REPERE

COMPRENDRE - PARTAGER - RESTAURER

Fiches thématiques « objectifs opérationnels prioritaires » et « réglementaires »

PRÉFET DE LA RÉGION NORMANDIE

Liberté
Égalité
Fraternité

Seine-Aval

GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC

Remerciements

La Préfecture de la région Normandie et la DREAL Normandie tiennent à remercier l'ensemble des partenaires pour leur participation à ce projet, dont la teneur tient de leur implication et de la pertinence de leurs remarques.

Contributeurs aux fiches thématiques

DREAL Normandie :
Arnaud DIARRA, Laurent LEMONNIER, Mélissa MACE, Georges MARTINEZ, Magali MULOT, Léa PALMERI, Hélène REGNOUARD, Denis SIVIGNY, Guylain THEON, Antoine VAN MACKELBERG

DDTMs :
Manon BENVENUTO (76), Frédéric BIZON (27), Alexandre HERMENT (76), Matthieu HONORE (76)

OFB :
Christophe AULERT, Gwenola DE-ROTON, Christophe MAUGENDRE, Antonin GIMARD

GIP Seine-Aval :
Elise AVENAS, Nicolas BACQ, Cédric FISSON, Manuel MUNTONI

Cerema :
François CHEVAUX, Léa MENUET

Conception et réalisation des fiches thématiques

DREAL Normandie :
Séverine BERNARD

Contexte

La nécessité d'acquérir une meilleure compréhension du fonctionnement global de l'estuaire et de ses milieux naturels pour permettre son aménagement tout en préservant sa fonctionnalité écologique a conduit à la création du Conseil de l'estuaire et du Conseil scientifique de l'estuaire de la Seine (CSES) en 2001, puis, à partir des programmes de recherche sur l'estuaire ayant démarré en 1995, du GIP Seine-aval en 2003.

De nombreux documents de gestion des territoires naturels de l'estuaire ont été établis ou mis à jour depuis lors, définissant des objectifs écologiques destinés à améliorer les milieux. Néanmoins, il manque toujours une vision globale, une compréhension des fonctions écologiques existantes, et de leur état, à l'échelle de l'estuaire de la Seine.

Ce besoin de vision globale est régulièrement rappelé par le CSES lorsqu'il se prononce sur des aménagements pouvant impacter le fonctionnement estuarien, notamment ceux des collectivités ou des grands ports comme Port 2000 ou l'approfondissement du chenal de navigation de la Seine. Ce besoin est également mentionné par le Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), le Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN), les gestionnaires des milieux naturels ainsi que les associations de protection de la nature, les partenaires de l'aménagement de l'estuaire dont les Grands Ports Maritimes. Enfin, ce besoin est partagé par les services de l'État eux-mêmes.

Le projet REPERE (Référentiel partagE sur les Priorités de restauration des fonctionnalitEs des milieux estuaRiEns de la vallée de Seine-Aval) est né de ce besoin collectif. Son ambition est de proposer un outil de pilotage pour mener en commun les réflexions permettant d'aboutir à une vision globale des fonctionnalités écologiques existantes dans l'estuaire de la Seine, de leur état et des possibilités de restauration à portée des acteurs du territoire. Sur la base d'une telle vision globale et concertée de l'estuaire, cet outil servira à proposer une liste d'actions de préservation et de restauration écologique prioritaires à mener en vue d'améliorer le fonctionnement écologique de l'estuaire, que chaque acteur pourra articuler ou inclure à sa propre stratégie d'intervention en faveur des milieux naturels. Il permettra également de fournir des éléments de réponse aux acteurs de l'aménagement confrontés à des difficultés liées à la réglementation concernant la protection des enjeux naturels dans l'estuaire de la Seine (respect des objectifs de protection, séquence ERC[1]). Enfin, en phase de mise en œuvre, ce projet pourra servir de cadre d'action pour l'accompagnement des acteurs qui souhaiteront mettre en application les résultats des travaux menés. L'ensemble de ces travaux a pour objectif d'aboutir à une priorisation des grands axes de restauration écologique de l'estuaire sous forme de référentiel partagé, en vue de progresser vers une gestion globale de l'estuaire, recherchée par l'ensemble des partenaires depuis 2001.

