



CONCOURS EXTERNE / INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2019

Note de synthèse et de propositions visant à faire l'analyse du dossier remis au candidat portant sur un sujet technique

Option : Ingénierie environnementale

EPREUVES N° 1 & 6

Durée : 5 h
Coefficient : 5

SUJET :

Vous venez d'être recruté(e) comme directeur ou directrice de l'Eau et de l'Environnement dans une Communauté d'Agglomération littorale en forte croissance démographique (150000 hab.) que l'on désignera comme Communauté d'Agglomération des Deux Lagunes.

Son territoire se caractérise par la richesse du milieu lagunaire placé en zone RAMSAR (Convention relative aux zones humides d'importance internationale). La conchyliculture prend également une place importante dans l'économie locale et a connu plusieurs crises pendant lesquelles la commercialisation a été interdite du fait de la mauvaise qualité des eaux. Cette fragilité est également accentuée par les nouvelles formes de développement touristique liées à la découverte des milieux aquatiques.

Une priorité politique environnementale forte est donc affichée, tant pour les projets soumis à évaluation environnementale que pour toute intervention pouvant impacter les milieux humides et leur biodiversité. Ces démarches s'appuieront sur la séquence ERC (*Eviter, Réduire, Compenser*) qui joue désormais un rôle majeur dans ces dispositifs d'évaluation. Ceci concerne les projets conduits par votre direction, mais aussi les autres directions de la collectivité pour lesquelles vous assurez un appui réglementaire et méthodologique.

Le Directeur Général des Services vous a confié cette réflexion en vue de proposer à l'assemblée territoriale des orientations stratégiques.

Dans une première partie, et à partir du dossier qui vous est fourni, vous rédigerez une note de synthèse destinée aux élus de la Communauté

d'agglomération explicitant la place de la séquence ERC dans les politiques environnementales.

Dans une seconde partie, et à partir des éléments contenus dans le dossier et de vos propres réflexions, vous rédigerez une note d'aide à la décision stratégique et opérationnelle à l'attention du Directeur Général des Services. Elle définira les stratégies environnementales que pourra conduire la Communauté d'Agglomération et les priorités que vous souhaitez donner à votre direction, sur les projets qu'elle conduit, soumis ou non à évaluation environnementale, et sur votre appui aux autres directions de la Communauté d'agglomération.

Barème de notation :

Synthèse : 10 points
Propositions : 10 points

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Article L110-1 Code de l'environnement Article modifié par la Loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des Paysages	Page 1
Document n° 2	Compensation des atteintes à la biodiversité Construire le consensus - Rapport sénatorial 2016/2017	Page 3
Document n° 3	La séquence « éviter, réduire et compenser » un dispositif consolidé THEMA / Ministère de l'environnement, de l'Energie et de la Mer 2017	Page 7
Document n° 4	La modernisation du droit de l'environnement THEMA / Ministère de l'environnement, de l'Energie et de la Mer 2017	Page 11
Document n° 5	Guide d'aide à la définition des mesures ERC (EXTRAITS) THEMA / COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE - JANVIER 2018	Page 15
Document n° 6	Eviter les impacts sur l'environnement au sens de la séquence ERC - France Nature Environnement-Avril 2018	Page 32
Document n° 7	Biodiversité : vers une organisation de la compensation à l'échelle d'un territoire - Actu Environnement Octobre 2018	Page 40

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



Article L110-1 – Code de l'environnement

Article modifié par la Loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages,

I. - Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage.

Les processus biologiques, les sols et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine.

On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants.

II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

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. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ;

Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité ;

3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4° Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;

5° Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui

permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ;

6° Le principe de solidarité écologique, qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés ;

7° Le principe de l'utilisation durable, selon lequel la pratique des usages peut être un instrument qui contribue à la biodiversité ;

8° Le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts, selon lequel les surfaces agricoles, aquacoles et forestières sont porteuses d'une biodiversité spécifique et variée et les activités agricoles, aquacoles et forestières peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant, d'une part, la préservation des continuités écologiques et, d'autre part, des services environnementaux qui utilisent les fonctions écologiques d'un écosystème pour restaurer, maintenir ou créer de la biodiversité ;

9° Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.

III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II est recherché, de façon concomitante et cohérente, grâce aux cinq engagements suivants :

1° La lutte contre le changement climatique ;

2° La préservation de la biodiversité, des milieux, des ressources ainsi que la sauvegarde des services qu'ils fournissent et des usages qui s'y rattachent ;

3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;

4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;

5° La transition vers une économie circulaire.

IV. - L'Agenda 21 est un projet territorial de développement durable



COMPENSATION DES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ : CONSTRUIRE LE CONSENSUS

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MESURES DE COMPENSATION DES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ ENGAGÉES SUR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES

Rapport de M. Ronan Dantec, groupe Écologiste, sénateur de Loire-Atlantique

Rapport n°517 (2016-2017)

La commission d'enquête sur « les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures » a été créée le 16 novembre 2016, à la demande du groupe écologiste. Composée de 17 sénateurs représentant les différents groupes politiques, elle a conduit ses travaux sous la présidence de M. Jean-François Longeot (UDI-UC – Doubs), son rapporteur étant M. Ronan Dantec (Écologiste – Loire-Atlantique). Entre le 15 décembre 2016 et le 25 avril 2017, la commission d'enquête a entendu 135 personnalités (administration et établissements publics, chercheurs, juristes, représentants du monde agricole, de la chasse et de la pêche, maîtres d'ouvrage, associations de protection de l'environnement, acteurs économiques, représentants des collectivités territoriales, bureaux d'études, etc.) et effectué 4 déplacements (Cossure, Loire-Atlantique, Gironde et conseil départemental des Yvelines).

Une étude consacrée à la compensation des atteintes à la biodiversité aux États-Unis et en Allemagne a été réalisée, à la demande de la commission d'enquête, par le service de législation comparée du Sénat et figure en annexe du rapport.

I. Pour une sécurisation de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC)

La séquence ERC s'est construite progressivement dans un contexte général d'érosion de la biodiversité

- L'érosion de la biodiversité est aujourd'hui un fait reconnu sur lequel de nombreuses études s'accordent. Le bilan 2016 de l'état de la biodiversité en France, établi par l'Observatoire national de la biodiversité (ONB), illustre ce phénomène et alerte sur la régression des espèces, des habitats et milieux naturels, ainsi que sur la banalisation des territoires agricoles.
- S'il ne s'agit pas du facteur le plus important de l'érosion de la biodiversité, la construction des infrastructures, notamment de transports, peut se révéler très impactante lorsqu'elle se surajoute à d'autres facteurs déjà présents sur un territoire.
- La compensation écologique constitue un lieu intéressant d'acquisition de connaissances et d'expérimentation de techniques en faveur de la restauration de la biodiversité.
- Le triptyque « éviter-réduire-compenser » est inscrit en droit français depuis quarante ans mais est longtemps resté appliqué de façon partielle, faisant l'objet d'une doctrine administrative et de lignes directrices. La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, du 8 août 2016, a renforcé le cadre juridique de la compensation en introduisant notamment un objectif d'absence de perte nette de biodiversité ainsi qu'une obligation de résultat.

Vers un effort de mise en cohérence des procédures administratives

- La mise en œuvre de la séquence ERC souffre de l'hétérogénéité des régimes juridiques la mettant en œuvre (évaluation environnementale, Natura 2000, protection des espèces de faune et de flore sauvages, protection des milieux aquatiques et humides, opérations de défrichement) et d'un faible encadrement des méthodes d'élaboration de son contenu. En outre, la segmentation des procédures juridiques fait obstacle à une approche plus intégratrice de la reconquête de la biodiversité et compromet la bonne participation du public.
- Il est aujourd'hui difficile d'identifier clairement les coûts liés à la conception, la mise en œuvre et la gestion des mesures de compensation des projets étudiés.

