sites pour le réseau Natura 2000 national ou communautaire. De plus, il ne peut être exclu qu'un organisme de droit privé porte un projet d'activité qui relève d'un intérêt public majeur ».

Au niveau de la Commission européenne, la notion est jugée de façon analogue pour les impacts sur les sites Natura 2000 et les espèces protégées d'intérêt communautaire.

Le guide d'interprétation de la Commission européenne « Évaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000 » de 2001 définit les paramètres et méthodes à considérer pour autoriser ou refuser un projet ou un document de planification sur cette base.

« Les raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, visent des situations où les activités envisagées se révèlent indispensables :

- dans le cadre d'initiatives ou de politiques visant à protéger des valeurs fondamentales pour la population (santé, sécurité, environnement) ;
- dans le cadre de politiques fondamentales pour l'État et pour la société (éducation, justice, culture, emploi, sécurité du territoire) ;
- dans le cadre de la réalisation d'activités de nature économique ou sociale visant à accomplir des obligations spécifiques de service public » (source : document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats, faune, flore » repris en annexe V de la circulaire du 15 avril 2010).

Eau et milieux aquatiques : la notion spécifique de « projets d'intérêt général »

La notion de « raisons impératives d'intérêt public majeur » ne s'applique pas dans le cadre de la procédure loi sur l'eau, qui fait appel à une notion différente qualifiant les projets « d'intérêt général ».

Art. L. 212-1 XI du CE : « Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. » Pour cela, le maître d'ouvrage doit justifier dans son dossier « le cas échéant, de la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux » (R. 214-6 du CE).

L'impact résiduel, défini ici après compensation, ne doit pas conduire à la dégradation de la masse d'eau à laquelle le cours d'eau est rattaché (perte d'une classe de qualité) ou compromettre la réalisation des objectifs tendant à rétablir le bon état de cette masse d'eau, à moins que le projet ne soit qualifié d'intérêt général.

Art. R. 212-7 du CE : dans le cadre de la procédure d'élaboration et de mise à jour des SDAGE, « Le préfet coordonnateur de bassin porte à la connaissance du comité de bassin les projets répondant à des motifs d'intérêt général qui sont de nature, par les modifications qu'ils apportent à une masse d'eau, à compromettre la réalisation des objectifs tendant à rétablir le bon état de cette masse d'eau ou à prévenir sa détérioration, malgré les mesures prises pour atténuer ces effets négatifs et en l'absence d'autres moyens permettant d'obtenir de meilleurs résultats environnementaux. »

DOCTRINE NATIONALE

Si des impacts négatifs résiduels significatifs portent atteinte aux objectifs de préservation d'un site du réseau Natura 2000 ou à une espèce protégée, l'étape relative à la compensation ne peut être engagée que s'il est démontré que le projet justifie d'une raison impérative d'intérêt public majeur, de l'absence de solution alternative et, s'agissant de Natura 2000, de l'information ou de l'avis de la Commission européenne une fois les mesures compensatoires définies. Lorsque ces critères ne sont pas remplis, le projet ne peut être autorisé.

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 impérative 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.

Fiche n° 29

L'intérêt public majeur d'un projet doit se poser le plus tôt possible au niveau des dossiers, c'est-à-dire dès la suspicion d'impacts potentiels sur un site du réseau Natura 2000 ou une espèce protégée. Il ne peut être définitivement établi par l'autorité administrative compétente au titre des procédures espèces protégées ou Natura 2000 qu'au regard des impacts environnementaux et du gain collectif suffisamment analysés et mis en balance.

La déclaration d'utilité publique (DUP) prise en application du code de l'expropriation ne suffit pas pour établir que le projet relève d'un intérêt public majeur mais en est un indice tangible.

RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Le cas échéant (impacts significatifs sur Natura 2000 ou procédure de dérogation « espèces protégées », cf. doctrine supra), le maître d'ouvrage apporte dans son dossier par un argumentaire précis (analyse « au cas par cas ») la preuve d'une raison impérative d'intérêt public majeur à la réalisation de son projet. Cette preuve est apportée sans préjudice du respect des autres critères liés à l'absence d'alternative satisfaisante et au maintien de l'état de conservation favorable des milieux concernés (mesures compensatoires).

La DUP prise en application du Code de l'expropriation n'est une condition ni indispensable ni systématiquement suffisante pour établir que le projet relève d'un intérêt public majeur, mais elle en est un indice tangible. Lorsque des raisons impératives d'intérêt public majeur peuvent être détectées en amont de la procédure de DUP ou de déclaration de projet, le maître d'ouvrage peut les exposer dans ce cadre.

Temporalité

La raison impérative d'intérêt public majeur se définit tout au long du projet. Elle est discutée en amont dès la concertation avec le public (cf. fiche n° 2). La délivrance de l'acte d'autorisation valide l'intérêt public majeur.

Critères de justification possibles, sans préjudice de l'analyse au cas par cas

Les éléments d'ordre réglementaire, à défaut de définir clairement les projets pouvant être qualifiés d'intérêt public majeur, permettent d'écarter un ensemble de projets par qui, du fait de leur but intrinsèque ou de leur bénéfice attendu à court terme, ne peuvent pas justifier de cette qualification.

À la lecture des avis de la Commission européenne (cf. détail en annexe 1) et à titre indicatif, les types de projets suivants ont pu justifier de raisons impératives d'intérêt public majeur :

- Le projet a une importance européenne ou a été décidé précédemment par un autre service de la Commission européenne ou par le Conseil européen.
- Le projet concerne une activité économique importante génératrice de nombreux emplois (parfois hautement qualifiés).
- Le projet contribue au progrès technologique, favorise la coopération européenne et la compétitivité de l'industrie européenne.
- Le projet permet la réduction (significative au vu des enjeux) des émissions de gaz à effet de serre, de la pollution atmosphérique et de la congestion des transports, la mise aux normes d'une installation existante.

Grille d'analyse permettant de construire un argumentaire sur l'intérêt public majeur

Pour construire son argumentaire, le maître d'ouvrage peut raisonner à partir des questions suivantes :

- Le projet a-t-il pour intérêt premier des questions liées par exemple à la sécurité publique, la santé, se justifiant au regard de l'environnement ou d'intérêts économiques et sociaux ?
- L'activité porte-t-elle un intérêt de service public ? Le statut du maître d'ouvrage (partenariats avec l'État, établissement public ou parapublic, structure privée, etc.) peut être un élément étayant l'argumentation mais ne saurait être suffisant. Par exemple, une personne morale de droit privé peut avoir une mission de service public dans le cadre d'une concession.
- Le projet est-il intégré au sein :
  - d'une politique européenne (RTE-T, partenariat européen, intervention de la banque européenne, etc.) ?
  - d'un document de politique, de planification ou de programmation publique de niveau national ?
  - d'une politique locale de service public ?
- Le projet est-il vecteur d'emplois sur le long terme ?
- Le projet est-il vecteur d'un bénéfice global pour la société sur le long terme ?

Fiche n° 29

Exemples de projets pouvant justifier (cf. annexe 1)

- **D'un intérêt premier pour la sécurité publique** : une percée forestière dans un boisement en zone Natura 2000 (ex. : boisement comportant des stations d'espèces protégées, ou correspondant à une zone de reproduction pour des espèces protégées) pour permettre la protection civile au regard du risque incendie ; l'endiguement d'un cours d'eau pour la protection de zones d'habitation au risque d'inondation.
- **D'un intérêt premier pour la santé** : des travaux de protection d'une zone de captage d'adduction en eau potable sur un cours d'eau Natura 2000 (sur une frayère d'espèces piscicoles protégées, dans une zone de roselières) ou sur une nappe souterraine située dans une zone Natura 2000.
- **D'un intérêt premier pour l'environnement** : travaux sur un cours d'eau classé Natura 2000 dans le cadre d'un contrat de rivière.
- **D'un intérêt économique sur le long terme** : une infrastructure de transport désenclavant un territoire peu accessible.

Ces exemples sont indicatifs et ne préjugent en rien de l'analyse au cas par cas nécessaire à la définition de l'intérêt public majeur.

ANNEXE 1 : JURISPRUDENCE EUROPÉENNE ET NATIONALE

Exemples d'avis favorables de la Commission européenne pour des projets soumis à justification d'intérêt public majeur

- **Le franchissement de la vallée de la Peene par l'autoroute A 20 en projet – Allemagne**
  (avis de la Commission du 18 décembre 1995)

  L'autoroute A 20 est une composante du réseau routier transeuropéen, qui vise notamment à favoriser le fonctionnement du marché unique et la cohésion économique et sociale de la Communauté. Un axe de circulation est-ouest doit être créé dans le Mecklembourg-Poméranie occidentale pour relier le Land aux zones centrales de la Communauté. Le Mecklembourg-Poméranie occidentale doit faire face à un chômage particulièrement élevé : le taux de chômage y est depuis plusieurs années presque deux fois plus fort que dans les Länder de l'Ouest ; rapporté à la population, le produit intérieur brut de ce Land est nettement au-dessous de la moyenne nationale. La Commission européenne conclut que, en raison de la situation économique et sociale particulière du Mecklembourg-Poméranie occidentale, des raisons impératives d'intérêt public majeur justifient l'atteinte portée à la zone de protection Mecklenburgische Schweiz, Rchnitz und Trebeltal, à condition que toutes les mesures compensatoires possibles soient prises pour assurer la cohérence globale de Natura 2000.

- **La construction de l'aéroport commercial de Karlsruhe – Allemagne**
  (avis de la Commission du 6 juin 2005).

  Le projet de l'aéroport avait des incidences liées à la construction, l'aménagement et l'exploitation sur plusieurs sites classés Natura 2000, dont la destruction de dunes intérieures avec pelouses ouvertes à Corynephorus et Agrostis, et de l'habitat de deux papillons.

  Le projet a été jugé d'intérêt public majeur pour les motifs suivants : gestion de la croissance du trafic aérien, remise aux normes de sécurité pour les pistes de décollage et d'atterrissage et du système de drainage des eaux pluviales. La Commission européenne a émis un avis positif sous la condition stricte de l'application des mesures compensatoires en amont du projet.

- **Le plan d'aménagement « Project Mainport Rotterdam » – Pays-Bas**
  (avis de la Commission du 24 avril 2003).

  L'activité portuaire et industrielle dans la région de Rotterdam est l'un des principaux piliers de l'économie néerlandaise. Le port de Rotterdam est un carrefour multimodal essentiel dans le réseau RTE-T et revêt par conséquent une importance communautaire. La croissance prévue des mouvements mondiaux de conteneurs et de l'activité de l'industrie chimique conduira à une demande accrue d'espaces qu'il faudra satisfaire pour maintenir la compétitivité du port de Rotterdam par rapport aux autres ports de la façade Hambourg – Le Havre. Le développement du port de Rotterdam pose également la question de la promotion du transfert modal, en particulier pour le transport de fret. Le transfert d'une partie du trafic de marchandises de la route vers le transport maritime et les voies navigables apportera une contribution appréciable à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la pollution atmosphérique et des encombrements routiers. Il convient d'en tenir compte lors de l'examen des questions d'intérêt public.

- **La liaison ferroviaire à grande vitesse (TGV Est) – France**
  (avis de la Commission du 17 septembre 2004).

  Il n'existe pas d'options pour le raccordement entre les lignes existantes. Le projet TGV Est européen a été accueilli favorablement au Conseil des Ministres de la Communauté européenne en décembre 1990 et a été retenu comme projet prioritaire par le Conseil européen en 1994. Il a bénéficié de décisions de l'UE en matière de priorité des projets d'infrastructure à réaliser.

- **Contre-exemple : Zone d'activité – Allemagne**
  (avis de la Commission du 24 avril 2003).

  La Commission a estimé que la création d'une nouvelle zone d'activité industrielle et commerciale en Rhénanie du Nord-Westphalie ne justifiait pas d'un intérêt public majeur (intérêts privés et de court terme).

  Lien pour télécharger les avis complets de la Commission européenne :
  http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm

Exemples nationaux d'avis défavorables pour des projets soumis à justification d'intérêt public majeur

- **Exploitation d'une carrière à ciel ouvert de sable et de graviers alluvionnaires sur le territoire de la commune de Port-le-Grand – France**
  (Cour administrative d'appel de Douai, N° 06DA01325, Lecture du 15 novembre 2007).

  La société a soutenu que la carrière représentait dans la région picarde un atout économique important, qu'il s'agissait d'un gisement d'une exceptionnelle qualité et que l'autorisation d'exploiter cette carrière devait permettre d'embaucher une vingtaine de salariés supplémentaires. La Cour administrative d'appel a conclu qu'il ne ressortait pas de manière certaine que le projet d'exploitation de carrière pouvait entrer dans le cas d'une raison impérative d'intérêt public majeur en particulier de nature sociale ou économique.

- **Extension d'une installation de stockage de déchets non dangereux exploitée par la sas Sovatram – France**
  (Tribunal administratif de Toulon, N° 0805213, Audience du 18 juin 2010, Lecture du 26 août 2010).

  Ce projet d'extension a obtenu une autorisation de déplacement de spécimens d'espèces animales protégées et de destruction de spécimens d'espèces végétales protégées (21 mars 2008). En dépit de l'intérêt public indiscutable qui s'attache à la continuité du service public de stockage des déchets non dangereux, le tribunal administratif de Toulon a annulé cette décision d'autorisation du fait de l'antériorité de cette décision au regard de celle qualifiant de projet d'intérêt général l'extension de l'installation (7 octobre 2008). La décision d'autorisation était donc tachée d'illégalité. Cet exemple montre l'importance de l'analyse de l'intérêt public majeur dans l'instruction d'un dossier.

ANNEXE 2 : ANALYSE DE NOTIONS PROCHES EN DROIT FRANÇAIS MAIS NON ÉQUIVALENTES

En l'absence de définition de la notion d'intérêt public majeur dans le droit, il peut être intéressant d'interroger d'autres notions qui en sont proches. Ces notions peuvent constituer des indices mais ne peuvent être assimilées à la notion communautaire de « raisons impératives d'intérêt public majeur ».

