



LES

Dossiers

DE L'ONEMA

Post'it

Eviter, réduire, compenser, de la doctrine à son application : un séminaire technique sur les mesures compensatoires

Dossier préparé par Véronique de Billy (DCUAT) et Gisèle Parfait (DIC)

Comment substituer les impacts négatifs d'un projet impactant les milieux naturels par une action positive ? Les mesures compensatoires en sont une des voies. Elles étaient au centre du séminaire organisé à Pau les 17 et 18 octobre 2012 par Véronique de Billy, chef de projet sur les grandes infrastructures linéaires au département contrôle des usages à l'Onema, aidée de la DREAL Aquitaine.

Témoignage

Bruno Le Roux,
responsable contrôle des usages,
délégation interrégionale Bretagne
Pays de la Loire

Les séminaires techniques « contrôle des usages » tel que celui organisé à Pau sont très importants pour nous, ils nous permettent notamment d'échanger des retours d'expériences, positives ou non, très instructifs. J'en retire des outils pour mon appui aux services départementaux dans l'application des mesures compensatoires. Si ces mesures sont à l'ordre du jour actuellement, le séminaire nous a bien rappelé qu'elles ne viennent qu'après l'évitement et la réduction. Tous les agents œuvrent depuis des années pour éviter et réduire. Néanmoins, les mesures compensatoires mises en œuvre par des maîtres d'ouvrage dotés de moyens lourds s'accompagnent de restaurations de zones humides ou de re-naturalisation des cours d'eau, contribuant ainsi à l'amélioration de l'environnement. Si nous avons relativement peu de retours d'expériences à ce jour, le séminaire l'a bien montré, nous y exprimons nos compétences. Sur le projet de ligne à grande vitesse Bretagne Pays de la Loire que je suis, j'ai bien constaté que le maître d'ouvrage avait déjà bénéficié des compétences de l'Onema dans le Sud-ouest, c'est encourageant.

Les installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA), petits ou grands, s'accompagnent généralement d'impacts négatifs sur l'environnement. Comment éviter ces impacts ? Comment les réduire ou les compenser quand ils sont inévitables ? Regroupant les différents responsables contrôle des usages de l'Onema, le séminaire qui s'est tenu à Pau, deuxième du genre organisé par le département contrôle des usages de la DCUAT, a réuni quelque 30 participants Onema et partenaires. Il a fait alterner des séances d'informations, des échanges en atelier et des sorties sur le terrain.

Une séquence « éviter, réduire, compenser » appliquée tardivement...

Dés 1976, la loi pour la protection de la nature évoque le principe *éviter, réduire, compen-*

ser (ERC) au titre des études d'impacts. La question se repose régulièrement, notamment lors du Grenelle de l'environnement en 2009¹. Pour les études d'impact, l'application de la séquence ERC est désormais clairement stipulée². Pour les documents d'incidences loi sur l'eau, la mise en œuvre de mesures de réduction ou de compensation est demandée³ et la recherche de mesures d'évitement doit s'appliquer dans certains cas particuliers (IOTA en zones humides⁴, IOTA modifiant le profil en long et en travers des cours d'eau⁵, etc.).

¹ - (cf. art. 1, loi Grenelle 1)

² - (alinéa de l'art. R.122-5 du Code de l'Environnement)

³ - [4^e(d) alinéa de l'art. R.214-6 du CE]

⁴ - : cf. dispositions des SDAGE relatives aux projets en zones humides.

⁵ - : cf. art. 4 de l'Arrêté de Prescriptions Générales, rubrique 3120



Véronique de Billy, lors du séminaire, animant l'atelier « Comment contrôler une mesure compensatoire ? »

En 2011-2012, un groupe de travail animé par le Commissariat général au développement durable regroupe les services de l'état, les établissements publics dont l'Onema, les maîtres d'ouvrages et les associations de protection de la nature. Il rédige la doctrine

ERC, publiée en mars 2012, qui sera complétée début 2013 par 31 fiches précisant la réglementation, les termes et procédures. La doctrine permet d'harmoniser le déroulement des procédures et d'assurer la sécurité juridique des actes administratifs qui accompagnent les projets, tout en contribuant à l'atteinte des objectifs de la DCE et de la directive habitat/faune/flore. La sensibilisation de tous les acteurs en présence, maîtres d'ouvrage, bureaux d'étude, services de l'état, etc., en sera facilitée.