Les deux premières années du projet ont été consacrées à un travail selon deux axes : scientifique et réglementaire. D'une part, le volet scientifique, piloté par le GIP Seine Aval, s'est attaché à analyser les altérations des fonctions écologiques de l'estuaire et à identifier des mesures de restauration permettant d'y répondre. D'autre part, le volet réglementaire, piloté par la DREAL Normandie, a consisté en l'étude de questionnements récurrents et en la préparation de la mise en œuvre de solutions de restauration proposées dans le cadre de ce projet.

1 ERC : Éviter – réduire – compenser

Objectifs des fiches thématiques

La démarche réglementaire a pour objectif d'accompagner et de favoriser la réalisation des actions de restauration qui correspondront aux priorités de restauration établies par la démarche scientifique. Pendant les 2 premières années du projet, elle a poursuivi pour cela 2 objectifs :

- éviter que la restauration de l'estuaire soit freinée par des difficultés des partenaires à appliquer la réglementation liée à la protection des enjeux naturels ;
- fournir une liste d'objectifs opérationnels prioritaires répondant aux orientations définies par la démarche scientifique et partagée à la fois par les services de l'État et par les partenaires du projet.

Afin de répondre à ces objectifs, un groupe de travail rassemblant les services instructeurs des réglementations relatives aux milieux naturels dans le contexte de l'estuaire de la Seine a été constitué :

- la préfecture de la Seine-Maritime et la préfecture de la Région Normandie ;
- les services compétents en matière de police de la nature de la DREAL Normandie (Missions Estuaire de la Seine, SRN (BEMA, BBEN))[2] ;
- les services compétents en matière de police de l'environnement sur les volets eau et milieux aquatiques, espèces protégées et sites Natura 2000 dans le Calvados (Service Eau et Biodiversité de la DDTM), dans l'Eure (Service Eau, Biodiversité, Forêts de la DDTM) et dans la Seine-Maritime (Service Ressources Milieux Territoire, Délégation inter services de l'eau et de la nature de la DDTM) ;
- l'établissement public compétent en matière de police de l'environnement sur le territoire de l'estuaire de la Seine : l'Office français de la Biodiversité - Antenne Manche Mer du Nord.

L'ensemble des éléments établis dans le cadre du volet réglementaire ont été rassemblés sous forme de fiches thématiques indépendantes. Ces éléments sont amenés à être complétés par des fiches supplémentaires au fur et à mesure des nouvelles connaissances.

Fiches thématiques réglementaires

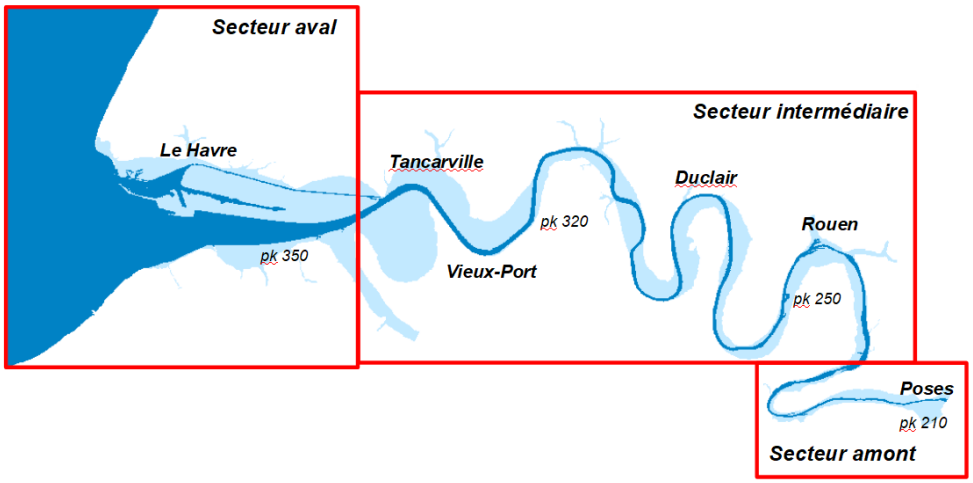
Un des objectifs du volet réglementaire est d'apporter des réponses aux questions récurrentes des maîtres d'ouvrage de projets de restauration écologique dans l'estuaire de la Seine. Lors de la phase 2018-2020, il s'est agi de rappeler la réglementation et de fournir des éléments de contexte et de cadrage relativement à la séquence ERC ainsi qu'à certains aspects de la réglementation identifiés par les partenaires, pour beaucoup relatifs à la compensation écologique.