Notion d'utilité publique

L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen protège le « droit inaliénable et sacré » que constitue la propriété « si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité ». Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique donne les modalités pratiques d'expropriation pour cause d'utilité publique, mais ne donne pas pour autant de définition légale de cette notion, celle-ci ayant un contenu variable lié aux circonstances et à l'intérêt général.

Cette situation a amené la jurisprudence à élaborer la « théorie du bilan coûts avantages » et à énoncer, dans l'arrêt « Ville nouvelle Est » rendu par le Conseil d'État le 28 mai 1971, la formule de principe qui sert depuis à apprécier la légalité des déclarations d'utilité publique : « Une opération d'expropriation ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. »

Les bénéficiaires des expropriations pour cause d'utilité publique sont l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement, les sociétés d'économie mixte d'aménagement, les sociétés publiques locales d'aménagement, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) et les organismes HLM.

Fiche n° 29

Notion d'intérêt général

La notion d'intérêt général peut, dans certains cas, être préférée à la notion d'utilité publique. L'article L. 121-9 du code de l'urbanisme définit la nature et les conditions nécessaires pour obtenir la qualification de projet d'intérêt général :

- « 1° Être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.
- 2° Avoir fait l'objet
  - a) Soit d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public.
  - b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvée par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication.

Les projets relevant de l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents pour élaborer un document d'urbanisme ou des communes membres de ces groupements ne peuvent être qualifiés de projets d'intérêt général pour l'application de l'article L. 121-2. »

Pour en savoir +

- Directive européenne 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:FR:HTML
- Commission européenne. 2000. Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats, faune, flore » (92/43/CEE).
http://www.facenatura2000.net/provision_of_art6_fr.pdf
- Commission européenne. 2007. Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats, faune, flore » 92/43/CEE.
http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance/french/env-2007-00702-00-00-fr-/_EN_1.0_&a=d
- Commission européenne. 2001. Évaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000 – Guide de conseils méthodologiques de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive « Habitats, faune, flore » (92/43/CEE). http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_fr.pdf
- Commission européenne. 2012. Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4 de la directive « Habitats, faune, flore » complétant la brochure « Gérer les sites Natura 2000 » Clarification des concepts de solutions alternatives, raisons impératives d'intérêt public majeur, mesures compensatoires, cohérence globale, avis de la Commission 2007-2012.
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_fr.pdf
- Ministère du développement durable. 2004. Guide méthodologique pour l'évaluation appropriée des incidences des projets et programmes d'infrastructures et d'aménagement sur les sites Natura 2000, application de l'article L. 414-4 du code de l'environnement.
http://www.natura2000.fr/IMG/pdf/guidemethodo_infras2004_parties_1_3.pdf
- SETRA. 2007. Natura 2000 – Principe d'évaluation des incidences des infrastructures de transports terrestre. http://www.setra.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/noted_information_no78.pdf
- Circulaire du 15 avril 2010 relative à l'évaluation des incidences Natura 2000.
http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/05/cir_31044.pdf
- Ministère du développement durable. 2012. Guide « Espèces protégées, aménagements et infrastructures ». Recommandations pour la prise en compte des enjeux liés aux espèces protégées et pour la conduite d'éventuelles procédures de dérogation au sens des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement dans le cadre des projets d'aménagements et d'infrastructures.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Especes-menacees-les-plans-.html

Fiche n° 30

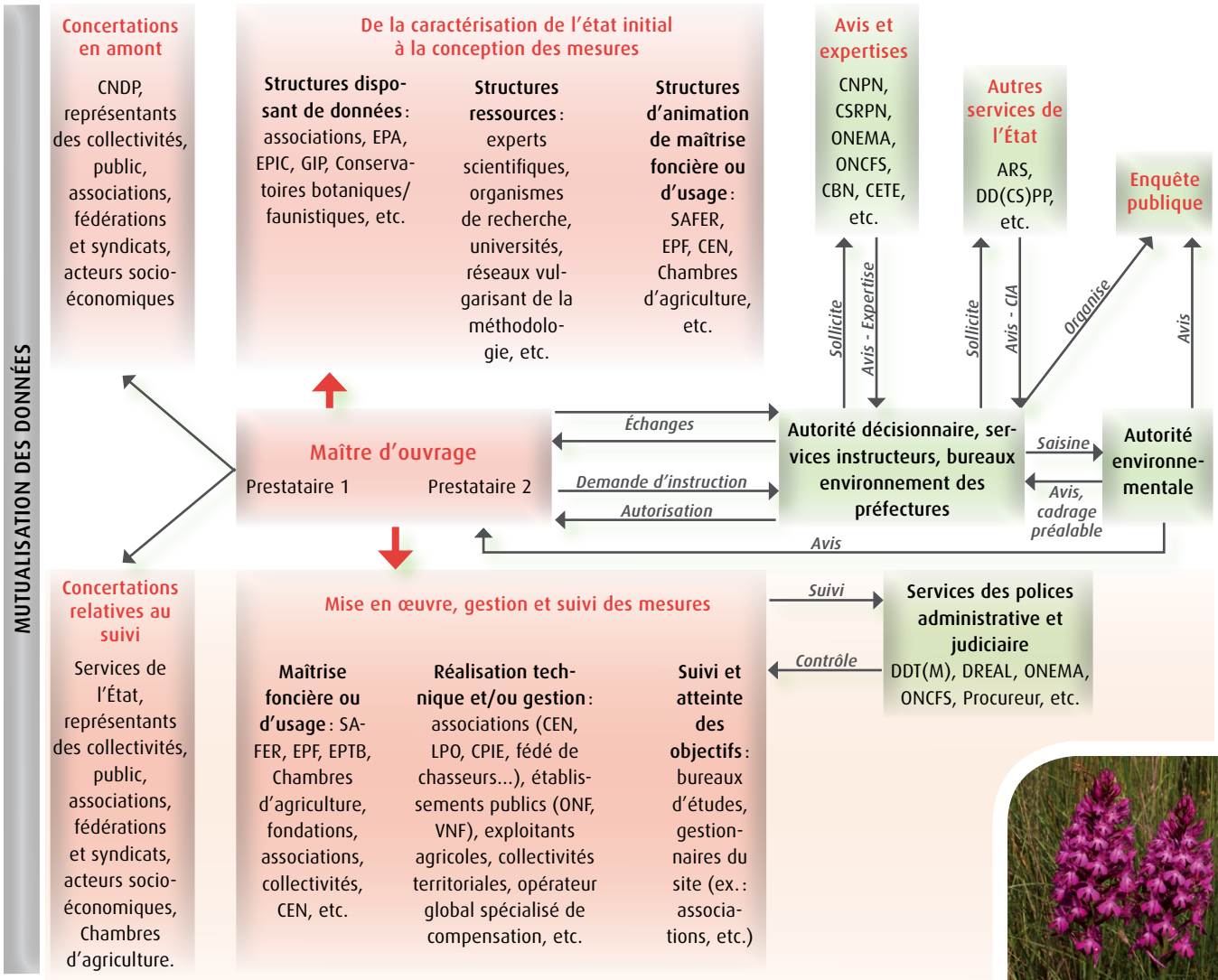
ACTEURS DE LA SÉQUENCE ÉVITER, RÉDUIRE ET COMPENSER LES IMPACTS SUR LES MILIEUX NATURELS

SCHÉMA RÉCAPITULATIF

Le schéma présenté ci-dessous vise à mettre en évidence les principales relations entre les structures jouant un rôle dans la séquence éviter, réduire, compenser les atteintes au milieu naturel dans le cadre d'un projet.

Globalement, les mêmes structures seraient mobilisées dans le cadre d'un document de planification pour l'état initial, la conception et la mise en œuvre des mesures. Compte tenu de la diversité des documents de planification, il n'est pas envisageable de réaliser un schéma couvrant l'ensemble des documents ; néanmoins, la plupart des références propres à chaque document de planification intègre des schémas de gouvernance (cf. fiches n° 5 et n° 6).

Les structures identifiées dans le schéma sont décrites par catégorie dans la fiche. Certaines structures peuvent intervenir dans plusieurs des catégories identifiées mais ne sont détaillées que lors de leur première mention.



Fiche n° 30

Par déontologie, un acteur de la séquence éviter, réduire, compenser s'interdit d'émettre un avis sur un projet sur lequel il aurait un intérêt personnel. De plus, il est recommandé d'éviter qu'un même opérateur intervienne à tous les niveaux d'un projet, à la fois lors des phases d'étude, de mise en œuvre et de suivi des mesures.

ACTEURS DE LA SÉQUENCE

AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE* (AE)	
STRUCTURES CONCERNÉES	• **Formation d'AE du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)** • **Ministre en charge de l'environnement – Commissariat général au développement durable (CGDD)** • **Préfets – Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)**
STATUT, ORIGINE, ACTIVITÉ	Désignation de l'AE : article 122-6 du code de l'environnement par décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 et circulaire du 3 septembre 2009 relative à la préparation de l'avis de l'AE. • **Formation d'AE du CGEDD :** cette instance émet des avis sur les projets et plans ou programmes sous maîtrise d'ouvrage du ministre en charge de l'environnement et/ou nécessitant son autorisation, de ses services, ou des établissements publics sous sa tutelle (ex. : réseau routier national, réseau ferroviaire, réseau fluvial, travaux portuaires, lignes à haute tension, etc.). Pour plus de précisions : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/presentation-r169.html • **Ministre en charge de l'environnement :** l'AE est exercée par le Ministre en charge de l'environnement qui s'appuie sur le CGDD pour les projets de l'État hors champ du ministère en charge de l'environnement et autorisés au niveau national par d'autres ministères (ex. : ICPE relevant du domaine du ministère de la défense, projets privés transfrontaliers, etc.). • **Préfets :** l'AE est exercée par les préfets (préfet de département pour les plans et programmes locaux et préfet de région pour les projets), qui s'appuient sur les DREAL, pour toutes les opérations faisant l'objet d'une décision de niveau local (prise par les préfets de région ou de département, maires ou une autre autorité locale) et qui ne sont pas réalisées par le ministère en charge de l'environnement ou un organisme placé sous sa tutelle.
RÔLE DANS LA DÉMARCHE ÉVITER, RÉDUIRE ET COMPENSER	Mots clefs : **avis – cadrage préalable** L'AE est saisie par l'autorité décisionnaire* (ou via le service instructeur*) pour rendre un avis sur l'évaluation de l'impact environnemental faite par le maître d'ouvrage (qualité de l'analyse et de la démarche), la prise en compte de l'environnement par le projet et sa lisibilité pour le public. L'avis vise à éclairer le public sur la manière dont le maître d'ouvrage a pris en compte les enjeux environnementaux. L'avis ou à défaut l'information relative à l'existence d'un avis tacite est joint au dossier d'enquête publique, de la procédure équivalente de consultation du public prévue par un texte particulier ou de mise à disposition du public, selon les cas (circulaire du 3 septembre 2009). En amont, l'AE peut intervenir à la demande du maître d'ouvrage via l'autorité décisionnaire, pour émettre un avis sur le projet de cadrage préalable du projet.

Fiche n° 30

PRINCIPAUX SERVICES INSTRUCTEURS* ET AUTORITÉS DÉCISIONNAIRES

STRUCTURES CONCERNÉES

- **Bureaux environnement des Préfectures**
- **Directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M))**
- **Directions interrégionales de la mer (DIRM)**
- **Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)**

STATUT, ORIGINE, ACTIVITÉ

Service instructeur	Autorité décisionnaire	Type de procédures concernées
DDT(M)	Préfet de département	Loi sur l'eau, aménagements fonciers, agricoles et forestiers (AFAF), autorisation de défrichement
Direction de l'eau et de la biodiversité	Ministère en charge de l'environnement	Dérogation à la protection stricte des espèces (selon les espèces)

- Les **bureaux environnement des préfectures** ont un rôle d'intermédiaire entre les services instructeurs et les autorités décisionnaires. Ils sont essentiellement tournés vers les procédures, notamment l'organisation des enquêtes publiques, plus particulièrement pour les ICPE et les dossiers loi sur l'eau. Les bureaux assurent également des tâches de coordination et/ou d'animation pour ces dossiers et pour les dossiers liés à l'environnement en général et au développement durable et sont incontournables concernant la signature des arrêtés. De plus en plus, ils assurent également le secrétariat des Conseils de l'Environnement et des Risques sanitaires et technologiques (CODERST, cf. infra).
- Les **DDT(M)**, sous l'autorité du préfet de département et à caractère interministériel, assurent une articulation entre le niveau régional et le niveau départemental. Elles animent les politiques des ministères chargés de l'environnement et de l'agriculture pour une mise en œuvre transversale et intégrée des politiques publiques d'aménagement et de développement durables des territoires, de manière à apporter une réponse cohérente et équilibrée aux enjeux du département (urbains, péri-urbains, ruraux) et de la mer. Les domaines de compétences sont l'eau, l'environnement, la politique agricole, la prévention des risques, l'urbanisme, le logement, l'éducation et la sécurité routière, les espaces naturels, la sécurité portuaire, la mer et le littoral, la pêche, la forêt, ainsi que de nouveaux domaines liés au développement durable, aux Grenelles de l'environnement et de la mer.

  Les DDT(M) assurent notamment l'instruction des demandes d'autorisation de défrichement et des dossiers loi sur l'eau.
- Les **DIRM** coordonnent les politiques de régulation des activités exercées en mer. Elles mettent en œuvre, soit par leurs services, soit par la coordination des services de l'État :
  - la réglementation des pêches maritimes, professionnelle et de loisir ;
  - les mesures de sécurité et de sûreté des navires français et des navires étrangers en escale dans les ports français ;
  - le balisage et la signalisation maritime ;
  - le sauvetage en mer et la prévention de la pollution ;
  - la délivrance des titres de formation professionnelle maritime ;
  - les aides à la modernisation des entreprises de pêche maritime et de cultures marines.

  Il existe quatre directions interrégionales de la mer : « Méditerranée », « Sud Atlantique », « Nord Atlantique Manche Ouest » et « Manche Est mer du Nord ».
- Les **DREAL** (ou DEAL pour les départements d'outre-mer) ont pour domaines d'intervention l'aménagement, le logement et la nature, la prévention des pollutions et des risques, les transports, le climat et l'énergie. La DREAL est chargée de piloter et de décliner les politiques de développement durable du ministère en charge de l'environnement en fonction notamment des priorités issues du Grenelle de l'environnement.