Vers une mise en œuvre plus efficace et plus consensuelle des étapes « éviter », « réduire » et « compenser »

- Une très grande partie des acteurs concernés mettent en avant une insuffisante mise en œuvre de l'évitement, et, dans une moindre mesure, de la réduction, ce qui, d'une part peut conduire le maître d'ouvrage à mettre en œuvre des mesures compensatoires d'une ampleur démesurée avec des conséquences non négligeables sur l'utilisation du foncier, et d'autre part peut limiter le degré d'acceptabilité du projet. Ce constat plaide pour une plus grande anticipation dans la mise en œuvre de la séquence.
- Les méthodes de compensation – surfacique et fonctionnelle – doivent pouvoir être conciliées et s'appuyer sur une expertise publique et privée renforcée, notamment sur le volet relatif à la qualité des inventaires initiaux.

Vers un renforcement du rôle des parties prenantes

- Le monde agricole occupe une place particulièrement importante dans la mise en œuvre de la séquence ERC. Dans le cadre d'un projet d'aménagement, les agriculteurs sont généralement affectés à deux titres : par l'emprise des ouvrages construits puis par le foncier mobilisé pour la mise en œuvre des mesures compensatoires. D'une manière générale, le monde agricole ne s'oppose pas aux compensations environnementales, dès lors que le rôle de l'agriculture est pleinement reconnu et que ses préoccupations sont prises en compte lors de la définition des mesures.
- La bonne mise en œuvre de la séquence ERC passe par la création d'un consensus scientifique solide, une meilleure intégration au sein de la démocratie environnementale et l'émergence d'une culture commune autour des acteurs des territoires.

II. Pour une cohérence dans l'espace et dans le temps des mesures de compensation

La cohérence territoriale des mesures de compensation

- L'équivalence écologique entre les dommages et les gains de biodiversité a vocation à être appréciée à une échelle biogéographique pertinente.
- Le critère de proximité peut avoir des effets variables sur l'acceptabilité sociale des projets. Son application doit donc viser une bonne insertion territoriale de la compensation, en cohérence avec les réseaux écologiques existants et en s'appuyant sur la trame verte et bleue. La modulation du critère de proximité conditionne en outre en partie les possibilités de mutualisation des mesures compensatoires, dans le respect de l'équivalence écologique.
- Lors de la mise en œuvre de la séquence ERC, la pratique actuelle conduit à focaliser l'évaluation des impacts et la définition des mesures compensatoires sur les éléments de biodiversité remarquable au détriment de la biodiversité dite « ordinaire ».
- Les régions et les départements sont des acteurs essentiels de la compensation et ont montré toute leur disponibilité pour mettre en œuvre cette compétence.

La cohérence dans le temps des mesures de compensation

- Le maître d'ouvrage, responsable de la mise en œuvre des mesures de compensation, en assure le suivi. L'État exerce aussi un suivi via ses services déconcentrés (DREAL et DDTM), ainsi que par des structures *ad hoc* permettant d'associer les acteurs locaux tels que le monde agricole, les collectivités territoriales, les associations naturalistes locales ou les fédérations de chasse et de pêche. Depuis la loi du 8 août 2016, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) est chargée du suivi global des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité. Cet enjeu est essentiel dans la mesure où il garantit l'effectivité des mesures de compensation et où la loi « Biodiversité » a fixé une obligation de résultat.
- Au-delà des durées prescrites dans les arrêtés d'autorisation et de dérogation, rien ne permet aujourd'hui de garantir la pérennité des mesures de compensation.



III. Les propositions de la commission d'enquête

UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DE LA BIODIVERSITÉ ET UNE PRÉCISION DES PHÉNOMÈNES DE FRAGMENTATION DES MILIEUX

- ▶ Établir les bases d'une stratégie nationale de lutte contre la fragmentation des espaces naturels en lien avec la Stratégie nationale pour la biodiversité.
- ▶ Valoriser les enseignements de la compensation des atteintes à la biodiversité dans une stratégie globale de reconquête de la biodiversité.

UNE PLUS GRANDE ANTICIPATION ET UNE MEILLEURE APPLICATION DE LA SÉQUENCE « ERC »

- ▶ Définir dans le code de l'environnement, comme cela est déjà prévu pour la compensation, les grands principes applicables à la mise en œuvre de l'évitement et de la réduction.
- ▶ Exiger des maîtres d'ouvrage la définition d'une stratégie ERC intégratrice dans l'étude d'impact, comprenant des informations précises sur les problématiques foncières du volet compensatoire.
- ▶ Veiller à ce que l'étude d'impact intègre les analyses prévues au titre de la compensation collective agricole.
- ▶ S'appuyer sur l'autorisation environnementale unique afin de consolider les procédures d'autorisation et d'unifier la définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

DES MÉTHODOLOGIES À AMÉLIORER POUR UNE MISE EN ŒUVRE SOUPLE ET EFFICACE DE LA COMPENSATION

- ▶ Développer au niveau national les éléments de méthodologie permettant de disposer d'une approche plus fine du fonctionnement des écosystèmes et pouvant être déclinés dans les territoires en tenant compte des spécificités de ces derniers.
- ▶ Systématiser une approche fonctionnelle de la proximité pour améliorer l'efficacité, la pérennité et l'insertion de la compensation dans le territoire, dans le respect de l'équivalence écologique.
- ▶ Généraliser la prise en compte des atteintes à la biodiversité ordinaire dans les processus d'autorisation.
- ▶ Assurer une intégration pleine et entière des travaux dans la séquence ERC, par une anticipation de leurs impacts et un contrôle effectif, par les pouvoirs publics, lors de leur réalisation.
- ▶ Diversifier les ressources des opérations de restauration de milieux naturels à enjeux patrimoniaux jusqu'alors financées par la compensation par l'offre.

S'APPUYER SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR UNE VÉRITABLE PLANIFICATION DE LA COMPENSATION

- ▶ Localiser en priorité les mesures compensatoires sur des territoires cohérents avec la trame verte et bleue.
- ▶ Associer pleinement les collectivités territoriales à la réalisation de l'inventaire national des espaces naturels à fort potentiel de gain écologique confié à l'AFB par la loi « Biodiversité ».
- ▶ Encourager l'identification dans les schémas régionaux de zones à fort potentiel de restauration écologique, en cohérence avec la trame verte et bleue.

UN RENFORCEMENT DES EXPERTISES PUBLIQUE ET PRIVÉE

- ▶ Assurer la diffusion la plus large possible d'un guide pratique sur l'évitement et la réduction, établi à partir de retours d'expériences sur des projets de toute taille, et permettant d'apprécier les points forts et les points faibles des mesures mises en œuvre ainsi que les coûts qui leur sont associés.
- ▶ Assurer progressivement, en concertation avec les acteurs, la montée en qualification des bureaux d'études, sur la base de méthodes partagées de réalisation des inventaires initiaux et de définition des mesures de compensation.
- ▶ Renforcer, sous la responsabilité de l'AFB, la formation des administrations chargées d'instruire et de suivre la mise en œuvre de la séquence ERC.
- ▶ Améliorer la qualité des inventaires initiaux par une harmonisation des méthodes applicables.

UNE MEILLEURE INTÉGRATION DU MONDE AGRICOLE À LA COMPENSATION

- ▶ Assurer une participation du monde agricole à toutes les étapes de définition et de mise en œuvre des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, notamment par un dialogue renforcé avec les chambres d'agriculture et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.
- ▶ Réduire l'empreinte de la compensation écologique sur le foncier agricole par l'évitement et la réduction, par une approche fonctionnelle de la

- compensation et par une localisation des mesures plus favorable à l'économie agricole (friches, délaissés, terres peu productives).
- ▶ Harmoniser les barèmes de rémunération des agriculteurs engagés dans la mise en œuvre de mesures compensatoires.
- ▶ Proposer des solutions conventionnelles pérennes et attractives, respectant les spécificités de l'activité agricole, en particulier le statut du fermage.