Fiches thématiques « objectifs opérationnels prioritaires »

Afin de favoriser la mise en œuvre des orientations issues des travaux du volet scientifique, une démarche consistant à identifier des priorités stratégiques de restauration et de préservation a été menée, dans le but de proposer une liste d'objectifs tangibles dont l'atteinte améliorera l'état écologique de l'estuaire. Une liste d'objectifs précis, extraits de documents de cadrage existants ou conçus spécifiquement pour l'estuaire, a ainsi été établie par le groupe de travail puis complétée et validée par comité de pilotage du projet REPERE. Ces objectifs sont établis selon les 5 orientations prioritaires de restauration et de préservation définies par le GIP Seine-Aval dans le cadre du volet scientifique (source : [MUNTONI Manuel. REPERE : Référentiel partagE sur les Priorités de restauration des fonctionnalitEs des milieux estuaRiEns de la vallée de Seine-Aval. Rapport réalisé par le GIP Seine-Aval 2020. 94p.]).

2 Service ressources naturelles (Bureau de l'eau et des milieux aquatiques, Bureau de la biodiversité et des espaces naturels)

Les 5 fiches thématiques ainsi réalisées rappellent les orientations et les actions de restauration et de préservation proposées par le GIP Seine-Aval puis présentent la liste des objectifs opérationnels retenus. Les actions de restauration sont proposées sur les secteurs correspondants au schéma suivant :



(source : rapport GIP Seine-Aval)

Il est important de rappeler que les réflexions ont été menées à l'échelle de l'estuaire et ont abouti à proposer des types de milieux à préserver ou restaurer lorsque des actions environnementales sont envisagées ; ces orientations sont à intégrer au contexte et aux enjeux locaux et il n'est aucunement question ici de choisir les milieux à favoriser par rapport à d'autres, c'est bien lors de la conception de projets environnementaux que les acteurs locaux vérifieront la pertinence et les possibilités de mise en œuvre des orientations.

Liste des fiches thématiques

Liste des fiches thématiques réglementaires :

- Fiche thématique R-1 : « Réaliser un bon état initial »
- Fiche thématique R-2 : « État initial : focus zones humides »
- Fiche thématique R-3 : « Évitement et réduction des impacts d'un projet d'aménagement »
- Fiche thématique R-4 : « Outils de restauration de grande ampleur »
- Fiche thématique R-5 : « Additionnalité des mesures compensatoires et des mesures d'accompagnement »
- Fiche thématique R-6 : « Cumul des mesures compensatoires »
- Fiche thématique R-7 : « Prise en compte des impacts des mesures compensatoires »
- Fiche thématique R-8 : « Temporalité et possibilités de phasage des mesures compensatoires »

Liste des fiches thématiques « objectifs opérationnels prioritaires » :

- Fiche thématique OP-1 : « Diversification des habitats aquatiques du lit mineur »
- Fiche thématique OP-2 : « Préservation et réhabilitation des vasières et de leur accessibilité »
- Fiche thématique OP-3 : « Restauration des gradients latéraux d'habitats entre le lit majeur et le lit mineur et amélioration de la continuité latérale »
- Fiche thématique OP-4 : « Préservation et restauration des milieux humides de la plaine alluviale »
- Fiche thématique OP-5 : « Limiter les impacts de la pollution »

Annexe

Élements de cadrage pour les fiches thématiques réglementaires
(issus du Code de l'Environnement et des lignes directrices nationales sur la séquence ERC)

1 Les mesures compensatoires

1.1 Contexte réglementaire

- **Principes du développement durable et notion de Mesures Compensatoires**

Article L110-1 : « 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. […].
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 : […] 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 ; »

- **Obligation de définition des Mesures Compensatoires dans les Études d'Impact**

Article L122-3 -II : « Un décret en Conseil d'État […] fixe notamment […] 2° Le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum : […] c) Une description des caractéristiques du projet et des mesures envisagées pour éviter, les incidences négatives notables probables sur l'environnement, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites »

Article R122-5 -II : « […] l'étude d'impact comporte les éléments suivants […] :
- 8° Les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour :
– éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ;
– compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité.
La description de ces mesures doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes, de l'exposé des effets attendus de ces mesures à l'égard des impacts du projet sur les éléments mentionnés au 5° ;
- 9° Le cas échéant, les modalités de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées ; »