  Les DREAL assurent notamment l'instruction des demandes de dérogation à la protection stricte des espèces protégées (sauf si l'instruction est réalisée par la DEB en fonction des espèces concernées) et des demandes ICPE. Elles sont également maîtres d'ouvrage de certains projets comme les programmes routiers (études d'opportunité, réalisation des chantiers et mise en service de l'opération) sur les voies rapides urbaines, les autoroutes non concédées, les traversées et déviations d'agglomération.
- **Cas particulier de l'instruction des évaluations des incidences Natura 2000**

  L'instruction de l'évaluation des incidences Natura 2000 est conduite par le service instructeur habituel du dossier de demande déposé par le maître d'ouvrage. « Toute personne souhaitant élaborer un document de planification, réaliser un programme ou un projet [...] accompagne son dossier de présentation du document de planification, sa demande d'autorisation ou d'approbation, sa déclaration du dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 » (R. 414-21 CE). « L'autorité chargée d'autoriser, d'approuver ou de recevoir la déclaration s'oppose à tout document de planification, programme, projet, manifestation ou intervention si l'évaluation des incidences Natura 2000 requise n'a pas été réalisée, si elle se révèle insuffisante ou s'il en résulte que leur réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000. »

RÔLE DANS LA DÉMARCHE ÉVITER, RÉDUIRE ET COMPENSER

Mots clefs : **instruction - interlocuteur du maître d'ouvrage - procédure - acte d'autorisation**

Le service instructeur étudie la recevabilité du dossier de demande, pour le compte de l'autorité décisionnaire qui prend la décision d'autorisation ou d'approbation. Il est l'interlocuteur privilégié du maître d'ouvrage, du dépôt du dossier de demande à la mise en œuvre du projet.

Il demande les avis nécessaires aux autres services, élabore les porter-à-connaissances, sollicite l'ouverture de l'enquête publique, demande l'inscription du dossier à l'ordre du jour du CODERST, rédige l'acte d'autorisation et assure le suivi administratif des mesures en faveur de l'environnement en collaboration avec le(s) service(s) de police.

Fiche n° 30

PRINCIPALES STRUCTURES D'APPUI AUX SERVICES INSTRUCTEURS ET AUTORITÉS DÉCISIONNAIRES

STRUCTURES CONCERNÉES

- **Conseil de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST)**
- **Conseil national de protection de la nature (CNPN)**
- **Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN)**
- **Conservatoires botaniques nationaux (CBN)**
- **Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)**
- **Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)**
- **Autres structures : centres d'Études techniques (CETE), établissements publics tels que Office national des forêts (ONF), Voies navigables de France (VNF), agence des aires marines protégées ou Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), centre national de la propriété forestière (CNPF) et Centre régional de la propriété forestière (CRPF), autres structures sollicitées lors des consultations inter-administratives comme les directions départementales (de la cohésion sociale et) de la protection des populations (DD(CS)PP), les agences régionales de santé (ARS), etc.**

STATUT, ORIGINE, ACTIVITÉ

- Le **CODERST**, au niveau de chaque département, concourt à l'élaboration, la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques d'État dans les domaines de la protection de l'environnement, de la gestion durable des ressources naturelles et de la prévention des risques sanitaires et technologiques. Cet organe départemental est consulté par le préfet sur les projets d'actes réglementaires et individuels en matière d'ICPE, de déchets, de protection de la qualité de l'air et de l'atmosphère, de police de l'eau et des milieux aquatiques, de polices administratives spéciales liées à l'eau, d'eaux destinées à la consommation humaine et de baignade, des risques sanitaires liés à l'habitat. Le CODERST rend un avis consultatif sur ces projets juste avant la prise de décision par le préfet, à l'issue de la procédure consultative (enquête publique et avis des services), sur la base d'un rapport final et d'un projet d'arrêté proposé par le service instructeur compétent.
- Le **CNPN** a pour mission de donner au ministre chargé de l'environnement son avis sur les moyens propres à préserver et restaurer la diversité de la flore, de la faune sauvage et des habitats naturels. Il est consulté sur les moyens destinés à assurer la protection des espaces naturels et le maintien des équilibres biologiques et examine les mesures législatives et réglementaires. Il examine les demandes de dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées et émet un avis.
- Les **CSRPN** sont à même d'assurer par leur connaissance du patrimoine naturel régional, la validation de données de référence et de donner un avis scientifique sur des mesures de protection et de gestion des espaces et des espèces. Ils contribuent à garantir une cohérence régionale des programmes d'inventaires, de protection et de gestion conservatoire des milieux naturels, dans le cadre des politiques territoriales.
- Les **CBN** peuvent apporter des informations sur les espèces végétales et les habitats naturels (bases de données) et porter un avis sur les mesures compensatoires proposées, notamment en matière de préservation des espèces végétales. Peuvent être agréés en tant que CBN les établissements qui exercent sur un territoire déterminé les missions suivantes :
  - la connaissance de l'état et de l'évolution de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels ;
  - l'identification et la conservation des éléments rares et menacés de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels ;
  - la fourniture à l'État, à ses établissements publics, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, dans leurs domaines respectifs de compétences, d'un concours technique et scientifique ;
  - l'information et l'éducation du public à la connaissance et à la préservation de la diversité végétale.
- L'**ONCFS** est un établissement public créé en 1972 sous la double tutelle des Ministères chargés de l'environnement et de l'agriculture. Il remplit cinq missions principales, définies par les lois chasse de 2000 et 2003 et par la loi développement des territoires ruraux (loi DTR) de 2005, qui s'inscrivent dans le Grenelle de l'environnement :
  - la surveillance des territoires et la police de l'environnement et de la chasse ;
  - des études et des recherches sur la faune sauvage et ses habitats ;
  - l'appui technique et le conseil aux administrations, collectivités territoriales, gestionnaires et aménageurs du territoire ;
  - l'évolution de la pratique de la chasse selon les principes du développement durable et la mise au point de pratiques de gestion des territoires ruraux respectueuses de l'environnement ;
  - l'organisation et la délivrance de l'examen du permis de chasser.

  Au sein de la Direction des actions territoriales, le pôle « Espaces protégés » structure et anime le réseau des territoires sous statut de protection gérés ou co-gérés par l'ONCFS et accompagne les trois missions des espaces protégés de l'ONCFS : missions de gestion, de conservation et de restauration des milieux ; missions d'études, de suivis et de recherche sur les espèces et les habitats ; missions de formation et de communication.

- L'**ONEMA** est un établissement public national placé sous la tutelle du MEDDE. Il est organisé en 3 échelons (national, interrégional et départemental). Il a été créé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 et le décret d'application du 25 mars 2007. Il vise à favoriser une gestion globale et durable de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques, avec pour objectif l'atteinte du bon état chimique et écologique fixé par la directive-cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000. L'ONEMA contribue à ce titre :
  - à la mise en place du Système d'Information sur l'Eau (SIE), à la connaissance de l'état des cours d'eau et à son rapportage auprès de l'UE ;
  - à la recherche et au développement en matière de préservation des milieux aquatiques et à la formation des personnes en charge de ces thématiques ;
  - à la prévention de l'atteinte à la biodiversité et de la dégradation des masses d'eau ;
  - au contrôle des usages de l'eau (respect des arrêtés « loi sur l'eau » et « espèces protégées »).

PRINCIPALES STRUCTURES D'APPUI AUX SERVICES INSTRUCTEURS ET AUTORITÉS DÉCISIONNAIRES (suite)	Fiche n° 30
STATUT, ORIGINE, ACTIVITÉ	Il apporte aux acteurs de la gestion de l'eau, au niveau territorial et de bassin, son appui technique et sa connaissance de terrain du fonctionnement des milieux aquatiques. L'ONEMA peut être saisi pour avis dans le cadre de l'instruction des dossiers au titre : - de la police de la nature (dérogations relatives aux espèces protégées) ; - de la police de l'eau (arrêté du 17/12/2007) : pour les déclarations, la consultation est réservée aux dossiers à enjeux, notamment dans le cadre de la politique d'opposition ; pour les autorisations, l'ONEMA est saisi sur certaines rubriques de la nomenclature en particulier. Dans ce cadre, l'avis de l'ONEMA repose sur les éléments suivants : « état du milieu avant réalisation du projet ; incidences du projet sur la qualité du milieu aquatique ; prescriptions et, le cas échéant, les mesures compensatoires proposées (avis sur les éléments contenus dans le dossier et propositions s'ils ne sont pas suffisants) ». • **Autres structures :** Organismes du réseau scientifique et technique (RST) du ministère en charge de l'environnement, les **CETE** constituent une « porte d'entrée territoriale » pour les acteurs locaux de l'aménagement qui souhaitent bénéficier de l'expertise, des conseils, de l'assistance ou de l'appui du RST. Pour renforcer les compétences du RST, les CETE ont constitué des pôles de compétences et d'innovation sur les thématiques liées au Grenelle de l'environnement[59]. D'**autres établissements publics** (ONF, VNF, IFREMER, AAMP, etc.) ou commissions diverses (ex. : CDCOA) peuvent être amenés à produire des avis pour les services instructeurs en fonction du contexte et des enjeux identifiés. La **Commission départementale de la consommation des espaces agricoles** (CDCEA) est une instance instituée par la loi de modernisation agricole de 2010. Elle est compétente pour donner un avis sur tous les projets ayant pour conséquence de réduire la surface agricole. Elle est composée de multiples acteurs du territoire : agriculteurs, élus locaux, représentants des associations environnementales, notaires, propriétaires, etc. Son avis facultatif est donc pris après une véritable concertation. L'avis de la CDCEA est d'autant plus important que l'artificialisation des terres agricoles conduit également à de nombreux impacts négatifs sur l'environnement : ruissellement des pluies, risques d'inondation, perte de biomasse, érosion des sols, disparition de zones de déplacement de la faune sauvage, etc. Le **CNPF (et CRPF)**, établissement public sous tutelle du ministère en charge de l'agriculture, a une mission générale de développement et d'orientation de la gestion et de la production des forêts privées, s'adressant aux quelques 3 millions de propriétaires forestiers français pour 11 millions d'hectares. Le code forestier lui a confié trois missions : orienter la gestion en élaborant les schémas régionaux de gestion sylvicole, ainsi que les guides des bonnes pratiques sylvicoles des forêts privées et en agréant les plans simples de gestion, obligatoires ou volontaires, établis par les propriétaires pour leurs forêts, à partir de 10 ha, ainsi que les règlements types de gestion, établis par les coopératives et experts forestiers pour leurs adhérents ou clients ; conseiller et former en vulgarisant les méthodes de sylviculture, qu'il s'efforce de perfectionner et d'adapter par des études et expérimentations, et en exerçant une action plus générale de conseil et de formation technique auprès des propriétaires forestiers ; regrouper en développant généralement toutes formes de regroupement des propriétaires, notamment la coopération, pour la gestion des forêts, la vente des produits, la réalisation de travaux forestiers ou l'amélioration des structures foncières. Il en est de même des **structures consultées lors d'une consultation inter-administrative formalisée** : agences régionales de santé (ARS), directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCS, DDPP ou DDCSPP selon les départements).
RÔLE DANS LA DÉMARCHE ÉVITER, RÉDUIRE ET COMPENSER	Mots clefs : **avis - communication de données - expertise** Les demandes d'avis peuvent être réglementaires (c'est-à-dire qu'elles sont exigées par la procédure d'instruction d'un dossier de demande) ou non (dans ce cas, elles résultent d'une demande du service instructeur au cas par cas, le plus souvent en fonction des enjeux du dossier). Ainsi, les structures citées interviennent de manière formelle ou informelle pour donner un avis ou porter une expertise sur un dossier de demande (ou une partie du dossier) pour le compte du service instructeur et à la demande de ce dernier (ex. : dans le cas d'un dossier « loi sur l'eau » soumis à déclaration, un avis complémentaire peut être sollicité par le service instructeur bien que la procédure ne l'exige pas). Elles peuvent également être sollicitées sur des informations, connaissances ou données dont elles disposeraient. Leur expertise peut de nouveau être sollicitée lors des phases de contrôle de la mise en œuvre des mesures et éventuellement sur les suivis scientifiques fournis par le maître d'ouvrage.

59. À noter qu'en application de la loi du 29 mai 2013 portant sur les infrastructures et services de transports, les huit Centres d'études techniques de l'équipement (CETE), le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), le Centre d'études techniques, maritimes et fluviales (CETMEF) et le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) fusionnent à partir du 1er janvier 2014 pour donner naissance au CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement).

Fiche n° 30

SERVICES DE POLICES ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE	
STRUCTURES CONCERNÉES	• **Directions Départementales des Territoires (et de la Mer) (DDT(M))** • **Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)** • **Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)** • **Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)** • **Procureurs de la République**
STATUT, ORIGINE, ACTIVITÉ	Cf. tableaux supra pour les DDT(M), les DREAL, l'ONCFS et l'ONEMA. Le **Procureur de la République** est le magistrat du ministère public chargé de l'action publique dans le ressort d'un tribunal de grande instance (TGI). Il est assisté par des substituts, magistrats également, qui avec le procureur, constituent le parquet d'un TGI. Il est le seul juge des suites à donner à une infraction en vertu du principe d'opportunité des poursuites. Par conséquent, il n'a pas l'obligation d'accomplir un acte de poursuite et peut décider d'un classement sans suite.
RÔLE DANS LA DÉMARCHE ÉVITER, RÉDUIRE ET COMPENSER	Mots clefs : **contrôle du respect des prescriptions - suivis - sanctions** Services de police administrative : assurent le suivi administratif de la mise en œuvre des mesures et la suite à donner aux contrôles de terrain, engagent si besoin des suites et sanctions administratives. Rédigent des procès-verbaux de non-conformité le cas échéant. Services de police judiciaire : rédigent des procès-verbaux. Procureur : décide des suites judiciaires.