LA CRÉATION DU CONSENSUS AUTOUR DE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE

- ▶ Encourager une prise de contact, facultative, avec le Conseil national de la protection de la nature (CNP) à l'initiative du maître d'ouvrage en amont de l'étude d'impact.
- ▶ Évaluer l'opportunité de généraliser un avis du CNPN sur l'étude d'impact et de contraindre les maîtres d'ouvrage à faire porter leurs observations en réponse dans leur dossier d'enquête publique.
- ▶ Inclure obligatoirement, dans les dossiers d'enquête publique, les observations en réponse, de la part du maître d'ouvrage, sur les griefs

- éventuellement soulevés par l'avis de l'Autorité environnementale.
- ▶ Expliciter systématiquement, au sein des arrêtés prescrivant des mesures de compensation, les raisons qui, le cas échéant, conduisent le détenteur du pouvoir réglementaire à ne pas suivre les orientations ou prescriptions des avis scientifiques préalables obligatoires ou des avis scientifiques complémentaires.

UNE TRANSPARENCE DES COÛTS DE LA SÉQUENCE « ERC »

- ▶ Élaborer une base de données indicative et nationale sur les coûts de mise en œuvre de la compensation.
- ▶ Prolonger et développer les études existantes sur les budgets alloués par les maîtres d'ouvrages à la séquence ERC.

- ▶ Identifier les postes budgétaires relatifs à la compensation.
- ▶ Établir la transparence systématique de ces budgets par le biais d'une publication annuelle et d'un suivi par l'autorité en charge du contrôle des mesures de compensation.

UNE AMÉLIORATION DU SUIVI DANS LE TEMPS DES MESURES DE COMPENSATION

- ▶ Prévoir au sein des arrêtés prescrivant la compensation le détail dans le temps des objectifs de résultat à atteindre et non pas les seuls moyens à mettre en œuvre.
- ▶ Harmoniser les méthodes de suivi.
- ▶ Tendre à développer les moyens humains et la formation des agents en charge du suivi afin de rendre effectifs la nouvelle obligation de résultat, le pouvoir de définir des prescriptions complémentaires si les mesures de compensation sont inopérantes et,

- le cas échéant, les sanctions prévues si les mesures ne sont pas mises en œuvre.
- ▶ Développer l'organisation du suivi à une échelle territoriale cohérente autour de l'AFB au travers, le cas échéant, des agences régionales pour la biodiversité.
- ▶ Indiquer précisément la localisation des zones accueillant des mesures de compensation dans les différents documents d'urbanismes afin de garantir une bonne information au niveau local.



Président
Jean-François Longeot

Sénateur du Doubs
(Groupe UDI-UC)



Rapporteur
Ronan Dantec

Sénateur de Loire-Atlantique
(Groupe Écologiste)

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, EN CHARGE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT



La séquence « éviter, réduire et compenser », un dispositif consolidé

MARS 2017

La séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) a pour objectif d'éviter les atteintes à l'environnement, de réduire celles qui n'ont pu être suffisamment évitées et, si possible, de compenser les effets notables qui n'ont pu être ni évités, ni suffisamment réduits. Elle s'applique aux projets et aux plans et programmes soumis à évaluation environnementale ainsi qu'aux projets soumis à diverses procédures au titre du code de l'environnement (autorisation environnementale, dérogation à la protection des espèces, évaluation des incidences Natura 2000, etc.).

Introduite en droit français par la loi relative à la protection de la nature de 1976, la séquence ERC bénéficie d'un socle législatif solide tant au niveau français qu'au niveau européen. Elle vient d'être consolidée et précisée en août 2016 par deux textes. La loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages codifie dans le code de l'environnement des principes forts, tels que la nécessaire effectivité des mesures ERC, et des modalités de suivi plus précises, par exemple la géolocalisation pour les mesures compensatoires. L'ordonnance sur l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes porte une approche plus globale de leurs impacts sur l'environnement. Par ailleurs, la séquence ERC fait l'objet de groupes de travail nationaux qui impliquent les parties prenantes.

68 000 hectares de sols naturels ou agricoles s'artificialisent chaque année. Il s'agit de la première cause de la dégradation des milieux naturels et plus particulièrement de la biodiversité. La séquence ERC est au cœur du processus d'évaluation environnementale et s'applique à l'ensemble des thématiques environnementales (sols, eau, air, climat, nuisances, biodiversité, etc.).

L'intégration de l'environnement le plus tôt possible dans la conception d'un projet, plan, programme est nécessaire pour une bonne application de la séquence ERC et ainsi pour permettre le moindre impact possible.

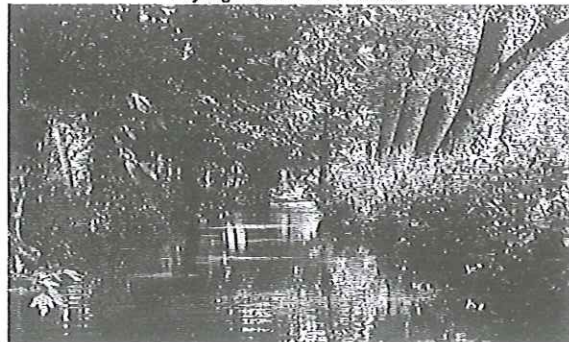
LES GRANDS PRINCIPES DE LA SÉQUENCE ERC

Les impacts d'un projet, plan ou programme sur l'environnement entraînent une dégradation de la qualité environnementale (cf. schéma 1). La meilleure façon de préserver les milieux naturels est de s'attacher, en premier lieu, à éviter ces impacts. Pour cela, les mesures envisagées peuvent concerner des choix fondamentaux liés au projet (évitement géographique ou technique). Il peut s'agir, par exemple, de modifier le tracé d'une route pour éviter un site Natura 2000. Dès lors que les impacts négatifs sur l'environnement n'ont pu être pleinement évités à un coût raisonnable, il convient de réduire la dégradation restante par des solutions techniques de minimisation :

- spécifiques à la phase de chantier (comme l'adaptation de la période de réalisation des travaux pour réduire les nuisances sonores) ;
- spécifiques à l'ouvrage lui-même (comme la mise en place de protections anti-bruit).

En dernier recours, des mesures compensatoires doivent être engagées pour apporter une contrepartie positive si des impacts négatifs persistent, visant à conserver globalement la qualité environnementale des milieux. En effet, ces mesures ont pour objectif l'absence de perte nette, voire un gain écologique (mêmes composantes : espèces, habitats, fonctionnalités...) : l'impact positif sur la biodiversité des mesures doit être au moins équivalent à la perte causée par le projet, plan ou programme. Pour cela, elles doivent être pérennes, faisables (d'un point de vue technique et économique), efficaces et