- **Objectifs et exigences liés aux Mesures Compensatoires – cas général**

Article L163-1 -I : « Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état. »

Article R122-13 -I : « I. – Les mesures compensatoires mentionnées au I de l'article L. 122-1-1 ont pour objet d'apporter une contrepartie aux incidences négatives notables, directes ou indirectes, du projet sur l'environnement qui n'ont pu être évitées ou suffisamment réduites. Elles sont mises en œuvre en priorité sur le site affecté 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. »

- **Objectifs et exigences liés aux Mesures Compensatoires – N2000**

Article R414-23 : « IV - Lorsque, malgré les mesures prévues au III, des effets significatifs dommageables subsistent sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites, le dossier d'évaluation expose, en outre : […]
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 ; »

- **Objectifs et exigences liés aux Mesures Compensatoires – 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 code de l'environnement 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, mesures de réduction ou de compensation mises en œuvre, ayant des conséquences bénéfiques pour les espèces concernées»

Article L411-2 -I : « Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées […] - 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante […] et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle […] »

- **Objectifs et exigences liés aux Mesures Compensatoires – Eaux et milieux aquatiques**

Les exigences sont celles du cas général étant précisé le champ sur lequel doit être menée l'étude des impacts des projets : Art. R181-14 « […]l'étude d'incidence environnementale porte sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en tenant compte des variations saisonnières et climatiques. […] »

1.2 Doctrines en vigueur

- **Doctrine et lignes directrices nationales ERC**

Principes généraux des mesures compensatoires et des mesures d'accompagnement :

Extrait des lignes directrices nationales et de la doctrine ERC du Ministère *(fiches 13 « définir les modalités d'une mesure compensatoire » et 17 « Définir les modalités et la durée de gestion des mesures de réduction et de compensation »)*

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.

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 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...), 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.

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.

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.

Principe d'effectivité préalable des mesures compensatoires : 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.
Dans ces cas et de façon analogue à l'évaluation et à la prise en compte des incidences Natura 2000, les autorités compétentes peuvent envisager des mesures compensatoires supplémentaires compte tenu de ces pertes intermédiaires, par exemple via l'application de ratios pour le dimensionnement des mesures.

- **Doctrine du bassin Seine-normandie**

Sur le bassin Seine-Normandie, la doctrine du Ministère de la transition écologique et solidaire permet de réaliser les mesures compensatoires en plusieurs phases, sous réserve d'avoir défini les impacts de chaque phase du projet et l'effectivité de chaque phase des mesures compensatoires.
Concrètement, dans le cas de projet de carrières, des mesures de compensation peuvent être réalisées progressivement sur les terrains libérés au fur et à mesure de l'avancement du projet, par anticipation des impacts qui seront engendrés sur les phases suivantes (à l'exception de la première tranche du projet qui doit être intégralement compensée ex situ avec le début de l'exploitation du site). La deuxième tranche du projet commence donc en même temps que le réaménagement de la première tranche s'effectue. Il faut néanmoins que le réaménagement proposé par le pétitionnaire permette d'atteindre un niveau de fonctionnalité au moins égal au niveau de fonctionnalité initial. Ainsi, tout ou partie de la compensation de la deuxième phase peut être envisagée dans le cadre du réaménagement de la première et ainsi de suite. Cela implique que seule la phase en exploitation (ou en travaux) soit décapée sur toute la durée de l'exploitation du site.
La surface de compensation à rechercher à l'extérieur du site du projet est ainsi diminuée.
Cette démarche n'est possible que s'il y a accord avec le propriétaire sur le réaménagement ultime du site.

2 Les mesures d'accompagnement

- **Doctrine nationale ERC**

« En compléments [ndlr : des mesures compensatoires], 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.