MAÎTRES D'OUVRAGE D'UN PROJET	
STRUCTURES CONCERNÉES	• **Tout maître d'ouvrage public ou privé de tout projet soumis à au moins une procédure administrative***
RÔLE DANS LA DÉMARCHE ÉVITER, RÉDUIRE ET COMPENSER	L'intervention du maître d'ouvrage dans la conduite de son projet est permanente. Il : • prépare son dossier de demande ; • s'entoure en fonction des besoins d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, de prestataires spécialisés ou généralistes, les coordonne et engage les moyens nécessaires à la réalisation d'études de qualité ; • organise la concertation autour de son projet ; • sollicite l'autorité décisionnaire en cas de demande de cadrage préalable ; • demande l'instruction du dossier ; • répond aux demandes complémentaires du service instructeur, participe aux réunions relatives à son projet ; • assure la mise en œuvre des mesures et leur suivi ; • transmet régulièrement les informations relatives aux suivis à l'autorité décisionnaire / au service instructeur ; • s'assure d'être présent (ou représenté) lors des opérations de contrôle de terrain programmées.

PRESTATAIRES DES MAÎTRES D'OUVRAGE	
STRUCTURES CONCERNÉES	• **Toute société exerçant des activités d'assistance ou d'études techniques dans un domaine précis (environnement dans le cas présent)**
RÔLE DANS LA DÉMARCHE ÉVITER, RÉDUIRE ET COMPENSER	Mots clefs : **prestations d'ingénierie - conseil auprès du maître d'ouvrage** Réalisation des études préalables au dépôt du dossier de demande pour le compte du maître d'ouvrage, dont en particulier : état initial, évaluation des impacts, recherche des mesures d'évitement et de réduction, conception de mesures compensatoires le cas échéant. Prestations lors de la mise en œuvre des mesures : maîtrise d'œuvre, réalisation des suivis scientifiques et des rapports de suivis.

Prestataires et partenaires de maîtrise du site (propriété ou contrat), de mise en œuvre, de gestion et/ou de suivi des mesures

Fiche n° 30

STRUCTURES CONCERNÉES

- **Opérateurs de maîtrise du site (propriété ou contrat)**
  - Chambres d'agriculture
  - Conservatoires d'espaces naturels (CEN)
  - Établissements publics fonciers (EPF)
  - Établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)
  - Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER)
  - Conservatoire du littoral
  - Propriétaires fonciers
  - (et certains des opérateurs cités ci-dessous)
- **Opérateurs de mise en œuvre, de gestion et/ou de suivi des mesures (associations agréées pour la protection de la nature, établissements publics, collectivités territoriales, opérateurs spécialisés, etc.)**
  - Associations locales diverses
  - Centres permanents d'initiation à l'environnement (CPIE)
  - Communes, établissements publics de coopération intercommunale, conseils généraux, conseils régionaux
  - Conservatoire du littoral
  - Conservatoires d'espaces naturels (CEN)
  - Syndicats d'exploitants agricoles et exploitants agricoles
  - Fédération Nationale de la Pêche en France (FNPF), Fédérations Départementales de Pêche et de Protection du Milieu Aquatique (FDAAPPMA) et Syndicats de rivières
  - Fédération départementale des chasseurs
  - Ligue de Protection des Oiseaux (LPO)
  - Office National des Forêts (ONF)
  - Parcs Naturels Nationaux (PNF) et Parcs naturels marins / Parcs Naturels Régionaux (PNR)
  - Réserves naturelles
  - Agence des aires marines protégées
  - Opérateurs spécialisés
  - Etc.

STATUT ET ORIGINE

- **Opérateurs de maîtrise du site (propriété ou contrat)**

  - Les **Chambres d'agriculture**, présentes dans chaque département et chaque région, sont des établissements publics dirigés par des élus professionnels, tous représentants des diverses activités du secteur agricole et forestier. Elles sont réunies en réseau au sein de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (ACPA). Les Chambres coopèrent en permanence avec les pouvoirs publics, les collectivités locales et territoriales à la réalisation de projets en matière de politique agricole, de gestion des ressources naturelles et de la forêt, de développement économique, d'environnement, etc. L'une des principales actions menées par les Chambres d'agriculture concerne les territoires et le développement local, c'est-à-dire l'implication dans les projets de territoires, la gestion de la biodiversité et des paysages, le pastoralisme, l'aménagement foncier et l'urbanisme, la gestion des risques et des calamités.

  - Les **CEN** sont des associations à but non lucratif ayant pour principal objet la préservation de la nature, des espèces, des milieux et des paysages, notamment par la maîtrise (propriété ou contrat) de sites d'intérêt patrimonial. Leur compétence et légitimité en matière de maîtrise foncière leur est reconnue par l'article 129 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement / décret n° 2011-1251 du 7 octobre 2011 modifiant le code de l'environnement – art. L. 414-11 / Charte des CEN du 30 mars 2003). Leur action, fondée sur la maîtrise des sites (propriété ou contrat), s'appuie sur une approche concertée autour de 4 fondements : la connaissance, la protection, la gestion et la valorisation des espaces naturels. Les CEN peuvent conventionner avec l'ensemble des acteurs concernés pour assurer la mise en place de pratiques de gestion durable des territoires et afin que la biodiversité soit préservée et prise en compte. Un fonds de dotation des CEN a été créé le 5 mai 2011 qui permet notamment de sécuriser et garantir l'affectation des sites acquis à la préservation de la biodiversité. En 2012, les CEN interviennent dans la gestion de près de 134 000 hectares répartis sur 2 500 sites en France métropolitaine et à l'Île de la Réunion.

  - Les **EPF** (d'État ou locaux) sont des établissements publics à caractère industriel et commercial dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Leurs compétences portent sur les études de maîtrise foncière, l'achat, le portage, la gestion, la remise en état des terrains, ce qui peut induire la dépollution, et, enfin, la revente des terrains aux collectivités ou à leurs opérateurs. Ils ont aussi un rôle de conseil, d'ingénierie technique et financière et d'expertise auprès des collectivités locales en matière foncière pour les aider à une utilisation cohérente des outils dont elles disposent. La mutualisation permet par exemple de disposer de négociateurs fonciers, de gestionnaires immobiliers que les collectivités possèdent rarement, avec une capacité d'intervention plus rapide. Les EPF peuvent procéder par acquisition amiable, agir par voie d'expropriation dans le cadre des déclarations d'utilité publique ou exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme (droit de préemption urbain, droit de préemption en zone d'aménagement différé), ainsi que le droit de préemption sur les espaces naturels sensibles du département.

Fiche n° 30

Prestataires et partenaires de maîtrise du site (propriété ou contrat), de mise en œuvre, de gestion et/ou de suivi des mesures (suite)

STATUT ET ORIGINE

- L'association française des **EPTB**, créée en 1999, vise à promouvoir l'aménagement intégré et le développement durable des bassins hydrographiques, d'ouvrir le dialogue avec tous les acteurs intéressés au présent et à l'avenir des fleuves et rivières, en particulier en France et en Europe. L'association regroupe 26 collectivités territoriales de bassin-versant constituées en EPTB dont elle est l'interprète auprès des pouvoirs publics. En effet, les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un EPTB pour faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et pour contribuer à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.
- Les **Safer** sont des opérateurs fonciers du milieu rural créés par la loi d'orientation agricole de 1960, et dont l'activité est encadrée par le code rural (art. L. 141 à L. 144). Les Safer disposent d'un large panel d'outils pour assurer la maîtrise des sites (propriété ou contrat) avec le respect d'engagements environnementaux (préemption pour motif environnemental, rétrocessions assorties d'un cahier des charges environnemental, conventions de mise à disposition de biens agricoles, constitution de réserves foncières en amont des grands projets, etc.).

Les Safer ont un statut de société anonyme sans but lucratif, ont une mission de service public et sont à ce titre placées sous la surveillance de 2 commissaires du gouvernement (agriculture et finances). La loi complémentaire de 1962 les a dotées d'un droit de préemption leur permettant de mieux remplir leur mission initiale de développement et de restructuration des exploitations agricoles. Leur activité s'est progressivement étoffée aux problématiques d'aménagement du territoire et de développement local (grands projets d'infrastructures, projets des collectivités locales, etc.) et à la protection de l'environnement. La loi d'aménagement et de développement durable du territoire de 1999 a étendu leur droit de préemption au motif de la protection des paysages et de l'environnement. Au total, les Safer réalisent 85 % de leurs acquisitions à l'amiable. L'ensemble des dossiers traités par les Safer (acquisitions à l'amiable ou par préemption, choix des attributaires, rétrocessions, etc.) sont étudiés par des comités techniques départementaux, qui rassemblent des représentants de la profession agricole, des services de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de protection de la nature. Le conseil d'administration est composé de représentants des organismes professionnels agricoles représentatifs et des collectivités territoriales. Il décide des attributions après consultation des avis des comités techniques. Les acquisitions amiables supérieures à 75 000,00 euros, l'ensemble des actes de préemption et de rétrocession sont soumis à avis aux Commissaires du gouvernement qui ont droit de veto. Par ailleurs, les préemptions pour motif environnemental sont soumises à l'avis des DREAL.

- Le **Conservatoire du littoral** est un établissement public créé en 1975. Il mène une politique foncière visant à la protection définitive des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes et lacustres et peut intervenir dans les cantons côtiers en métropole, dans les départements d'outre-mer, ainsi que dans les communes riveraines des estuaires, des deltas et des lacs de plus de 1 000 hectares. Il acquiert des terrains fragiles ou menacés à l'amiable, par préemption, ou exceptionnellement par expropriation. Des biens peuvent également lui être donnés ou légués. Après avoir fait les travaux de remise en état nécessaires, il confie la gestion des terrains aux communes, à d'autres collectivités locales ou à des associations pour qu'ils en assurent la gestion dans le respect des orientations arrêtées. Avec l'aide de spécialistes, il détermine la manière dont doivent être aménagés et gérés les sites qu'il a acquis et définit les utilisations, notamment agricoles et de loisir compatibles avec ces objectifs.

Le Conservatoire a défini quatre critères principaux de choix des terrains à acquérir :
- le site est menacé par l'urbanisation, la parcellisation ou l'artificialisation ;
- le site s'est dégradé et nécessite une réhabilitation rapide ;
- le site est fermé au public alors qu'il mériterait d'être ouvert à tous ;
- l'acquisition foncière permet d'assurer la pérennité d'activités économiques traditionnelles garantes d'un paysage caractéristique ou d'équilibres écologiques.

• **Opérateurs de mise en œuvre, de gestion et/ou de suivi des mesures**

Sont ci-après citées quelques **associations** intervenant régulièrement dans la séquence éviter, réduire, compenser. La liste n'est cependant pas limitative ; il existe localement de nombreuses associations œuvrant dans le domaine de la protection de la nature et qui sont également susceptibles d'intervenir.

- Un **CPIE** est une association labellisée qui agit dans deux domaines d'activités en faveur du développement durable : la sensibilisation et l'éducation de tous à l'environnement et l'accompagnement des territoires au service de politiques publiques et de projets d'acteurs. Chaque association labellisée CPIE par l'Union nationale est issue d'une initiative citoyenne locale.
- Les **fédérations départementales des chasseurs** sont des structures associatives départementales structurant et organisant l'activité de la chasse. Elles représentent officiellement cette activité au sein de structures consultatives départementales et de comités de pilotage. Elles ont un rôle de formation et d'information des chasseurs et du grand public, assurent des missions de service public, participent à des actions techniques d'intérêts généraux et peuvent agir en tant que gestionnaire ou co-gestionnaire du patrimoine des collectivités, établissements publics, etc.

Prestataires et partenaires de maîtrise du site (propriété ou contrat), de mise en œuvre, de gestion et/ou de suivi des mesures (suite)

Fiche n° 30

STATUT ET ORIGINE

- La **LPO** est une association de protection de la nature créée en 1912. Avec son réseau de délégations, la LPO est l'un des principaux conservatoires nationaux d'espaces naturels, notamment en zone humide, dont elle est un des gestionnaires historiques majeurs. Elle gère plus de 20 000 hectares de milieux naturels répartis sur 130 sites dans 21 régions françaises, dont 15 000 ha en réserves naturelles terrestres et maritimes, et 1 350 ha en propriété. La LPO offre l'opportunité aux particuliers, aux associations et aux collectivités d'inscrire leurs terrains dans le réseau des Refuges LPO, premier réseau français de jardins écologiques en faveur de la biodiversité.

- **Autres structures**

  - La **FNPF** est un établissement d'utilité publique (cf. loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006). Elle coordonne les actions et assure la représentation nationale des FDAAPPMA, et par leur intermédiaire, celles des associations de pêche. Les FDAAPPMA ont notamment pour objet de protéger les milieux aquatiques et de mettre en valeur et de surveiller le domaine piscicole départemental.
  - L'**ONF**, établissement public à caractère industriel et commercial, assure la gestion durable des forêts publiques françaises, soit près de 10 Mha de forêts et espaces boisés en France métropolitaine et dans les DOM. Appuyé sur ses savoir-faire en matière de gestion multifonctionnelle, l'ONF mobilise du bois pour la filière, assure des missions de service public pour la prévention et la gestion des risques naturels, et effectue également des prestations de services pour les collectivités et des clients privés dans 12 domaines d'intervention (eau et milieux aquatiques, gestion d'une forêt, environnement et biodiversité, etc.). L'ONF peut assister des maîtres d'ouvrage dans la définition et la mise en œuvre de mesures compensatoires.
  - Les **PNR** ont pour mission de protéger et mettre en valeur de grands espaces ruraux habités. Un PNR s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine naturel et culturel et concrétisé par une charte. Après avoir été soumise à enquête publique, la charte est approuvée par les communes constituant le territoire du Parc, la (ou les) région(s) et départements concernés, les partenaires socioprofessionnels et associatifs. Elle fixe les objectifs à atteindre, les orientations de protection, de mise en valeur et de développement du Parc, ainsi que les mesures qui lui permettent de les mettre en œuvre.
  - **Toute collectivité territoriale** peut intervenir en fonction des compétences dont elle dispose et des orientations politiques qu'elle est à même de décider : communes, établissements publics de coopération intercommunale, conseils généraux, conseils régionaux.
  - Les **opérateurs spécialisés** assistent les maîtres d'ouvrage dans la mise en œuvre des mesures compensatoires en participant aux études initiales sur les sites de compensation et à la conception des mesures, aux opérations foncières, à la réalisation des mesures, à la gestion de long terme et au suivi scientifique. Ces opérateurs peuvent prendre en charge l'ensemble de ces étapes ou une partie d'entre elles (ex. : les travaux de mise en œuvre et/ou de gestion). Parmi ces opérateurs figurent notamment ceux qui participent à l'expérimentation de l'offre de compensation en France.