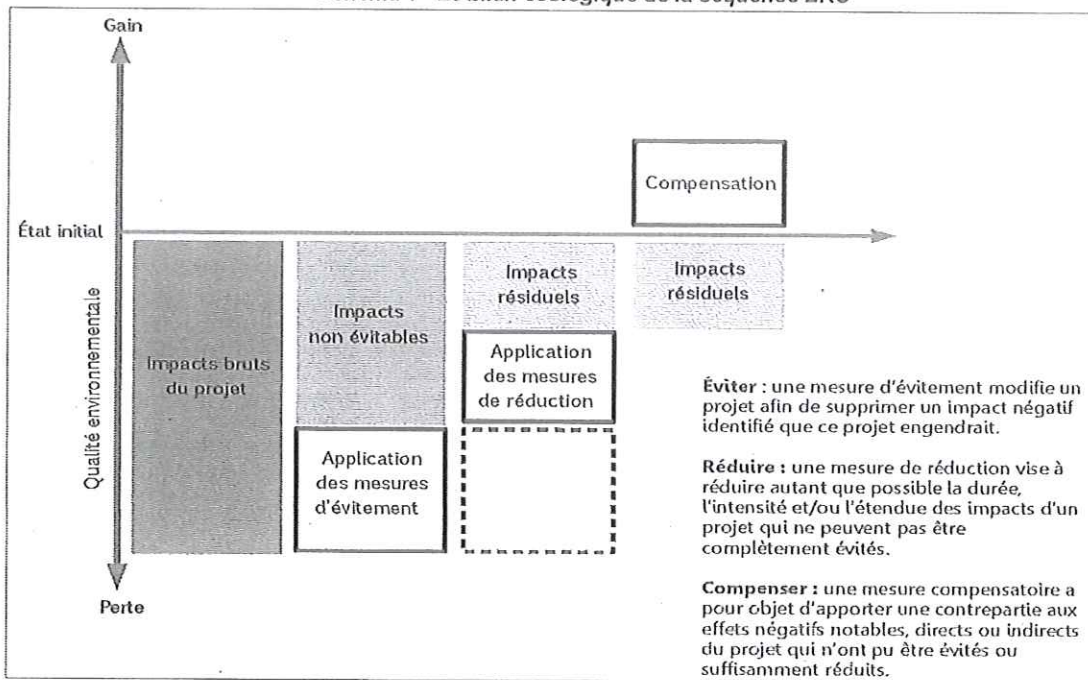
Paysage du marais Poitevin



Crédit photo : TERRA/Yann Werdefroy

La séquence « éviter, réduire et compenser », un dispositif consolidé

Schéma 1 - Le bilan écologique de la séquence ERC



facilement mesurables. Pour que l'équivalence soit stricte, le gain doit être produit à proximité du site impacté. C'est pourquoi la définition de mesures compensatoires satisfaisantes est indissociable de l'identification et de la caractérisation préalables des impacts résiduels du projet et de l'état initial du site d'impact et du site de compensation. Les mesures compensatoires font appel à des actions de réhabilitation, de restauration et/ou de création de milieux. Elles doivent être complétées par des mesures de gestion conservatoire (ex. : pâturage extensif, entretien de haies, etc.) afin d'assurer le maintien de la qualité environnementale des milieux. Elles doivent être additionnelles aux politiques publiques existantes et aux autres actions inscrites dans le territoire, auxquelles elles ne peuvent pas se substituer, et être conçues pour durer aussi longtemps que l'impact.

UN SOCLE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE SOLIDE, RENFORCÉ PAR LA LOI BIODIVERSITÉ

Le socle législatif et réglementaire régissant la séquence ERC et plus généralement l'évaluation environnementale, s'est progressivement constitué depuis la loi du 10 juillet 1976, notamment sous l'influence du droit de l'Union européenne et international (cf. schéma 2). Au niveau européen, la notion d'évaluation environnementale a été consacrée par la directive n°85/337/CEE de 1985,

codifiée par la directive n°2011/92/UE. Cette dernière a été modifiée récemment par la directive n° 2014/52/UE. À l'international, la Convention sur la Diversité Biologique de 1992 mentionne également les mesures d'évitement et de réduction en vue de supprimer d'éventuelles nuisances portées par un projet à la diversité biologique.

En France, la loi du 3 août 2009 et la loi du 12 juillet 2010 complètent la réglementation de la séquence ERC en renforçant notamment les procédures de contrôle des mesures ERC (L. 122-3-1 du code de l'environnement). Enfin, la loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 et la réforme de l'évaluation environnementale du 3 août 2016 viennent préciser et consolider le dispositif.

Les principaux apports de la loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages d'août 2016

Les articles 2 et 69 codifient des éléments de la doctrine nationale ERC dans le code de l'environnement et enrichissent les principes de la séquence ERC :

- une définition de la séquence ERC qui hiérarchise les trois phases (L. 110-1) ;

La séquence « éviter, réduire et compenser », un dispositif consolidé

- l'objectif d'absence de perte nette voire de gain de biodiversité (L. 110-1) ;
- l'obligation de résultat des mesures de compensation (L. 163-1) ;
- l'effectivité des mesures pendant toute la durée des impacts (L. 163-1) ;
- la proximité fonctionnelle des mesures vis-à-vis du site endommagé (L. 163-1) ;
- la géolocalisation des mesures compensatoires (L. 163-5) ;
- la non-autorisation du projet en l'état si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante (L. 164-3).

Des sites naturels de compensation

De plus, le texte de loi identifie les trois modalités techniques de mise en œuvre de la compensation : le maître d'ouvrage peut réaliser lui-même les mesures, faire appel à une tierce partie (un opérateur de compensation) ou encore recourir à l'acquisition d'unités de compensation écologiquement équivalentes d'un site naturel de compensation agréé par l'État. En effet, la loi crée les « sites naturels de compensation » sur le modèle du mécanisme d'offre de compensation, expérimenté depuis 2008. Cette troisième modalité s'appuie sur la réalisation anticipée des mesures compensatoires. Le décret n°2017-265 du 28 février 2017 fixe les modalités d'agrément par l'État des sites naturels de compensation.

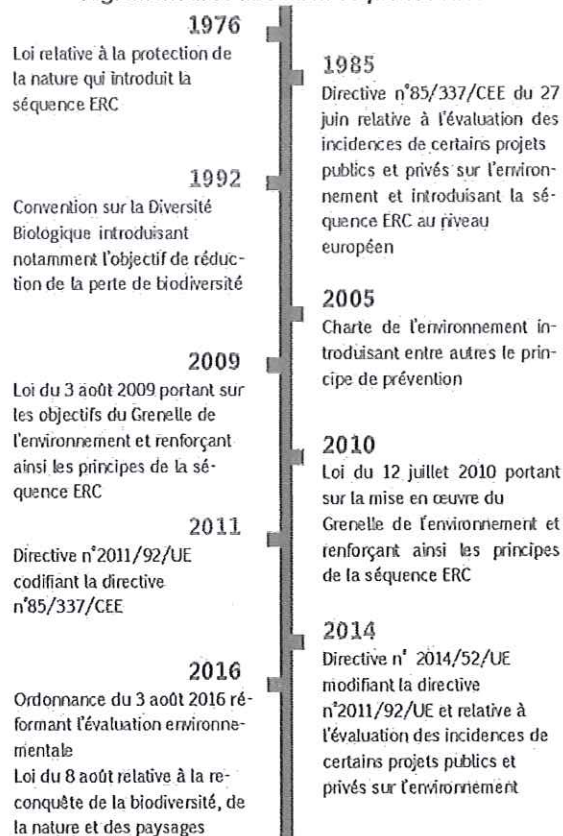
Un suivi renforcé

Enfin, la loi permet à l'autorité administrative de prendre des mesures pour assurer un meilleur suivi (demande de garanties financières au maître d'ouvrage et possibilité d'ordonner des prescriptions complémentaires lors de mesures compensatoires inopérantes), mais également de procéder à des sanctions, en cas d'épuisement des autres procédures, en faisant exécuter d'office des mesures compensatoires (via un opérateur de compensation ou un site naturel de compensation agréé).

Les principaux apports de l'ordonnance d'août 2016 sur l'évaluation environnementale

L'ordonnance du 3 août 2016 rappelle que l'évaluation environnementale est un processus comprenant notamment un rapport du maître d'ouvrage sur les incidences du projet sur l'environnement et précisant les mesures ERC. La notion de projet qui est au cœur de cette réforme est conforme au droit de l'Union européenne. Elle permet d'englober toutes les phases d'un projet (conception, réalisation, fonctionnement, etc.), afin d'apprécier l'ensemble de ses impacts sur l'environnement. Cette prise en compte de l'environnement le plus tôt possible vise à ce que ce dernier soit le moins impactant possible.