Témoignage

Pierre Caessteker,
Chargé de mission plans de gestion
des zones humides, direction du contrôle
des usages et de l'action territoriale

Les mesures compensatoires sont appliquées sur les zones humides aux USA depuis une 40^e d'années. Le Muséum national d'Histoire naturelle a dressé pour l'Onema un inventaire de ces mesures. Trois grands types se dégagent - création, restauration, protection -, ainsi que 3 démarches : 1/ *les banques de compensation* : un organisme achète des terres, les restaure et revend des *parts de compensation* à un maître d'ouvrage qui en a besoin pour un projet. 2/ la restauration des zones humides dégradées. 3/ la délégation dans le temps de la compensation, en confiant des fonds à un organisme qui une fois les sommes requises réunies, achète des sites de compensation. Cette dernière méthode s'est avérée peu efficace. En parallèle, une analyse de quelques 200 méthodes de caractérisation des fonctions physiques et biologiques des zones humides a été conduite, dont 7 à 8 se révèlent adaptables au contexte français. Prochaine étape : une collaboration Onema/ Museum/ Irstea/ Biotope pour mettre à disposition des agents Onema, une méthode rapide et pragmatique de caractérisation des fonctions des zones humides.

Témoignage

Frédéric Fromager,
Service départemental du Rhône (69)

L'autoroute A89 qui reliera Bordeaux à Genève, est une des premières infrastructures qui a bénéficié, au lancement des travaux en 2008, d'un arrêté loi sur l'eau listant précisément les mesures compensatoires pour les zones humides et les cours d'eau. J'ai suivi ce dossier pour le département Rhône (69) depuis le début de l'instruction en 2006. J'ai ainsi participé avec la DDT, le syndicat de rivière et la FD69, à l'identification d'une quinzaine de sites à restaurer pour compenser l'atteinte à plus de 3 km de linéaire de cours d'eau. Ensuite, ASF a définitivement choisis les sites de compensation et fait des propositions de restauration. De nombreux échanges et avis techniques ont parfois été nécessaires afin que les travaux proposés assurent un réel gain écologique pour les milieux. A raison d'une visite quasi hebdomadaire et d'arguments parfois appuyés par les ingénieurs Véronique de Billy et Pascal. Roche, nous avons pu orienter les solutions techniques. Les travaux ont permis de restaurer certains cours d'eau et ont aujourd'hui valeur d'exemple sur le territoire.

La doctrine «ERC» clarifie les principes

Le code de l'environnement consacre plusieurs articles aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation pour la biodiversité, les espèces protégées, l'eau et les sites Natura 2000. Les mesures d'évitement ou de suppression ont pour objectif de modifier un projet afin de supprimer totalement l'impact négatif identifié qu'il engendrerait. Trois grands types se distinguent : l'évitement géographique qui consiste à changer le projet d'implantation ; l'évitement technique qui permet d'adopter une solution garantissant la suppression totale de l'impact ; et l'annulation du projet ou son refus par l'Etat, son opportunité au regard de ses impacts n'étant pas démontrée.