RÔLE DANS LA DÉMARCHE ÉVITER, RÉDUIRE ET COMPENSER

Mots clefs : **mise en œuvre - suivis - connaissance - gestion - rétrocession**

Les opérateurs de maîtrise de sites (propriété ou contrat), par leur connaissance du territoire et de ses acteurs, peuvent aider le maître d'ouvrage dans la recherche des terrains nécessaires à la mise en œuvre d'une mesure compensatoire, via l'acquisition ou la contractualisation.

Les opérateurs de mise en œuvre, de gestion et/ou de suivi des mesures peuvent intervenir à plusieurs niveaux dans la démarche :

- lors de la conception du dossier de demande, en communiquant des informations sur la répartition, la présence d'espèces et sur la détermination des enjeux, en apportant des informations sur la pertinence d'une éventuelle mesure de réduction ou compensatoire (en particulier sur sa faisabilité technique), en anticipant la mise en œuvre de la mesure et en échangeant sur la possibilité de développer un partenariat avec le maître d'ouvrage ;
- lors de la réalisation des mesures, en intervenant lors des travaux, des opérations de gestion, de la réalisation des suivis scientifiques et des rapports de suivis (comme le ferait un bureau d'études – positionnement de prestataire) en fonction des compétences dont ils disposent. Certains des opérateurs cités sont susceptibles d'accueillir dans leur patrimoine des parcelles acquises par le maître d'ouvrage dans le cadre de la compensation (cession des terrains).

Les opérateurs d'une opération d'offre de compensation, dans le cadre de l'expérimentation pilotée par le ministère en charge de l'environnement, peuvent proposer à plusieurs maîtres d'ouvrage des unités de compensation (ciblant certains habitats, espèces et/ou fonctionnalités), dans le cadre des procédures existantes.
La prestation inclut une gestion du site concerné sur au moins 30 ans, des rapports de suivi et des garanties relatives à la vocation écologique du site concerné.

Fiche n° 30	STRUCTURES RESSOURCES ET EXPERTS LOCAUX ASSURANT LA MISE À DISPOSITION D'ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES (GUIDES, RETOURS D'EXPÉRIENCES, ETC.) UTILES POUR LA CARACTÉRISATION DE L'ÉTAT INITIAL, LA CONCEPTION DE MESURES, LEUR MISE EN ŒUVRE ET LEURS SUIVIS
STRUCTURES CONCERNÉES	• **Experts locaux et cabinets spécialisés** • **Organismes de recherche / universités** • **Réseaux d'information (méthodologie, recueils de retours d'expériences)** - **Atelier technique des espaces naturels (ATEN)** - **Inventaire National du Patrimoine Naturel (INPN)** - **Réseau d'Échanges et de Valorisation en Écologie de la Restauration (REVER)** - **Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA)**
STATUT, ORIGINE, ET ACTIVITÉ	• **Réseaux d'information (méthodologie, recueils de retours d'expériences)** - L'**ATEN** est un groupement d'intérêt public créé en 1997 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement. Il réunit 19 organismes responsables de la gestion de la nature et de la protection de la biodiversité. L'ATEN offre des services à ses membres en priorité, qui regroupent plus de 5 000 professionnels travaillant à la sauvegarde des patrimoines naturels. - L'**INPN** met en ligne les informations relatives au patrimoine naturel en France (espèces végétales, espèces animales, milieux naturels et patrimoine géologique) et son évolution récente à partir des données disponibles au Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN) et celles du réseau des organismes partenaires. L'INPN est l'aboutissement d'un long travail qui associe scientifiques, collectivités territoriales, naturalistes et associations de protection de la nature en vue d'établir une synthèse sur le patrimoine naturel en France. - Le **REVER** a été créé en 2008 grâce au programme « Ingénierie Écologique » du CNRS/CEMAGREF et est inspiré de l'organisation internationale Society for Ecological Restoration (Société pour la Restauration Écologique). Il a pour but d'organiser et de favoriser les relations entre gestionnaires, praticiens, étudiants et scientifiques œuvrant dans les domaines de l'écologie de la restauration et/ou de la restauration écologique. - Le **SETRA**[60] est un service technique du Ministère du développement durable qui intervient dans le domaine de la route, des ouvrages d'art et des transports. Il met à la disposition de services de l'État et des collectivités territoriales des méthodologies et des outils adaptés à la spécificité des réseaux pour définir, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques, améliorer la qualité des projets, la gestion des patrimoines et le service aux usagers, garantir la cohérence du réseau routier et faire valoir les intérêts publics.
RÔLE DANS LA DÉMARCHE ÉVITER, RÉDUIRE ET COMPENSER	Mots clefs : **connaissance - expertise - recueil d'expérience - ressource documentaire** Les structures ressources n'interviennent pas directement dans la démarche éviter, réduire, compenser mais leurs publications peuvent être mobilisées à plusieurs niveaux dans la démarche (cf. rubrique « Références pour en savoir plus » de chaque fiche) : • lors de la conception du dossier de demande, en recherchant des informations sur la répartition, la présence d'espèces, la détermination des enjeux et la pertinence d'une éventuelle mesure (faisabilité technique, chances de réussite au vu des retours d'expérience) ; • lors de la réalisation technique des mesures, des suivis et de leurs phases de concertation, de la compilation des retours d'expériences, etc. Les experts locaux et cabinets spécialisés peuvent fournir des informations utiles, pas toujours publiées, concernant l'état initial des sites de compensation ou les modalités techniques des mesures à réaliser.

60. À noter qu'en application de la loi du 29 mai 2013 portant sur les infrastructures et services de transports, les huit Centres d'études techniques de l'équipement (CETE), le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), le Centre d'études techniques, maritimes et fluviales (CETMEF) et le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) fusionnent à partir du 1er janvier 2014 pour donner naissance au CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement).

Fiche n° 31

SPÉCIFICITÉS DES MILIEUX MARINS DANS LA SÉQUENCE ÉVITER, RÉDUIRE, COMPENSER

Étape du projet	Concertation	Préparation du dossier de demande	Instruction du dossier de demande	Mise en œuvre, suivi et contrôle

Mesures concernées :	Évitement, réduction, compensation
Responsable de l'action :	Maître d'ouvrage
Partenaires éventuels :	Établissements publics (IFREMER, CETMEF, SHOM, CETE, agence des aires marines protégées (dont parcs naturels marins)) ; gestionnaires des aires marines protégées ; pôle marin du Service du Patrimoine Naturel du MNHN ; IFRECOR ; préfectures maritimes ; syndicats et organisations professionnelles des activités maritimes : comités des pêches et de la conchyliculture, acteurs de la production énergétique, de l'extraction de granulats, du trafic maritime, des activités portuaires, etc. ; réseaux d'experts thématiques et centres techniques (ex. : pour la pêche et les cultures marines : SMEL, SMIDAP, CEPRALMAR, etc.) ; réseaux associatifs, bureaux d'études spécialisés, opérateurs spécialisés de compensation, etc.

Cette fiche synthétise les orientations existantes pour le milieu marin présentées dans les documents cités en référence ci-dessous, en vue d'aboutir à des projets de moindre impact sur le milieu marin. Comme recommandé par le comité opérationnel du Grenelle de la mer consacré aux études d'impacts, des lignes directrices nationales spécifiques à la mer pourraient être développées à l'avenir, en cohérence avec les dispositions déjà prises par ailleurs, pour Natura 2000 et dans le cadre de la Directive-cadre stratégie pour le milieu marin du 17 juin 2008 (DCSMM / articles L 219-9 à L 219-18 et R 219-2 à R 219-17 du code de l'environnement). Cette directive « met en place un cadre permettant aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020 ».

DÉFINITION ET ENJEUX SPÉCIFIQUES

Définition des milieux marins

La Directive-cadre stratégie pour le milieu marin, dans son article 3, définit les « eaux marines » comme les :

« a) eaux, fonds marins et sous-sols situés au-delà de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et s'étendant jusqu'aux confins de la zone où un État membre détient et/ou exerce sa compétence, conformément à la convention des Nations unies sur le droit de la mer, à l'exception des eaux adjacentes aux pays et territoires mentionnés à l'annexe II du traité et des collectivités et départements français d'outre mer ;

b) eaux côtières telles que définies par la directive 2000/60/CE, y compris les fonds marins et le sous-sol, dans la mesure où les aspects particuliers liés à l'état écologique du milieu marin ne sont pas déjà couverts par ladite directive ou par un autre acte législatif communautaire. »

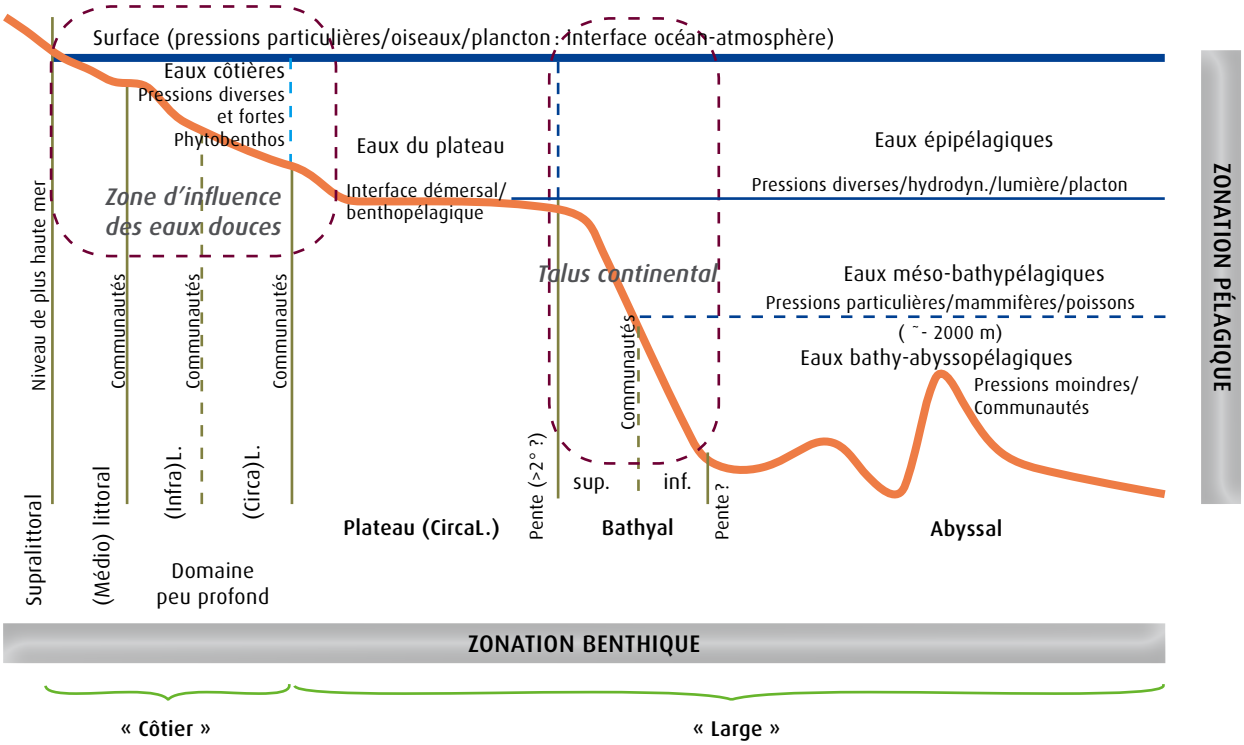
Cette définition met en avant la distinction entre zones côtières (b) et zones plus au large (a), pour lesquelles les enjeux et les effets des activités diffèrent.

Le milieu marin est un milieu complexe, évoluant en trois dimensions et dans le temps, comme le montre l'illustration page suivante.

Fiche n° 31

Schéma des composantes principales des habitats benthiques et pélagiques, selon un gradient côte-large et un zonage vertical. Le talus continental et la limite (schématique) d'influence des apports par les eaux douces sont entourés par des tirets noirs pour souligner les enjeux spécifiques à ces secteurs.

Source : Arrêté du 17 décembre 2012 relatif à la définition du bon état écologique des eaux marines.



Enjeux spécifiques

La spécificité de la mer par rapport aux milieux terrestres réside dans le partage de l'espace maritime et la multiplicité des usages qui peuvent concerner la surface de l'eau (ex. : navigation, baignade), la colonne d'eau (ex. : pêche, plongée), le sol marin (ex. : pose de câbles, fondations, rechargement en sable, mouillages), le sous-sol (ex. : granulats, minerais, hydrocarbures), ou plusieurs de ces espaces à la fois (ex. : éoliennes en mer émergeant de l'eau et fixées dans le sous-sol).

L'évaluation des impacts en milieu marin est complexe du fait des raisons suivantes :

- La mer est un milieu mouvant et il est difficile de définir des périmètres de pression environnementale intangibles et incontestés.
- Les impacts sur le milieu marin peuvent être très étendus et diffus en trois dimensions.
- La notion de « responsabilité » des impacts est complexe en mer du fait de l'absence de « propriétaire » et de la nécessité de tenir compte des impacts des activités des autres pays (les eaux sous juridiction française étant connectées aux eaux des autres États et relevant parfois de compétences internationales : UE, Organisation maritime internationale, etc.).
- Les processus écologiques impactés (tels que la production de biomasse ou la complexité des habitats), la production des services écosystémiques et leurs bénéficiaires ont une distribution spatiale différente.
- L'état des connaissances du milieu marin est particulièrement lacunaire (cf. infra). À l'exception de certains groupements ou initiatives comme SIEGMA (cf. infra) ou l'IFRECOR (spécialisée sur les récifs coralliens, mangroves et herbiers), il existe un manque de ressources en expertises spécialisées et/ou nouvelles (ex. : les spécialistes du benthos, du phytoplancton, etc.), tant dans la sphère privée que publique.