Schéma 2 - Chronologie des principales évolutions réglementaires liées à la séquence ERC



UN PILOTAGE NATIONAL ASSOCIANT LES PARTIES PRENANTES

La doctrine nationale et les lignes directrices nationales

Le ministère en charge de l'environnement a lancé dès 2010 une réflexion partenariale avec ses directions et services déconcentrés ainsi que les représentants de plusieurs établissements publics, de collectivités locales, du secteur privé et de la société civile pour coordonner les travaux ministériels autour de la mise en œuvre de la séquence ERC. Le comité de pilotage national (COPIL) a notamment produit deux documents méthodologiques de référence : la doctrine nationale relative à la séquence ERC publiée en mai 2012, ainsi que les lignes directrices nationales sur la séquence ERC parues en octobre 2013. Les lignes directrices déclinent sur un plan opérationnel toutes les étapes d'un projet, les principes de la doctrine nationale et les objectifs à atteindre pour concevoir un projet de moindre impact.

Les éléments apportés par le rapport Dubois

Dans le cadre de la feuille de route de la modernisation du droit de l'environnement de 2013, le ministère en charge de l'environnement a confié à Romain Dubois (SNCF Réseau) la présidence d'un groupe de travail animé par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), chargé de formuler, à droit constant, des propositions relatives à l'amélioration de la mise en œuvre de la séquence ERC. La synthèse de ces travaux a été présentée en 2015. Elle est résolument orientée vers des améliorations concrètes à la mise en œuvre de la séquence. Le rapport identifie six groupes de propositions (cf. schéma 3). Chacune de ces propositions se décline en actions concrètes, dont beaucoup ont commencé à être mises en œuvre par le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) en liaison étroite avec ses partenaires. On peut notamment citer la création, puis le déploiement d'une action de **formation nationale ERC** à l'attention des services de l'État, la mise en place d'une **charte d'engagement volontaire des bureaux d'études** dans le domaine de l'évaluation environnementale, ainsi que le lancement de plusieurs études pour compléter la méthodologie.

Schéma 3 - Les six groupes de propositions du rapport Dubois

- 1. Assurer le partage de la connaissance pour tous pour aller vers un « Centre de ressources ERC »
- 2. Intensifier et déployer la formation de tous les acteurs de la séquence ERC et favoriser des études d'impact de qualité
- 3. Pour un même projet, mutualiser et articuler les mesures ERC propres aux différentes réglementations
- 4. Rendre plus lisible la chronologie de la démarche ERC et l'articulation entre toutes les phases d'un projet
- 5. Développer des éléments méthodologiques sur la compensation
- 6. Mutualiser et articuler les mesures compensatoires de différents projets

Pour aller plus loin ...

- Sur la séquence, la doctrine nationale et les lignes directrices nationales ERC : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/eviter-reduire-et-compenser-impacts-sur-lenvironnement>
- Sur l'évaluation environnementale et la charte d'engagement des bureaux d'études : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/politiques/evaluation-environnementale-et-etudes-dimpact>

Directrice de la publication : Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire général au développement durable
 Rédactrice en chef : Laurence Demeulenaere
 Auteurs : Alice Müller, Tiphaine Legendre, Valéry Lemaître, Ophélie Darses
 Dépôt légal : mars 2017
 ISSN : 2552-2272

commissariat général au développement durable

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

Sous-direction de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques (IDPP)

Tour Séquoia

92055 La Défense cedex

Courriel : lddpp.Seei.Cgdd@developpement-durable.gouv.fr

www.developpement-durable.gouv.fr

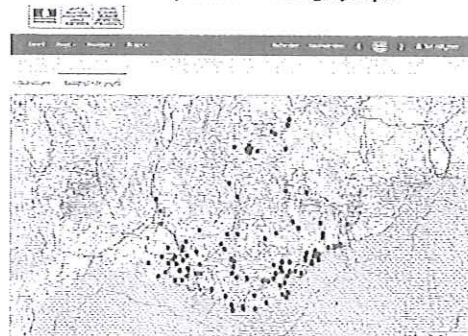
LA GÉOLOCALISATION DES MESURES COMPENSATOIRES, POUR UN SUIVI DE QUALITÉ

Le renforcement du suivi des mesures compensatoires par leur géolocalisation est également l'une des propositions du rapport Dubois. Cette géolocalisation des mesures compensatoires est désormais prévue par l'article 69 de la loi de reconquête de la biodiversité.

Depuis 2015, le CGDD, en collaboration avec les autres directions du ministère, travaille ainsi à la mise en place d'un **outil instructeur de gestion, géolocalisation, suivi et contrôle des mesures compensatoires et d'une plateforme cartographique de diffusion au grand public**. Cet outil informatique instructeur, nommé **GéomCE** (Géolocalisation des mesures de compensation environnementales), permettra de renseigner non seulement les champs relatifs aux mesures compensatoires (intitulé, espèces ou milieux visés, description, échéances, etc.), mais également les champs relatifs au projet qui fait l'objet de ces mesures (intitulé, nom du porteur de projet, localisation, etc.).

Cette cartographie des mesures compensatoires permettra non seulement d'avoir un premier état des lieux de la mise en œuvre de la compensation en France, mais aussi d'améliorer la traçabilité de ces mesures, depuis l'autorisation du projet jusqu'au suivi, en passant par leur mise en œuvre. Elle permettra notamment d'éviter la **superposition** de mesures compensatoires prescrites dans le cadre de plusieurs projets.

Visuel de la plateforme cartographique



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER,
EN CHARGE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT



T H É M A **Essentiàl**

La modernisation du droit de l'environnement

MARS 2017

La modernisation du droit de l'environnement participe à la démarche de simplification du droit de l'environnement tout en maintenant un niveau de protection constant. Elle préconise une démarche par projet, une approche plus locale des enjeux et un recentrage sur les projets potentiellement les plus impactants. Elle prévoit également un accompagnement des maîtres d'ouvrage et une concertation du public le plus en amont possible. Enjeu économique fort, la réussite de ce processus est pour le Ministère de l'environnement une opportunité d'adopter une posture d'administration « *facilitatrice* ».

La feuille de route pour la modernisation du droit de l'environnement, issue des États généraux du même nom de 2013, prévoyait la mise en place de groupes de travail thématiques. Ciblés sur certains points particulièrement sensibles (réforme de l'évaluation environnementale, organisation de l'autorité environnementale, participation du public, faisabilité d'une autorisation environnementale unique), les travaux de ces groupes constituent le socle des réformes (voir encadré en dernière page). Le Conseil national de la transition écologique a été associé à la préparation des textes, au travers de sa commission spécialisée de modernisation du droit de l'environnement.

UNE MEILLEURE PRÉPARATION DU PROJET (1)

Des services de l'État organisés en « mode projet »

Les services de l'État doivent s'organiser en « *mode projet* », et proposer aux maîtres d'ouvrage un interlocuteur technique unique susceptible d'assurer le lien avec l'ensemble des services de l'État concernés. Il s'agit pour l'État d'adopter une « *posture* » d'accompagnement et de faciliter le bon déroulement des procédures en donnant le plus d'informations possible sur ce qui est attendu du maître d'ouvrage.

Zoom sur ... Les échanges préalables

En application de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, les porteurs de projet pourront désormais solliciter en amont du dépôt de la demande d'autorisation :

- soit des échanges avec les services de l'État dont les modalités sont à ajuster selon le projet et le contexte ;
- soit un certificat de projet, étape plus formelle qui identifie les régimes, décisions et procédures qui relèvent de l'autorité administrative compétente pour l'autorisation environnementale à la date de cette demande. Il précise le contenu attendu du dossier et fixe, en accord avec le porteur de projet, un calendrier d'instruction à titre d'engagement réciproque.

Les échanges préalables et le certificat de projet peuvent donner lieu à une ou plusieurs réunions de travail entre le porteur de projet et les services de l'État.