3 Opérateur de compensation et site naturel de compensation

- **Possibilité de recourir à un opérateur de compensation ou un site naturel de compensation**

Article L163-1 : « II. - Toute personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité y satisfait soit directement, soit en confiant, par contrat, la réalisation de ces mesures à un opérateur de compensation [...], soit par l'acquisition d'unités de compensation dans le cadre d'un site naturel de compensation défini à l'article L. 163-3. [...] Dans tous les cas, le maître d'ouvrage reste seul responsable à l'égard de l'autorité administrative qui a prescrit ces mesures de compensation. Les modalités de compensation mentionnées au premier alinéa du présent II peuvent être mises en œuvre de manière alternative ou cumulative. [...] III. - Un opérateur de compensation est une personne publique ou privée chargée, par une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité, de les mettre en œuvre pour le compte de cette personne et de les coordonner à long terme. »

- **Mise en place d'un site naturel de compensation**

Article L163-3 : « Des opérations de restauration ou de développement d'éléments de biodiversité, dénommées « sites naturels de compensation «, peuvent être mises en place par des personnes publiques ou privées, afin de mettre en œuvre les mesures de compensation définies au I de l'article L. 163-1, de manière à la fois anticipée et mutualisée. Les sites naturels de compensation font l'objet d'un agrément préalable par l'Etat, selon des modalités définies par décret. »
Articles D163-1, R 163-2 et D163-3 à 9 : procédures d'obtention d'agrément et de suivi évaluation des sites naturels de compensation

4 Notions courantes

4.1 Prise en compte d'un projet dans son ensemble

Article L122-1 -III : « Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité. »

4.2 Principe d'additionnalité des mesures compensatoires et d'accompagnement

Contexte réglementaire

Article L163-1 -I : « [...] Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état. »

Article R122-13 -I : « Les mesures compensatoires mentionnées au I de l'article L. 122-1-1 ont pour objet d'apporter une contrepartie aux incidences négatives notables, directes ou indirectes, du projet sur l'environnement qui n'ont pu être évitées ou suffisamment réduites. Elles sont mises en œuvre en priorité sur le site affecté 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. »

Doctrine et Lignes directrices ERC *(fiche 14 : « justifier l'additionnalité d'une mesure compensatoire »)*

Toute mesure compensatoire doit démontrer :

- **une additionnalité écologique :**

La mesure doit apporter un gain écologique sur le site où elle est mise en œuvre, par rapport à l'état initial ou, lorsque c'est pertinent, la dynamique écologique du milieu ; la démonstration du gain écologique nécessitera sûrement l'établissement d'indicateurs ; 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) ;

- **une additionnalité aux engagements publics :**

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 ; 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 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 ;

- **une additionnalité aux engagements privés :**

Une mesure compensatoire ne doit pas servir à mettre en œuvre des engagements privés déjà pris par ailleurs, par exemple une mesure compensatoire antérieure ; le maître d'ouvrage démontre que la mesure proposée va au-delà des actions que d'autres maîtres d'ouvrage privés se sont engagés à mettre en œuvre.

Exemples d'additionnalité aux engagements publics et privés

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.

Dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques

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 programmes de mesures (PdM) et plans d'actions opérationnels et territoriaux (PAOT). Elles peuvent correspondre a 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.

Un parallèle possible avec l'additionnalité dans la réglementation des Gaz à Effet de Serre

Pour illustrer la manière dont les services instructeurs analysent ces situations, il est précisé dans les lignes directrices ERC qu'il est possible de faire un parallèle avec la notion d'additionnalité demandée concernant les gaz à effet de serre :

- l'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 ;
- l'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 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. »

4.3 Principe de cumul des mesures compensatoires

Lignes directrices ERC *(fiche 16 : « organiser la maîtrise du site de compensation (propriété ou contrat) et assurer sa pérennité »)* **:**
« 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 a 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 mème 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 interspécifique).

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 a la compensation demandée au titre des zones humides impactées (loi sur l'eau), ainsi qu'a la compensation demande au titre de la destruction des amphibiens (dérogation a 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). »

4.4 Principe d'équivalence de fonctionnalités

Article L163-1 -I : Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. [...]

Article R122-13 -I : Les mesures compensatoires [...] sont mises en œuvre en priorité sur le site affecté 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.

REPERE
COMPRENDRE - PARTAGER - RESTAURER

Le projet REPERE s'intéresse aux potentialités de préservation et restauration écologique des fonctionnalités écologiques de l'estuaire de la Seine.
Il comporte un volet réglementaire piloté par la DREAL Normandie et un volet scientifique piloté par le GIP Seine-Aval.

Fiche réalisée en décembre 2020

Ministère de la Transition écologique
Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Normandie
Cité administrative - 2, rue Saint-Sever - BP 86002 - 76032 Rouen cedex
Tél. : 02 35 58 52 80 - Fax : 02 35 58 56 16
dreal-normandie@developpement-durable.gouv.fr

Crédit photo : Laurent Mignaux/Terra