Les eaux marines sont soumises à des réglementations diverses : droit interne pour les eaux territoriales, droit international sur le plateau continental, souveraineté des États côtiers sur les ressources contenues dans les fonds marins de la mer territoriale et du plateau continental et en zone économique exclusive, etc.

Fiche n° 31

Stratégies marines et plans d'actions pour le milieu marin

Références : art. L. 219-7 à L. 219-18 et R. 219-2 à R. 219-17 du code de l'environnement (CE).

La Directive-cadre « Stratégie pour le Milieu Marin » (2008/56/CE) ou DCSMM constitue le pilier environnemental de la politique maritime de l'UE. Elle demande aux États membres de prendre toutes les mesures pour atteindre ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020, en appliquant à la gestion de l'ensemble des activités humaines ayant un impact sur le milieu marin une approche fondée sur le développement durable et la notion d'écosystème.

Les États membres élaborent et mettent en œuvre des stratégies marines afin de protéger et préserver le milieu marin, d'éviter sa détérioration, et de garantir la durabilité des activités en mer. Lorsque cela est réalisable, ces stratégies doivent également permettre d'assurer la restauration des écosystèmes marins dans les zones où ils ont subi des dégradations. Il s'agit notamment de prévenir et réduire les apports anthropiques dans le milieu marin afin d'éliminer progressivement la pollution, pour assurer qu'il n'y ait pas d'impact ou de risque significatif pour la biodiversité marine, les écosystèmes marins, la santé humaine ou les usages légitimes de la mer (article 1 de la directive).

Un Plan d'Action pour le Milieu Martin (PAMM) constitue « la stratégie marine française » au sens de la DCSMM. Il est élaboré et mis en œuvre dans les eaux métropolitaines sous souveraineté ou juridiction française des quatre sous-régions marines suivantes : Manche-mer du Nord, Mers celtiques, Golfe de Gascogne et Méditerranée occidentale.

En vue de l'atteinte ou du maintien du bon état écologique, l'élaboration des PAMM se déroule, par étapes, sur la base de cinq éléments (les délais associés à leur élaboration sont précisés entre parenthèses) :

- la réalisation d'une évaluation initiale de l'état des eaux marines, composée de trois analyses (analyse des caractéristiques et de l'état écologique, analyse des pressions et des impacts s'exerçant sur le milieu marin, analyse économique et sociale de l'utilisation des eaux marines et du coût de la dégradation du milieu) (2012) ;
- la définition du bon état écologique, qui est l'objectif à atteindre (arrêté du 17 décembre 2012) ;
- la fixation d'objectifs environnementaux, sur la base du diagnostic de l'évaluation initiale et en vue de guider les mesures à prendre pour atteindre le bon état écologique ainsi défini (2012) ;
  - l'élaboration d'un programme de surveillance permettant de suivre l'efficacité des mesures prises et d'évaluer l'atteinte ou non du bon état écologique (2014),
  - l'élaboration d'un programme de mesures en application des objectifs environnementaux fixés, pour atteindre ou maintenir le bon état écologique (élaboration en 2015, lancement en 2016).

Ces réglementations établies au titre de la mise en œuvre de la DCSMM pour les eaux métropolitaines ne doivent pas faire oublier que 96 % du domaine maritime français sont situés en outre-mer.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la DCSMM, une stratégie d'acquisition de connaissances est élaborée. Ce besoin de connaissances existe aussi en outre-mer, en dehors du périmètre de la DCSMM.

ÉVITER, RÉDUIRE, COMPENSER EN MILIEU MARIN

Réaliser l'état initial

L'établissement d'un état initial et le suivi des effets/pressions d'une activité sur le milieu marin sont intimement liés.

Afin d'identifier les indicateurs pertinents pour réaliser l'état initial de son projet, le maître d'ouvrage pourra se référer à la liste des descripteurs écologiques établis par la DCSMM (annexe I) ainsi qu'aux critères et indicateurs (annexes I et II de l'arrêté du 17 décembre 2012 relatif à la définition du bon état écologique des eaux marines) pour définir le bon état écologique à l'échelle de la région ou de la sous région marine[61]. Le maître d'ouvrage pourra également consulter les bases de données existantes (voir Références infra).

L'évaluation initiale du PAMM décrit notamment les caractéristiques et l'état écologique des milieux marins ainsi que les pressions qui s'exercent sur le milieu marin et les impacts éventuels qu'elles génèrent. Ces évaluations, ainsi que les contributions thématiques ayant permis de les réaliser (voir Références infra), constituent des sources de données utiles et facilement mobilisables.

61. Il est rappelé qu'il revient à l'État, et non aux maîtres d'ouvrage de projets, de réaliser les états de référence des milieux marins dans le cadre des travaux d'évaluation de l'état écologique des eaux marines.

Fiche n° 31

Pour les fonds marins en particulier, les éléments communément suivis sont :

- les composantes physiques (bathymétriques, hydrodynamiques, courantologie, marnage, etc.) en vue notamment d'évaluer la résilience de l'habitat et la recolonisation des populations benthiques ;
- les habitats/espèces/populations (l'abondance, la biomasse, la richesse spécifique, etc.) ;
- les continuités et fonctions écologiques (circulation des espèces le long des axes de migration notamment pour les oiseaux marins, zones de nourriceries, échanges gazeux mer-atmosphère, etc.). La description des habitats est également précisée dans les guides Natura 2000 (cf. Références infra).

Les données recueillies doivent notamment permettre de réaliser des cartes de vulnérabilité des espèces, tenant compte des impacts potentiels de l'activité lors des différentes phases de travaux (prospection, construction, exploitation, démantèlement).

Dans le cadre d'une exploitation de granulats marins, le maître d'ouvrage pourra se référer aux protocoles conseillés par l'IFREMER (http://wwz.ifremer.fr/drogm/Ressources-minerales/Materiaux-marins/Protocoles), à la fois pour l'état initial et les études de suivi des ressources halieutiques. Il est recommandé de mener au minimum les opérations suivantes : une cartographie morpho-bathymétrique, une cartographie morpho-sédimentaire et un inventaire biologique.

Dans le cadre d'une production d'énergie marine renouvelable, les méthodes utilisables pour l'état initial et le suivi des impacts sont résumées dans deux documents réalisés par le ministère du Développement Durable : « EMR : étude méthodologique des impacts environnementaux et socio-économiques » et « Guide des études d'impacts environnementaux de l'éolien offshore ».

Le maître d'ouvrage peut se référer à différentes sources pour réaliser l'état initial :

- les sites Sextant, Quadrige, Geolittoral, le Système d'Information Nature et Paysages (SINPmer) (voir rubrique Références infra) ;
- le réseau REBENT pour les données relatives aux fonds marins (benthos) ;
- les rapports rédigés par les États membres dans le cadre de la directive 92/43/CEE Habitats faune flore, article 17 ; ces rapports comprennent notamment des informations concernant les mesures de conservation, ainsi que l'évaluation des incidences de ces mesures sur l'état de conservation des types d'habitats de l'annexe 1 de la directive et des espèces de l'annexe 2 et les principaux résultats de la surveillance visée à l'article 11 ;
- deux programmes à l'initiative de l'AAMP : le programme d'acquisition CARTHAM (cartographie des habitats marins patrimoniaux) et le programme PACOMM (programme d'acquisition de connaissances sur les oiseaux et mammifères marins en France métropolitaine).

Évaluer les impacts

Les projets en mer soumis à étude d'impact sont notamment (Art. R. 122-2 du CE) : certains travaux, ouvrages et aménagements réalisés sur le domaine public maritime (ports et installations portuaires, construction ou extension de certains ouvrages et aménagements côtiers d'une emprise totale égale ou supérieure à 2000 m²), toutes les installations de production d'énergie (ex. : parcs éoliens offshore, hydroliennes), tous les dragages et/ou rejets y afférant, les plateformes pétrolières, etc. Certains projets comme la création ou l'extension de récifs artificiels ou la construction ou l'extension de certains ouvrages et aménagements côtiers d'une emprise totale inférieure à 2000 m² sont également soumis à la procédure de « cas par cas ».

Les substances minérales, comme les granulats marins contenus dans les fonds marins de la mer territoriale et du plateau continental, sont considérées en droit comme des substances de carrières soumises aux procédures minières. L'exploitation de ces matériaux dans les eaux marines est soumise à autorisation[62].

Les contraintes spécifiques au milieu marin pour l'acquisition des données (cf. supra) ne permettent pas d'atteindre le même niveau de précision d'évaluation qu'en milieu terrestre. Il existe également une différence d'échelle spatiale d'intervention et d'appréciation, s'exprimant en ha pour la terre et souvent en km² en mer.

62. La procédure est définie par le décret 2006-798 du 6 juillet 2006 relatif à la prospection, à la recherche et à l'exploitation de substances minérales ou fossiles contenues dans les fonds marins du domaine public et du plateau continental métropolitains, modifié : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006053979.

Selon le rapport du comité opérationnel du Grenelle de la mer consacré aux études d'impacts (cf. Références infra), l'appréciation des impacts cumulés est prioritairement du ressort des documents de planification*, charge à chaque maître d'ouvrage d'en prendre compte dans son projet individuel pour en démontrer la compatibilité avec les enjeux environnementaux identifiés. La notion d'« impact cumulé » s'applique non seulement aux grands projets de type industriel, mais aussi aux travaux et activités de plus petite ampleur (tels que des aménagements de ports de plaisance, construction de digues, élevages aquacoles, etc.). L'évaluation d'impacts cumulés nécessite un inventaire des usages (pêche, plaisance, tourisme, trafic commercial, servitudes militaires, etc.) et des enjeux en matière de protection et de préservation de l'environnement.

Pour déterminer l'indicateur approprié pour évaluer les impacts (directs, indirects, cumulés) d'un projet ou d'une activité sur le milieu marin, le maître d'ouvrage peut se référer aux prescriptions des plans d'actions pour le milieu marin (PAMM) et à la liste des pressions et impacts établie par la DCSMM (voir tableau en annexe)[63]. Pour les extractions marines par exemple, l'indicateur est celui relatif à l'intégrité des fonds marins consistant à caractériser les modifications physiques des fonds marins et à décrire la communauté benthique.

Les indicateurs définis par les documents de planification (notamment les SDAGE mentionnés à l'article L. 212-1 du CE, le SMVM s'il existe, le chapitre du SCoT valant schéma de mise en valeur de la mer, les documents d'objectifs Natura 2000) peuvent être repris et adaptés en fonction du projet.

Les impacts sur le milieu aérien, tenant compte des spécificités des oiseaux marins et des chiroptères, sont également à évaluer. La zone d'étude doit alors englober les sites de reproduction, de nidification, d'alimentation, les reposoirs, les voies de circulation entre ces différents sites et les couloirs de migration.

Pour les récifs coralliens, un indicateur composite par espèces coralliennes reflétant son rôle écologique est en élaboration par l'IFRECOR sur des sites pilotes dans les collectivités d'outre-mer.

Éviter et réduire les impacts

Il convient d'abord de s'interroger sur la compatibilité du projet avec les PAMM en vigueur (notamment les objectifs environnementaux et les programmes de mesures) et, le cas échéant, avec le plan de gestion des aires marines protégées sur la zone concernée et à sa périphérie. Dans le cas d'un parc naturel marin ou d'un parc national ayant une partie marine, la carte des vocations délimite les secteurs dédiés à une forte préservation des écosystèmes et les secteurs dédiés au développement d'activités humaines durables.

Comme pour les milieux terrestres, les maîtres d'ouvrage doivent définir et mettre en œuvre les mesures pour éviter et réduire les impacts de leurs projets sur le milieu marin. Il est cependant difficile de transposer à la mer les mêmes mécanismes que pour les milieux terrestres.

Exemple de mesure de réduction spécifique aux milieux marins : utilisation d'onde acoustique pour éloigner les mammifères marins de la zone d'implantation d'éoliennes offshore lors de la phase travaux.

Le guide pour l'évaluation des incidences des projets d'extraction de matériaux en mer sur les sites Natura 2000 (cf. Références infra, chapitre 6.4) expose le type de mesures envisageables pour éviter ou réduire les incidences, et ainsi éviter tout impact résiduel significatif :

- L'évitement de zones d'enjeux environnementaux significatifs, définis globalement dans les documents d'orientation et de programmation ; il s'agit notamment d'éviter les zones de nourriceries et de frayères identifiées ou des zones produisant des services écosystémiques difficilement remplaçables.
- Le choix de zones dont les caractéristiques sont favorables à une recolonisation biologique des fonds marins.
- L'adaptation des pratiques d'exploitation pour limiter les impacts et favoriser la résilience du milieu avec une série de mesures, certaines étant systématiques (éviter toute mise à nu du substratum rocheux, maintenir une couverture sédimentaire suffisante (au moins 1 mètre au-dessus du substratum rocheux) ; gérer les eaux de surverse ou de déverse, etc.), et d'autres pouvant être mises en œuvre selon la sensibilité des zones concernées, notamment vis-à-vis de la pêche. Exemple : prévoir des « fenêtres environnementales » par arrêt de l'exploitation des concessions pendant les mois de reproduction de certaines espèces ou éloigner les mammifères marins pendant une phase de travaux en utilisant par exemple une onde acoustique.

Les mesures ayant un caractère expérimental feront l'objet d'un suivi renforcé afin de s'assurer de leur efficacité et de capitaliser les expériences.

63. Ces indicateurs ont cependant été définis pour les eaux européennes et il n'existe pas encore de consensus sur les indicateurs pour les eaux ultra-marines.

Fiche n° 31

Compenser les impacts résiduels significatifs

Comme pour les milieux terrestres, les mesures compensatoires font appel à une ou plusieurs actions écologiques ainsi qu'à des mesures de gestion (cf. fiche n° 13).

La mise en place de mesures compensatoires doit tenir compte des spécificités du milieu marin : les écosystèmes marins sont moins cloisonnés que les écosystèmes terrestres ; ils communiquent et sont interdépendants sur des distances considérables ; l'acquisition foncière est exclue car le domaine public maritime (DPM)* est inaliénable et imprescriptible[64] ; les actions de restauration sont plus difficiles et coûteuses à mettre en place qu'à terre, et leur efficacité est incertaine.

Le guide pour l'évaluation des incidences des projets d'extraction de matériaux en mer sur les sites Natura 2000 (cf. Références infra) reconnaît la difficulté à appliquer le principe de mesures compensatoires en mer.