Cette réforme de l'autorisation environnementale permet aux porteurs de projet de bénéficier d'échanges préliminaires avec les services de l'État pour préparer les demandes d'autorisation et ainsi apporter une meilleure visibilité sur les normes applicables. Elle concrétise un

La modernisation du droit de l'environnement de la conception à la finalisation du projet

Porteur du projet	Conception du projet	Finalisation du projet
Administration	1. Une meilleure préparation du projet (interlocuteur unique – mode projet – séquence ERC – participation du public plus précoce)		3. Une autorisation environnementale unique : intégration, simplification et sécurisation des procédures
	2. Des décisions plus transparentes (réforme de l'autorité environnementale) et des procédures proportionnées (approche par projet)		

La modernisation du droit de l'environnement

besoin exprimé par les maîtres d'ouvrage lors de l'évaluation des expérimentations « *certificat de projet* » et « *autorisations uniques ICPE et IOTA* » réalisée en 2015.

Une participation du public plus précoce

La concertation du public est renforcée à un stade où les projets peuvent encore évoluer et réduire significativement leur impact sur l'environnement (ordonnance du 3 août 2016 relative à l'information et à la participation du public).

Ce dispositif repose en premier lieu sur les porteurs de projet, incités à organiser volontairement une participation du public, dès le stade des études préliminaires du projet. Sinon, une telle concertation peut être organisée :

- à la demande de l'autorité compétente pour autoriser le projet ;
- à la demande du représentant de l'État suite au droit d'initiative (ouvert à des citoyens, des collectivités et des associations, dans les conditions prévues par l'ordonnance) lorsque les projets bénéficient de subventions publiques à l'investissement au-dessus d'un seuil (qui sera fixé par le décret d'application de l'ordonnance) et pour les projets publics d'un montant supérieur à ce seuil.

En cas de risque de différend, le maître d'ouvrage et une association peuvent demander une conciliation à la Commission nationale du débat public (CNDP).

Zoom sur ... La concertation du public pour les plans, les programmes et les projets

L'élaboration des plans et programmes (schémas directeurs, documents d'urbanisme, schémas sectoriels...) constitue une étape essentielle pour anticiper l'implantation et les caractéristiques des projets susceptibles de s'installer sur le territoire. Aussi, les plans et programmes nationaux sont dorénavant soumis à débat public.

La concertation avec le public est également renforcée en amont pour :

- les projets les plus importants qui font l'objet soit d'une saisine obligatoire de la Commission nationale du débat public (CNDP), soit d'une information pouvant entraîner une saisine de la CNDP ;
- les autres projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale peuvent donner lieu à une concertation préalable.

Pour plus d'informations :

www.developpement-durable.gouv.fr/cadre-participation-du-public-au-titre-du-code-lenvironnement

L'évaluation environnementale, un outil essentiel pour mieux protéger l'environnement

L'ordonnance du 3 août 2016 relative à l'évaluation environnementale rappelle que celle-ci ne se limite pas à la

production d'une étude d'impact : elle s'inscrit dans un processus qui démarre dès le début de l'élaboration du plan, programme ou projet et qui doit permettre de concevoir un plan, programme ou un projet le plus respectueux possible de l'environnement. C'est l'objectif de la séquence **éviter-réduire-compenser (ERC)**, qui est au centre de l'évaluation environnementale et concerne également l'ensemble des autorisations du code de l'environnement. La séquence ERC doit être intégrée le plus tôt possible dans la genèse du projet afin d'optimiser les possibilités d'évitement et de réduction des impacts. Une meilleure articulation entre plan(s)/programme(s) et projet(s) est un moyen privilégié pour anticiper et limiter les impacts sur l'environnement. L'amélioration de la mise en œuvre de la séquence et du suivi des mesures prescrites est indispensable pour prévenir la dégradation de l'environnement et de la biodiversité.

DES DÉCISIONS PLUS TRANSPARENTES, DES PROCÉDURES PROPORTIONNÉES (2)

Des autorités environnementales plus indépendantes

La fonction d'autorité environnementale locale, jusqu'alors exercée par les préfets, relève désormais d'une mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) pour les plans et programmes et pour les projets pour lesquels la saisine de la CNDP est obligatoire.

Les agents des services régionaux de l'État en charge de l'environnement apportent un appui aux MRAe et sont alors placés sous leur autorité fonctionnelle.

Zoom sur ...

Le rôle des autorités environnementales

Les autorités environnementales (AE) rendent des avis sur la qualité des études d'impact des projets ou des rapports d'évaluation environnementale des plans et programmes et sur la manière dont ils prennent en compte l'environnement ; ils sont destinés à éclairer le maître d'ouvrage, le public et l'autorité décisionnaire.

Des évaluations environnementales mieux ciblées

L'approche par « *projet* » et non plus par « *procédure* » permet de mieux évaluer l'ensemble des incidences sur l'environnement et d'éviter des études d'impact redondantes. Dans le cas d'un projet assujéti à plusieurs autorisations, les impacts doivent être évalués dès la première autorisation et au plus tard lors de la dernière autorisation. La possibilité de réaliser des procédures d'évaluation communes ou coordonnées entre plan/programme et projet est prévue.

Les nouvelles dispositions précisent le contenu de la décision d'autorisation d'un projet soumis à évaluation environnementale, en particulier les mesures ERC et la

La modernisation du droit de l'environnement

conclusion motivée de l'autorité compétente. Pour les projets soumis à évaluation environnementale mais ne relevant d'aucun régime d'autorisation existant, c'est l'autorisation environnementale qui s'appliquera. Ces nouvelles dispositions transposent la directive 2014/52/UE et visent à assurer une meilleure conformité au droit de l'Union européenne.

La nouvelle nomenclature (tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement) qui détermine les projets soumis à évaluation environnementale réduit le nombre d'études d'impact systématiques. Elle privilégie l'examen au cas par cas réalisé par l'autorité environnementale, renforçant ainsi une approche plus locale des enjeux et concentrant l'évaluation sur les projets potentiellement les plus impactants.

Des informations plus facilement accessibles

Dès 2018, un portail internet regroupera progressivement l'ensemble des études d'impact. Ce portail offrira au grand public, comme aux maîtres d'ouvrage et aux bureaux d'études, la possibilité de rechercher en ligne l'information sur les études d'impact et les enquêtes publiques.

Le développement d'un outil de géolocalisation des mesures compensatoires et la mise en ligne, courant 2017, d'une cartographie nationale accessible au grand public, aux maîtres d'ouvrage et aux services instructeurs améliorera le suivi de ces mesures.

Des procédures de participation du public clarifiées et modernisées

Les différentes modalités de participation du public à l'élaboration de plans, programmes et projets ainsi qu'à certaines décisions sont harmonisées et clarifiées.

L'enquête publique est modernisée par une dématérialisation accrue et la possibilité de faire des observations par internet, facilitant la participation des citoyens et allégeant ainsi sa mise en œuvre. Les modalités d'enquête publique sont simplifiées ainsi que la réduction de leur durée minimale et de leur prolongation possible. Le recours aux enquêtes publiques uniques est favorisé.

L'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE : UNE INTÉGRATION ET UNE SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES (3)

Une autorisation intégratrice et articulée avec les autres réglementations

Avant la réforme, un même projet pouvait relever simultanément de plusieurs autorisations de l'État. Depuis le 1^{er} mars 2017, un projet donne lieu à un unique dossier, un unique interlocuteur et une unique autorisation environnementale incluant l'ensemble des prescriptions des législations intégrées. Cela permet notamment une meilleure vision globale de tous les enjeux environnementaux d'un projet.

Pour tout projet soumis à autorisation « installation classée » ou « loi sur l'eau », l'autorisation environnementale regroupe également les principales décisions requises de l'État au titre des codes de l'environnement (espèces protégées...), forestier (défrichement), de l'énergie, du patrimoine, des transports et de la défense.