« En milieu marin, la reconstitution d'un habitat – par exemple, un banc de sable en lieu et place d'un site d'extraction – se heurte à de nombreuses difficultés inhérentes :

- au statut juridique même du milieu marin (domaine public maritime) ;
- à l'exercice de plusieurs usages aux objectifs souvent contradictoires, au sein de mêmes espaces ;
- à la faisabilité technique de la reconstitution : disponibilité de la source des matériaux d'emprunt [...];
- au contrôle de l'efficacité de la mesure et à la pérennité de celle-ci : difficulté du suivi nécessitant des moyens à la mer importants, pression des autres usages non maîtrisables sur le site ou à proximité et pouvant conduire à rendre caduque la mesure compensatoire. »

Toutefois, il existe des expérimentations en la matière, par exemple la création d'éco-récifs ou de récifs artificiels, la restauration des fonds par des apports coquilliers, la recolonisation d'habitats coralliens ou la transplantation d'herbiers marins.
Ces expérimentations permettent notamment de perfectionner les protocoles de restauration. Elles sont néanmoins à réaliser avec précaution car elles peuvent avoir des conséquences négatives pour l'écosystème que l'on essaie de sauvegarder : modification de l'habitat (remplacement du substrat meuble par un substrat dur), propagation d'espèces invasives, etc.

Compte tenu de ces spécificités, il peut être pertinent que le maître d'ouvrage contribue à des programmes d'expérimentations et d'acquisition de connaissances scientifiques, permettant à terme la conception de mesures compensatoires plus adaptées. Ceci ne peut s'envisager que dans un cadre bien déterminé, permettant l'adéquation entre la mesure proposée et les exigences de la compensation, à savoir :

- La mesure compensatoire doit avoir un lien fort avec les habitats, écosystèmes impactés par le projet, problématiques pressions-impacts, être en lien direct avec la géographie d'implantation, la nature ou l'intensité des impacts du projet sur le milieu. Dans le cas où l'expérimentation comme mesure compensatoire n'est pas immédiatement envisageable, une étude visant à améliorer la connaissance sur les enjeux de conservation des habitats et espèces impactés, le lien entre la pression et l'impact de l'activité concernée, ou les méthodes de restauration liées aux impacts concernés, est mise en place.
- La mesure doit présenter un lien fort avec le projet et les impacts concernés, tout en étant cohérente avec les orientations existantes en matière de conservation ou d'acquisition de connaissances, présentes dans des documents cadres ou relevant de priorités nationales, communautaires ou internationales (ex. : la stratégie d'acquisition de connaissances élaborée par le MEDDE dans le cadre de la DCSMM à l'horizon 2014, la stratégie nationale pour les aires marines protégées, les autres documents cadres pour les outre-mer, etc.).
- La proposition du maître d'ouvrage est soumise à un avis d'experts par le service instructeur en amont de la délivrance de l'acte d'autorisation du projet (la probable diversité des mesures demande un examen au cas par cas, avec recours à une expertise adaptée et reconnue).
- La mise en œuvre de la mesure est réalisée par des opérateurs compétents.
- Dans le cadre d'une étude d'amélioration de la connaissance, les suivis mis en place doivent permettre à terme de pouvoir développer des mesures expérimentales. Cette étude pourra être réalisée pendant quelques années (2 à 3 ans) et revue après cette première étape, pour voir si les connaissances acquises peuvent d'ores et déjà permettre de lancer des mesures expérimentales.

64. Principe décrété par l'Édit de Moulins de 1566 pour le DPM et réaffirmé par le CGPPP (article L. 3111-1).

- Dans le cas d'une mesure expérimentale, un dispositif de suivi et d'évaluation est prévu, permettant notamment de faire émerger des préconisations et de les capitaliser ; les protocoles développés sont compatibles avec les protocoles en vigueur dans les dispositifs de suivi existants.
- Un comité de pilotage et/ou de suivi de la mise en œuvre des mesures compensatoires est mis en place (composition à définir en fonction de la mesure concernée et des compétences nécessaires). Il associe des services de l'État, des établissements publics, des experts compétents, etc.
- Les données acquises sont rendues accessibles, afin qu'elles puissent être versées à une base de données publique par les opérateurs compétents, dans la mesure du possible en s'intégrant dans les schémas de bancarisation des données établis à travers les programmes de surveillance existants (DCSMM ou autre) et la stratégie nationale d'acquisition de connaissances, en lien avec les opérateurs scientifiques et techniques nationaux ou locaux.
- Un rapport est rédigé par le maître d'ouvrage pour contribuer à l'amélioration de la connaissance sur les bonnes pratiques et au développement de protocoles normalisés pour les mesures de restauration.

Concerter

Selon les cas, il peut être pertinent que le maître d'ouvrage consulte les gestionnaires d'aires marines protégées (ex. : gestionnaires de réserves naturelles, établissements publics de parcs nationaux, collectivités locales en outre-mer, parcs naturels marins, structure animatrice des sites Natura 2000 en mer, etc.). Les instances de gouvernance des AMP rassemblent les principaux opérateurs locaux. De plus, certaines régions ont installé des instances régionales de concertation sur les sujets maritimes et peuvent solliciter une information sur les dossiers les concernant. Pour les documents de planification sur le milieu marin, les conseils maritimes de façade constituent des instances de concertation dédiées à l'élaboration des instruments d'orientation de la politique maritime (art. L 219-6-1 du CE).

La délivrance d'avis représente une fonction importante des conseils de gestion de parcs naturels marins et des conseils d'administration des parcs nationaux. Les conseils peuvent être consultés pour rendre un avis non contraignant. Dans le cas d'activités susceptibles d'avoir un effet notable sur le milieu marin du Parc, le conseil délivre un avis conforme qui doit être suivi obligatoirement par l'autorité compétente. Dans le cas d'un parc naturel marin, l'article L 334-5 du CE précise : « Lorsqu'une activité est susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin, l'autorisation à laquelle elle est soumise ne peut être délivrée que sur avis conforme de l'Agence des aires marines protégées ou, sur délégation, du conseil de gestion »). Les plans de gestion des parcs naturels marins et les chartes des parcs nationaux apportent des précisions sur ce point.

Pour les projets de dimension industrielle, la procédure d'instruction des demandes prévoit une réunion de concertation présidée conjointement par le préfet chargé de l'instruction et par le préfet maritime, associant différentes parties prenantes dont par exemple : les préfets des autres départements intéressés, le (ou les) présidents des conseils généraux concernés, l'IFREMER, les services de l'État, les maires des communes côtières intéressées, les associations agréées de protection de la nature et de défense de l'environnement, le comité régional ou local des pêches maritimes et des élevages marins (art. 13 du décret 2006-798 du 6 juillet 2006), et éventuellement la consultation du conseil maritime de façade. Selon le type de projet, sont également associés l'Union nationale des producteurs de granulats, les Armateurs de France, le syndicat des énergies renouvelables, les ports autonomes, les compagnies maritimes, etc.

Fiche n° 31

Assurer un suivi

Comme pour l'évaluation des impacts, l'orientation des suivis se fait selon les objectifs de conservation du site et proportionnellement à la pression du projet sur l'environnement. Le suivi doit être adapté à chaque situation particulière. Les paramètres biologiques décrits dans le tableau ci-après sont fournis à titre indicatif et ne constituent pas une liste exhaustive (source : guide pour l'évaluation des incidences des projets d'extraction de matériaux en mer sur les sites Natura 2000, cf. Références infra) :

PARAMÈTRES SUIVIS	TECHNIQUES DE SUIVI	FRÉQUENCE	PÉRIMÈTRE D'ÉTUDE
Peuplements benthiques de substrats meubles	Le type de benne, le nombre de stations d'échantillonnage et leur répartition dépendent des faciès sédimentaires. Les prélèvements sont effectués à l'aide d'une benne adaptée à l'échantillonnage de la faune (il est préférable d'utiliser toujours la même benne que celle utilisée pour l'état initial). Ces observations complètent les analyses morpho-sédimentaires et permettent d'évaluer la pression du projet sur l'état de conservation de l'habitat (voir les protocoles CARTHAM, de la DCE et de la DCSMM en cours d'élaboration).	Circulaire DCE 2007/20 relative à la constitution et la mise en œuvre du programme de surveillance pour les eaux littorales. Arrêté du 25 janvier 2010 établissant le programme de surveillance de l'état des eaux.	Site d'extraction, zone d'empreinte sédimentaire du panache turbide et zone de référence.
Peuplements épibenthiques	Le suivi des populations épibenthiques se fait en plongée ou par vidéo tractée. Ces observations complètent les analyses morpho-sédimentaires et permettent d'évaluer la pression du projet sur l'état de conservation de l'habitat.	À renouveler lors de chaque suivi, au maximum tous les 5 ans.	
Poissons	La réalisation de suivis halieutiques au minimum deux fois par an (mars et octobre dans le périmètre d'exploitation pour disposer d'une image saisonnière) et éventuellement après le passage de la drague, permet d'observer les changements éventuels de la nature et de la composition des espèces et du rôle potentiel de nourricerie (voir les protocoles des programmes PELGAS, EVHOE et IBTS), les protocoles de la DCE (eaux de transition) et de la DCSMM en cours d'élaboration).	À renouveler lors de chaque suivi, au maximum tous les 5 ans. Il peut également être utile de réaliser ces campagnes tous les ans, durant toute la durée d'exploitation.	
Mammifères marins	Observations (photo/vidéo) côtières, par bateau, par avion. Hydrophones, sonars, modèles de propagation, télémétrie (GPS, balises Argos, géolocateurs) (voir les protocoles du programme PACOMM et de la DCSMM en cours d'élaboration).	Suivis mensuels avant (2-3 ans), pendant et après (3 ans) les travaux. Suivis annuels ou bi-sannuels ensuite. Suivis annuels pour les zones de masquage.	Zone potentielle de modifications comportementales (de l'ordre de 20 km autour du projet). Intégralité des AMP potentiellement impactées. Zones d'impacts cumulés potentiels entre 2 projets. Zone de référence suffisamment éloignée du projet. Zone de masquage acoustique potentiel (de l'ordre de 80 km autour du projet).
Oiseaux marins et chiroptères	Observations (photo/vidéo) côtières, par bateau, par avion. Enregistrements ultra-sonores, radars, télémétrie (GPS, balises Argos, géolocateurs) (voir les protocoles définis par la LPO et associations mammalogiques, et les protocoles de la DCSMM en cours d'élaboration).		
Colonne d'eau	Sondes hydrologiques (température, salinité, turbidité, matières en suspensions, oxygénation, chlorophylle), prélèvements (production primaire, phytoplancton, zooplancton, contaminants).		

Afin d'aboutir à des suivis homogènes, complémentaires et cohérents, le maître d'ouvrage peut demander à ses prestataires de suivre les protocoles de collecte de données standardisées, définis par exemple par les programmes CARTHAM et PACOMM (cf. supra) ou bien établis dans le cadre de la DCE ou de la DCSMM (protocoles de suivi en cours d'élaboration).

Capitaliser les connaissances

L'état des connaissances du milieu marin est particulièrement lacunaire pour la France métropolitaine et plus encore pour l'outre-mer. Il existe des contraintes spécifiques au milieu marin pour l'acquisition de données, la surveillance et le suivi, compte tenu des moyens lourds à mobiliser (navires, outils de mesures en mer, prélèvements) et des contraintes météorologiques.

Il convient donc de favoriser la mobilisation de toutes les sources de collecte de données (p. ex. via l'Institut France Énergie Marine), en sollicitant notamment les compétences des usagers de la mer, qui ont investi des moyens humains et financiers dans l'amélioration de la connaissance des milieux marins, dans le cadre de leurs évaluations environnementales et du suivi de leur activité.

L'AAMP met à disposition du public et des maîtres d'ouvrage les données environnementales et socio-économiques pertinentes. L'AAMP aide également à la mise en place de protocoles d'observation et de traitement des données acquises qui soient adaptés à la zone d'étude, validés scientifiquement et comparables aux bases existantes. En retour, il est attendu des maîtres d'ouvrage qu'ils mettent à disposition des données collectées (résultats d'étude et données brutes) pour qu'elles soient intégrées aux systèmes d'information publics (tels que le Système d'Information Nature et Paysage). Ces échanges réciproques facilitent notamment l'étude des impacts cumulés potentiels entre différents sites d'exploitation.

Exemple : la création en 2003 d'un groupement d'intérêt scientifique en vue de mieux connaître les effets de l'activité extractive sur les milieux marins (GIS SIEGMA) (source : www.siegma.fr)
Cette action relève à la fois de la recherche puisque des expérimentations sont menées et du soutien aux services de l'État qui, étant membres de ce GIS, en utilisent les conclusions afin de guider leur politique de traitement des dossiers des industriels. L'un des objectifs est de mettre en place une méthodologie de suivi de l'activité, d'améliorer les connaissances des effets des extractions sur le milieu marin, de proposer des indicateurs d'impact et de faire des recommandations sur la gestion des zones côtières.
Les partenaires du GIS regroupent des membres de droit (collectivités territoriales), un collège scientifique (CNRS, Universités haut-normandes, IFREMER, CSLHN & CRITT Estran) et un collège des usagers (Comités Régionaux des Pêches Haute & Basse-Normandie, les GIE Graves de Mer / Gris Nez / GMN & l'UNICEM). Un comité de pilotage évalue et valide les propositions d'études d'un comité scientifique et peut également formuler des orientations qui sont soumises à ce dernier.

ANNEXE : LISTE DES PRESSIONS ET IMPACTS ÉTABLIE PAR LA DCSMM (ANNEXE III, TABLEAU 2)

PARAMÈTRES SUIVIS	TECHNIQUES DE SUIVI
Perte physique	• Étouffement (ex. : par la mise en place de structures anthropiques ou l'évacuation de résidus de dragage). • Olmatage (dû, par exemple, à des constructions permanentes).
Dommages physiques	• Modifications de l'envasement (dues par exemple à des déversements, à une augmentation des ruissellements ou au dragage/à l'évacuation de résidus de dragage). • Abrasion (due par exemple à l'impact sur les fonds marins de la pêche commerciale, de la navigation, du mouillage). • Extraction sélective (due par exemple à l'exploration et à l'exploitation de ressources biologiques et non biologiques sur les fonds marins et dans le sous-sol).
Autres perturbations physiques	• Sonores sous-marines (dues, par exemple, au trafic maritime et aux équipements acoustiques sous-marins). • Déchets marins.
Interférences avec des processus hydrologiques	• Modifications importantes du régime thermique (dues par exemple à des déversements des centrales électriques). • Modifications importantes du régime de salinité (dues par exemple à la présence de constructions faisant obstacle à la circulation de l'eau, ou au captage d'eau).
Contamination par des substances dangereuses	• Introduction de composés synthétiques (ex. : substances prioritaires visées dans la directive 2000/60/CE présentant un intérêt pour le milieu marin, telles que pesticides, agents antisalissures, produits pharmaceutiques issus par exemple de pertes provenant de sources diffuses, de la pollution des navires et de l'exploration et de l'exploitation pétrolière, gazière et minérale ou de retombées atmosphériques) et substances biologiquement actives. • Introduction de substances et de composés non synthétiques (ex. : métaux lourds, hydrocarbures provenant par exemple de la pollution des navires et de l'exploration et de l'exploitation pétrolière, gazière et minérale, retombées atmosphériques, apports fluviaux). • Introduction de radionucléides.
Rejet systématique et/ou intentionnel de substances	• Introduction d'autres substances, qu'elles soient solides, liquides ou gazeuses, dans les eaux marines, du fait de leur rejet systématique et/ou intentionnel dans le milieu marin, autorisé conformément à d'autres actes communautaires et/ou aux conventions internationales.
Enrichissement par des nutriments et des matières organiques	• Apports d'engrais et d'autres substances riches en azote et en phosphore (p. ex. émanant de sources ponctuelles et diffuses, y compris l'agriculture, l'aquaculture, les retombées atmosphériques). • Apports en matières organiques (ex. : égouts, mariculture, apports fluviaux).
Perturbations biologiques	• Introduction d'organismes pathogènes microbiens. • Introduction d'espèces non indigènes et translocations. • Extraction sélective d'espèces, y compris les prises accidentelles et accessoires (due à la pêche commerciale et récréative par exemple).

Fiche n° 31

Pour en savoir +

- Directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », DCSMM).
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:FR:PDF
- Mise en œuvre de la DCSMM au niveau français : http://www.developpement-durable.gouv.fr/-La-mise-en-oeuvre-de-la-directive-.html
- Éléments des plans d'action pour les milieux marins (PAMM), consultables sur les sites des DIRM.
http://www.dirm-memn.developpement-durable.gouv.fr
http://www.dirm.sud-atlantique.developpement-durable.gouv.fr
http://www.affaires-maritimes.mediterranee.equipement.gouv.fr
http://www.dirm.nord-atlantique-manche-ouest.developpement-durable.gouv.fr
- Contributions thématiques (données mobilisées pour réaliser les évaluations initiales de la DCSMM).
http://wwz.ifremer.fr/dcsmm
- Arrêté du 3 juin 2011 portant identification des catégories d'aires maritimes protégées entrant dans le champ de compétence de l'Agence des aires marines protégées.
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024313030&fastPos=2&fastReqId=1483608368&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte
- Arrêté du 17 décembre 2012 relatif à la définition du bon état écologique des eaux marines
http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20121230&numTexte=89&pageDebut=21138&pageFin=21154
- Arrêté du 17 décembre 2012 relatif aux critères et méthodes à mettre en œuvre pour l'élaboration de l'évaluation initiale du plan d'action pour le milieu marin
http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20121230&numTexte=90&pageDebut=21154&pageFin=21156
- Loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.
http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20060415&numTexte=1&pageDebut=05682&pageFin=05693
- Ministère du développement durable. 2010. Rapport du comité opérationnel n° 7 études d'impact - évaluation du Grenelle de la mer, piloté par M. Jean-Yves Perrot, Président Directeur Général d'IFREMER.
http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000191/index.shtml
http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/IMG/pdf/G7.pdf
- Document d'orientation de la Commission européenne. 2010. L'extraction des minéraux non énergétiques et Natura 2000.
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/neei_report_fr.pdf
- Guides français : http://www.developpement-durable.gouv.fr/Evaluation-des-Incidences.html
- Guide pour l'évaluation des incidences des projets d'extraction de matériaux en mer sur les sites Natura 2000 – 2010
Partie 1. 2010. Analyse des incidences potentielles
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/couv_et_doc_analyse_p_1_a_p36_reduire.pdf
Partie 2. 2010. Guide méthodologique
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/guide_methodo_extraction_materiaux_partie_1_reduire.pdf
- GEODE (groupe d'étude et d'observation sur le dragage et l'environnement). 2008. Guide pour l'évaluation des incidences des travaux de dragage sur les sites Natura 2000.
Les dragages d'entretien des chenaux de navigation dans les estuaires français
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese__guide__geode_diffusee_CE070110.pdf

Fiche n° 31

Pour en savoir + (suite)

Évaluation des incidences des dragages des chenaux de navigation et des immersions sur l'état de conservation des sites Natura 2000
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/partie_1-sommaire-_chap_1_a_4.pdf
Recommandations pour la détermination d'objectifs de gestion d'un estuaire au regard des opérations de dragage et d'immersion :
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2B_GEODE_Recommandations_gestion_version_0308.pdf

- Ministère du développement durable. 2010. Guide de l'étude d'impact sur l'environnement des parcs éoliens. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/guide_eolien_15072010_complet.pdf
Ce guide aborde les spécificités des parcs éoliens en mer.

- Ministère du développement durable. Étude réalisée par l'IFREMER et le BRGM visant à identifier des zones de moindre contrainte où l'exploitation des granulats marins sera possible en regard des ressources et activités halieutiques et de l'environnement biologique.
Étude déroulée en 3 phases :
  - phase 1 (2006) : géologie-ressources (inventaire des ressources en matériaux marins, façades Manche-Est et Loire-Gironde) ;
  - phase 2 (2007) : ressources et activités halieutiques (synthèse bibliographique des principales espèces de Manche orientale et du golfe de Gascogne, évaluation de la ressource halieutique par les campagnes scientifiques françaises, débarquements internationaux en Manche orientale de 2000 à 2004, activité et production des navires français) ;
  - phase 3 (2008) : environnement (cartographie synthétique des peuplements benthiques, flux sédimentaires en « Manche Est » : modélisation du transport à long terme) et système d'information géographique (SIG) final garantissant l'intégration des données et leur harmonisation.

http://wwz.ifremer.fr/drogm_eng/Mineral-resources/Marine-materials/Inventaire-des-ressources

- Site internet de l'Agence des aires marines protégées.
Cartothèque : http://cartographie.aires-marines.fr/
Documents d'état des lieux produits : http://www.aires-marines.fr/Documentation

- Ministère du développement durable. 2012. Énergies marines renouvelables : étude méthodologique des impacts environnementaux et socio-économiques.

- Ministère du développement durable. 2013 (à paraître). Guide des études d'impacts environnementaux de l'éolien offshore.

- DEFRA. 2010. Strategic Review of Offshore Wind Farm Monitoring Data Associated with FEPA Licence Conditions.

- CEFAS. 2012. Guidelines for data acquisition to support marine environmental assessments of offshore renewable energy projects

- Levrel, H., Pioch, S., Spieler, R. Marine Policy 36 (2012) 1202–1210. Compensatory mitigation in marine ecosystems : Which indicators for assessing the "no net loss" goal of ecosystem services and ecological functions?
http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2012.03.004

- Bases de données :

Observatoire national de la mer et du littoral : http://www.onml.fr
Géophysique et sédimentologie : http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr
Réseaux de surveillance du littoral : http://envlit.ifremer.fr/resultats/quadrige
Écosystèmes et habitats benthiques : http://www.rebent.org/index.php
Données marines géoréférencées : http://www.ifremer.fr/sextant/
SINPmer : http://www.naturefrance.fr/realisations/sinp_mer

ACRONYMES

AAMP	Agence des aires marines protégées
AE	Autorité environnementale
AMD	Arrêté de mise en demeure
AMO	Assistant à maîtrise d'ouvrage
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
APB	Arrêté de protection de biotope
ARS	Agence régionale de santé
ATEN	Atelier technique des espaces naturels
BE	Bureau d'études
CBN	Conservatoire botanique national
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDCEA	Commission départementale de la consommation des espaces agricoles
CE	Code de l'environnement
CF	Code forestier
CU	Code de l'urbanisme
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CEN	Conservatoire d'espaces naturels
CETE	Centre d'études techniques
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CLI	Commission locale d'information
CLIC	Comité local d'information et de concertation
CLIS	Commission locale d'information et de surveillance
CMD	Convention de mise à disposition
CMP	Code des marchés publics
CNDP	Commission nationale de débat public
CNPF / CRPF	Centre national de la propriété forestière / Centre régional de la propriété forestière
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
CODERST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
CPDP	Commission particulière du débat public
CPIE	Centre permanent d'initiatives pour l'environnement
CREN	Conservatoire régional des espaces naturels
CSRPN	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
CSS	Commission de suivi des sites
DCE	Directive-cadre sur l'eau
DCSMM	Directive-cadre stratégie pour le milieu marin
DD(CS)PP	Direction départementale (de la cohésion sociale) et de la protection des populations
DDT(M)	Directions départementales des territoires (et de la mer)
DIREN (ex)	Direction régionale de l'environnement
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DOCOB	Document d'objectifs (Natura 2000)

DOO	Document d'orientation et d'objectifs
DPM	Domaine public maritime
DRA	Directive régionale d'aménagement
DRE	Directive responsabilité environnementale
DRE	Direction régionale de l'équipement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DTADD	Directive territoriale d'aménagement et de développement durables
DUP	Déclaration d'utilité publique
ECB	Espace classé boisé
ENS	Espace naturel sensible
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
FNSAFER	Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
FRUP	Fondation reconnue d'utilité publique
GES	Gaz à effet de serre
GIDIC	Gestion informatique des données des installations classées
HEA	Habitat *equivalency analysis*
ICPE	Installation classée pour l'environnement
IFRECOR	Initiative française pour les récifs coralliens
INPN	Inventaire national du patrimoine naturel
INB	Installation nucléaire de base
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et activités
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
LPO	Ligue pour la protection des oiseaux
MAET	Mesures agro-environnementales territorialisées
MDP	Mécanisme de développement propre
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MIPE	Mission de coordination inter-services des polices de l'environnement
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
OPQIBI	Organisme de qualification de l'ingénierie
PAC	Porter à connaissance
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PDED	Plan départemental d'élimination des déchets
PAMM	Plan d'action pour le milieu marin
PAOT	Plans d'actions opérationnel et territorial (cf. SDAGE)

PDESI	Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée
PdM	Programme de mesures (cf. SDAGE)
PDRH	Programme de développement rural hexagonal
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNA	Plan national d'actions
pSIC	Proposition de site d'intérêt communautaire
PV	Procès-verbal
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RBD	Réserve biologique domaniale
RBF	Réserve biologique forestière
REA	Resource *equivalency analysis*
RNCFS	Réserve nationale de chasse et de faune sauvage
RNN	Réserve naturelle nationale
RNR	Réserve naturelle régionale
RST	Réseau scientifique et technique
RTE-T	Réseau transeuropéen de transport
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCAP	Stratégie de création d'aires protégées
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SETRA	Service d'études sur les routes, les transports et leurs aménagements
SIC	Site d'intérêt communautaire
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRGS	Schéma régional de gestion sylvicole
SIG	Système d'information géographique
SINP	Système d'information sur la nature et les paysages
SNIT	Schéma national d'infrastructures de transport
SPPPI	Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles
TA	Tribunal administratif
TGI	Tribunal de grande instance
TVB	Trame verte et bleue
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UREC	Unité de réduction d'émissions certifiée
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZHIEP	Zone humide d'intérêt environnemental particulier
ZICO	Zone importante pour la conservation des oiseaux
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZPS	Zone de protection spéciale
ZSC	Zone spéciale de conservation
ZSGE	Zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau

Commissariat général au développement durable
Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable
Tour Voltaire
92 055 La Défense cedex
Tél. : 01 40 81 21 22

Retrouver cette publication sur le site :
http://www.developpement-durable.gouv.fr/developpement-durable

Résumé

La stratégie de la biodiversité de l'Union européenne vise à enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des écosystèmes d'ici à 2020 en définissant six objectifs prioritaires. L'un d'eux - préserver et améliorer les écosystèmes et leurs services - mentionne l'évitement de « toute perte nette pour les écosystèmes et leurs services ».

L'application des présentes lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels permettra de contribuer pleinement à la réussite de cette stratégie européenne déclinée en France.

Les lignes directrices constituent un document méthodologique, élaboré par un groupe de travail réunissant l'ensemble des parties prenantes concernées par la prise en compte de la protection de l'eau et de la biodiversité dans les projets d'aménagement et les documents de planification.

Il s'agit de transcrire dans les pratiques, les obligations découlant des textes législatifs et réglementaires sur l'évitement, la réduction et la compensation des impacts sur les milieux naturels. Les lignes directrices précisent de manière pragmatique les principes qui guident cette séquence ainsi que les méthodes mobilisables pour la mettre en œuvre, dans l'objectif de conserver globalement la qualité environnementale des milieux, et si possible d'obtenir un gain net lorsque l'état de ces milieux est dégradé.

Les lignes directrices portent sur l'ensemble des milieux naturels terrestres, aquatiques et marins. Elles s'adressent à l'ensemble des acteurs concernés (services de l'État, établissements publics, collectivités locales, entreprises, associations), agissant en tant que maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, prestataires, services instructeurs, autorité environnementale, services de police et autres parties prenantes.

Les lignes directrices ont vocation à évoluer en fonction de la réglementation et de la parution de nouveaux outils techniques. Leur application fera l'objet d'un retour d'expériences afin de suivre les déclinaisons territoriales et sectorielles et d'améliorer les méthodes proposées.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère
de l'Écologie,
du Développement
durable
et de l'Énergie

Dépôt légal : octobre 2013
ISSN : 2102-474X
ISBN : 978-2-11-128737-2