Si le projet est soumis à évaluation environnementale (systématique ou après examen au cas par cas), le dossier doit comporter une étude d'impact ; sinon il comportera une étude d'incidence (celle-ci évalue la prise en compte de l'environnement de façon plus ciblée que l'étude d'impact). L'autorisation environnementale est articulée avec d'autres procédures, notamment celles requises au titre du code de l'urbanisme. Le porteur de projet est libre de choisir le moment où il sollicite un permis de construire, ce dernier peut être délivré avant l'autorisation environnementale mais ne peut être exécuté qu'après la délivrance de cette dernière. Pour les éoliennes, l'autorisation environnementale dispense de permis de construire, tout en conservant le même niveau d'exigence environnementale.

Si le maître d'ouvrage sollicite un certificat de projet, l'analyse d'une possible présence de vestiges archéologiques dans la zone d'implantation sera effectuée, permettant ainsi au porteur de projet d'anticiper.

Des délais d'instruction réduits

Les délais des procédures seront réduits avec un objectif de 9 mois d'instruction dans le cas général contre 12 à 15 mois actuellement, tout en respectant les règles de fond et en protégeant les intérêts fondamentaux visés par l'ensemble des législations intégrées. L'instruction comporte :

- une phase d'examen de 4 mois, au cours de laquelle les services et instances consultatives analysent le dossier. La demande d'autorisation peut être rejetée si le projet ne satisfait pas aux règles qui lui sont applicables ;
- une phase d'enquête publique de 3 mois, au cours de laquelle les collectivités sont consultées ;
- une phase de décision de 2 mois.

Un contentieux modernisé

Le régime contentieux est modernisé, en conciliant le respect du droit au recours des tiers et la sécurité juridique du projet. Le délai de recours est de 2 mois pour le pétitionnaire et de 4 mois pour les tiers, ces délais étant prorogés de 2 mois en cas de recours administratif. Les tiers disposent ultérieurement d'un droit de réclamation s'ils estiment que les prescriptions fixées sont insuffisantes.

L'autorisation environnementale est soumise au régime du plein contentieux, accordant au juge des possibilités de réformation, de régularisation de l'autorisation et le cas échéant portant sur une seule partie de celle-ci. Il s'agit d'une alternative à l'annulation totale en cas d'irrégularité et d'une opportunité pour régulariser plus rapidement, dans le respect des règles de fond.

LES PRINCIPES STRUCTURANTS AYANT GUIDÉ LES RÉFORMES

La modernisation du droit de l'environnement ne doit pas conduire à une forme de dérégulation. L'action des pouvoirs publics en la matière a été inspirée par plusieurs principes :

- **Principe de non-régression** du droit de l'environnement excluant tout abaissement du niveau d'exigence de la protection de l'environnement.
- **Principe d'efficacité et de proportionnalité** : les normes environnementales, quels que soient leur fondement juridique, leur contenu et leur champ d'action, doivent trouver dans des procédures clairement établies les moyens de leur application dans des délais raisonnables et adaptés aux situations.
- **Principe de sécurité juridique** : les règles applicables à un territoire et à la réalisation d'un projet doivent être plus claires, mieux connues, plus prévisibles. Les procédures doivent être plus cohérentes et donc mieux articulées entre elles. Elles doivent jouer leur rôle de protection et d'équilibre des divers intérêts dans un souci d'équité sociale et environnementale, mais aussi économique afin de donner les mêmes opportunités à tous.
- **Principe d'effectivité** : le respect des objectifs de protection impose que les normes prescrites soient appliquées dans des délais raisonnables et que leur méconnaissance soit sanctionnée de manière adéquate et concrète.

LES GROUPES DE TRAVAIL ET LEURS PROPOSITIONS

La feuille de route de modernisation du droit de l'environnement prévoyait la mise en place de groupes de travail chargés de formuler des propositions.

La commission consacrée à la démocratie environnementale, présidée par A. Richard, faisait suite aux travaux du groupe de travail présidé par G. Monédiaire. Son rapport remis en juin 2015 comporte des recommandations pour améliorer le dialogue environnemental et la participation des citoyens aux décisions concernant l'environnement.

→ Ses propositions ont abouti à l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et à ses décrets d'application, ainsi qu'à l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, et à son décret d'application en cours d'élaboration.

Le groupe consacré à l'évaluation environnementale, présidé par J. Vernier, a remis son rapport en avril 2015. Il formule des recommandations relatives à l'organisation des autorités environnementales locales et aux règles de l'évaluation environnementale des plans, programmes et projets.

→ Ses propositions ont abouti au décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale, à l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 et au décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatifs à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

Le groupe de travail relatif à la séquence « éviter-réduire-compenser » présidé par R. Dubois, a remis son rapport en janvier 2015. Il formule, à droit constant, des propositions d'amélioration de la mise en œuvre de la séquence.

→ Ses propositions ont abouti à un programme de travail comportant des outils (géolocalisation des mesures compensatoires), des guides méthodologiques, une charte d'engagement des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale ainsi que des formations.

Le groupe de travail consacré au suivi des expérimentations (autorisation unique installation classée, autorisation unique "loi sur l'eau", certificat de projet) et à la fusion des autorisations, présidé par J.-P. Duport, a remis son rapport en février 2016. Il propose, sur la base de retours d'expérimentation, de les généraliser sous la forme d'une « autorisation environnementale ».

→ Ses propositions ont abouti à l'ordonnance n° 2017-80 et aux décrets n° 2017-81 et n° 2017-82 du 26 janvier 2017 relatifs à l'autorisation environnementale.

Directrice de la publication : Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire général au développement durable
 Rédactrice en chef : Laurence Demeulenaere
 Auteurs : Valéry Lemaître, Philippe Rogier
 Dépôt légal : mars 2017
 ISSN : 2552-2272

commissariat général au développement durable

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

Sous-direction de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques (IDPP)

Tour Séquoia

92055 La Défense cedex

Courriel : lddpp.Seei.Cgdd@developpement-durable.gouv.fr

www.developpement-durable.gouv.fr



Partie 2 - Clefs et listing

Évaluation environnementale – Guide d'aide à la définition des mesures ERC-Extraits

THEMA / COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT
DURABLE / JANVIER 2018

1. Les mesures d'évitement

1.1. RAPPEL DES ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

► *Les éléments contenus dans ce paragraphe s'appliquent à toutes les thématiques environnementales*

Dans le cadre de ce guide, les définitions issues des lignes directrices nationales sur la séquence éviter réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels (MTES / CGDD, 2013) ont été appliquées à l'ensemble des thématiques dans la mesure où les éléments de définition n'étaient pas propres aux milieux naturels.

Les lignes directrices sur la séquence ERC définissent la mesure d'évitement comme étant une « 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 ».

Les expressions « mesure de suppression » et « mesure d'évitement » sont synonymes. Néanmoins l'usage du terme « évitement » est repris par la suite, dans la continuité des travaux déjà engagés sur la séquence ERC.

Les mesures d'évitement sont ainsi les seules mesures qui n'ont pas d'impact sur les entités considérées, celles-ci étant laissées en l'état. Elles peuvent néanmoins être complétées par des mesures d'accompagnement qui, en préservant les caractéristiques du milieu, s'assurent de l'évitement à long terme.

Comment se traduit l'évitement ?

- Pour un habitat ou un milieu naturel donné, l'évitement garantit l'absence totale d'impacts directs ou indirects du projet, plan ou programme sur l'ensemble de cet habitat ou du milieu naturel ;
- Pour une espèce végétale, l'évitement garantit l'absence totale d'impacts directs ou indirects du projet, plan ou programme sur l'ensemble des individus et des composantes physiques et biologiques nécessaires au maintien de son biotope ;
- Pour une espèce animale, l'évitement garantit l'absence totale d'impacts directs ou indirects sur l'ensemble des individus de la population ciblée et sur les composantes physiques et biologiques nécessaires à l'accomplissement de l'ensemble de son cycle de vie (reproduction, éclosion/naissance/émergence, croissance, migration).
- Pour la qualité de l'air et le bruit, l'évitement garantit l'absence totale d'impacts directs ou indirects du projet, plan ou programme sur les populations humaines.

Une même mesure peut selon son efficacité être rattachée à de l'évitement ou de la réduction : on parlera d'évitement lorsque la solution retenue garantit la suppression totale d'un impact. Si la mesure n'apporte pas ces garanties, il s'agira d'une mesure de réduction (cf. § 2).

Rappel : toute mesure d'évitement est prise en réponse à un impact identifié afin de retenir la solution de moindre impact environnemental. Cela ne signifie pas que la solution retenue, avec mise en œuvre de la mesure d'évitement identifiée ne sera pas de nature à engendrer d'autres impacts, parfois importants sur d'autres thématiques environnementales ou sur d'autres composantes du milieu naturel et paysager, voire humains mais qu'elle constituera le meilleur compromis possible au regard des différents enjeux ou assurera la prise en compte d'un enjeu majeur.

Par exemple, le passage en viaduc sur un site sensible est considéré comme une modification/adaptation des choix d'aménagement, des caractéristiques du projet. Si ce passage en viaduc préserve par exemple des individus d'une espèce végétale protégée, sa réalisation est néanmoins de nature à engendrer en phase travaux et post-chantier des impacts forts sur les milieux terrestres et aquatiques situés dans son emprise ; ces derniers devront eux-mêmes être évités, puis réduits, voire compensés. Dans ce cas, nous serons bien en présence d'une mesure d'évitement au titre de l'espèce végétale protégée (car préservée) mais pas au titre des éventuels autres impacts.

Il en résulte aussi une modification du paysage pré-existant qui peut être positive ou négative selon les situations et les choix conceptuels.

Selon la fiche n°1 (« Faire de l'évitement une mesure prioritaire ») des lignes directrices sur la séquence ERC, le terme « évitement » recouvre généralement trois modalités : l'évitement lors du choix d'opportunité, l'évitement géographique et l'évitement technique.

« Évitement lors du choix d'opportunité : 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 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 paysagers et des solutions alternatives au projet.

Évitement géographique : la localisation alternative d'un projet permet d'éviter totalement certains impacts sur l'environnement ou le paysage. 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.

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. Certaines mesures d'évitement technique peuvent également être propres à la phase chantier. »

Si la première modalité (évitement lors du choix d'opportunité) intervient forcément très en amont dans la chronologie du projet, plan ou programme les deux autres modalités (évitement technique et évitement géographique) peuvent intervenir à différents moments et à des échelles différentes. Par exemple, on parlera d'évitement géographique aussi bien au moment de l'analyse des variantes pour faire passer une infrastructure en dehors d'un site Natura 2000 que, une fois la solution retenue, pour délimiter une zone d'accès au chantier préservant une station d'espèce végétale protégée. Dans le cadre de ce guide, les modalités d'évitement ont été étendues à celles précédemment présentées (voir ci-dessous), sur la base des retours d'expérience et des exemples rencontrés dans les dossiers analysés.

1.2. CLEF DES TYPES ET CATÉGORIES DES MESURES D'ÉVITEMENT

► *Les éléments contenus dans ce paragraphe s'appliquent à toutes les thématiques environnementales*

Les réflexions portant sur la phase d'évitement doivent être engagées le plus tôt possible, dès l'émergence de l'idée du projet, plan ou programme et se poursuivent ensuite, au fur et à mesure que ce dernier s'affine, **durant toutes les phases de conception et pour toutes les autorisations sollicitées.**

La clef de classification proposée pour les mesures d'évitement fait une première distinction selon que la mesure a été prévue en amont de la version du projet, plan ou programme tel que présenté dans le dossier de demande ou figure au sein de ce dernier.

Dans les mesures d'évitement « amont » E1, on retrouve toutes les mesures visant à retenir la solution technique et la localisation les plus favorables pour l'environnement et les paysages. Il s'agit par exemple d'éviter les zones du territoire présentant les enjeux environnementaux les plus forts. Ces mesures d'évitement « amont » ont été actées, prescrites bien avant le dépôt du dossier en cours d'instruction (ex : cas d'une mesure « amont » issue d'un dossier de demande de déclaration d'utilité publique alors que le dossier en cours d'instruction est un dossier d'autorisation environnementale).

Les autres mesures d'évitement (de E2 à E4) concernent le dossier en cours d'instruction et visent une **adaptation de la solution retenue** (géographique, technique ou temporelle).

À ce stade en général et pour un projet, la marge de manœuvre est un peu plus limitée : ainsi, concernant les mesures d'évitement géographique E2, il s'agit la plupart du temps de mesures situées au sein de l'emprise du projet ou situées dans sa proximité immédiate.

Dans le cadre d'un plan-programme, les mesures d'évitement retenues s'inscrivent en E2, E3 ou E4, le « type » de mesure E1 (cf. vocabulaire du Tableau IV) ne pouvant pas être mobilisé (en effet, dans ces cas-là, il n'existe pas de version « antérieure », en lien par exemple avec d'autres autorisations préalables). Il en est de même lorsqu'il s'agit du « premier » dossier portant sur un « projet ». **Les « types » de mesure d'évitement à utiliser (E1 à E4) doivent donc s'adapter à la nature du dossier de demande (projet, plan ou programme), à sa temporalité et à la procédure mobilisée.**

Pour chaque type de mesure, la clef distingue une catégorie correspondant à la phase « travaux » et une catégorie correspondant à la phase « exploitation / fonctionnement ». Cette distinction a été pensée afin de répondre de manière générale à l'ensemble des projets mettant en œuvre la séquence ERC. Cependant, elle ne constitue qu'une aide dans l'orientation vers une sous-catégorie pertinente de mesures. Lorsqu'un maître d'ouvrage estime que son projet, de par ses caractéristiques spécifiques, ne présente pas une séparation identifiée entre une phase « travaux » et une phase « exploitation/fonctionnement », il est susceptible d'identifier les sous-catégories appartenant à l'une ou l'autre des catégories proposées.

2. Les mesures de réduction

2.1. RAPPEL DES ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

► *Les éléments contenus dans ce paragraphe s'appliquent à toutes les thématiques environnementales*

Dans le cadre de ce guide, les définitions issues des lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels ont été appliquées à l'ensemble des thématiques dans la mesure où les éléments de définition n'étaient pas propres aux milieux naturels.

Les lignes directrices sur la séquence ERC définissent la mesure de réduction comme étant une « 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. »

La mesure de réduction peut avoir plusieurs effets sur l'impact identifié. Elle peut agir en diminuant soit la durée de cet impact, soit son intensité, soit son étendue, soit la combinaison de plusieurs de ces éléments, ceci en mobilisant les meilleures techniques disponibles (moindre impact à un coût raisonnable). Toutes les catégories d'impact sont concernées : impacts direct, indirect, permanent, temporaire et cumulé.

Les mesures de réduction liées à la phase chantier ne portent pas uniquement sur des impacts temporaires ; des impacts permanents peuvent également être concernés.

Dans le cadre de la réglementation et des documents méthodologiques propres à certaines procédures spécifiques, les expressions « mesures correctives » (autorisation et déclaration au titre de la loi sur l'eau) et « mesures d'atténuation » (évaluation des incidences Natura 2000) sont régulièrement employées. Ces expressions sont plus englobantes que l'expression « mesures de réduction » car elles intègrent aussi parfois les mesures d'évitement.

Les mesures de réduction sont mises en place au niveau de l'emprise du projet, plan ou programme ou à sa proximité immédiate.

S'il s'agit de mesures spécifiques à la phase travaux, elles sont mises en œuvre au plus tard au démarrage de la phase travaux (à l'exception des éventuelles mesures de repli du chantier). S'il s'agit de mesures spécifiques à la phase exploitation, elles sont mises en œuvre au plus tard à la mise en service ou au démarrage de l'exploitation.

Une même mesure peut selon son efficacité être rattachée à la phase « d'évitement » ou à la phase de « réduction » : on parlera de réduction, et non d'évitement, lorsque la solution retenue ne garantit pas ou ne parvient pas à la suppression totale d'un impact.