Si le projet est confirmé et que ses impacts ne peuvent être totalement évités, le maître d'ouvrage doit proposer des mesures de corrections (ou atténuation). Celles-ci ont pour objectif de réduire autant que possible la durée, l'intensité et/ou l'étendue des

impacts d'un projet sur l'environnement. Elles doivent être mise en œuvre au droit du projet ou à proximité immédiate. Elles interviennent lors de la phase « chantier », en diminuant l'emprise du chantier, en adaptant la période de réalisation des travaux, en mettant en place des dispositifs temporaires de traitement des eaux, en remettant en état la zone après travaux, etc. Elles peuvent également être appliquées lors de la phase « d'exploitation », en installant des passages à faunes, en recréant un milieu détruit, etc. Les arrêtés de prescriptions générales des projets soumis aux rubriques 3120, 3130, 3140, 3210, 3220, 3230 et 3240 listent ainsi certaines mesures de correction à mettre en œuvre.

Enfin, les mesures de compensation compensent les impacts résiduels significatifs



Buse avant et après les travaux

Témoignage

Nathalie Greslier,
Chargée de mission gestion des espèces,
service patrimoine ressources eau
biodiversité DREAL aquitaine

En DREAL, nous instruisons les demandes de dérogation à l'article L. 411-1 du code de l'environnement qui interdit la destruction des espèces protégées et de leurs habitats. Le dossier de demande doit démontrer que l'évitement et la réduction des impacts ont été envisagés, sinon nous refusons d'examiner le dossier. Nous évaluons ensuite l'impact résiduel qui peut subsister et qu'il faut alors compenser. Nous travaillons souvent avec Véronique de Billy et l'Onema car les dossiers loi sur l'eau et ceux sur les espèces protégées sont concomitants. L'expertise des personnes de l'Onema nous est précieuse ainsi qu'aux DDT, tant au niveau de la connaissance du terrain et de la diversité de leurs retours d'expériences que pour la rédaction des arrêtés qui précisent les mesures qu'il faudra contrôler par la suite. Le séminaire technique de Pau sur les mesures compensatoires est une occasion formidable pour nous de partager et de bénéficier de toutes ces compétences.

d'un projet quand les mesures d'évitement et de réduction ne les ont pas supprimés totalement. Elles ont pour objectif de maintenir, voire de rétablir la qualité environnemen-

tales des milieux naturels. Elles peuvent être de deux natures : soit restaurer, réhabiliter voire recréer des milieux puis les gérer afin de les faire perdurer ; soit faire évoluer des pratiques de gestion (dans certains cas particuliers uniquement). La sécurisation foncière de ces sites passe par l'achat des terrains, la contractualisation avec les propriétaires ou la location.

Des mesures compensatoires à leur début pour les cours d'eau

Pour garantir leurs effets, les mesures compensatoires doivent être *au moins équivalentes* aux impacts subis. Elles doivent porter sur les mêmes composantes de l'écosystème que celles impactées (espèces, habitats ou fonctionnalités) et engendrer un « gain écologique » au moins équivalent aux « pertes ». Localisation, délai ou services rendus à la société participent également à l'évaluation de la pertinence de ces mesures. Enfin, elles doivent être *additionnelles* aux actions publiques en matière de protection de la nature ou les conforter, sans s'y substituer.

Les méthodologies de compensation proposées par certains conseils généraux, services de l'état ou agences de l'eau sont encore relativement diverses. Certains principes sont interprétés différemment mais devraient être harmonisés avec la publication de la doctrine ERC. Si dans la majorité des cas, les modalités de compensation des atteintes aux cours d'eau sont encore peu voire pas définies, la réflexion est en revanche

Témoignage

Pierre Boyer,
Rédacteur juridique, direction du
contrôle des usages et de l'action
territoriale

Le séminaire de Pau, comme celui qui s'était tenu à Dieppe, permet de faire le continuum de la conception d'un projet ou d'avis techniques à leur application concrète et au contrôle. Les mesures compensatoires sont mises en application sur le terrain finalement depuis peu de temps, en particulier sur des projets d'aménagements à fort impact. Leur caractère d'utilité publique ou sociétal doit être mis en vis-à-vis des impacts et nous avons rappelé lors du séminaire la primauté de l'évitement et de la réduction sur la compensation. Aujourd'hui, si la doctrine est bien dans la réglementation, force est de constater que sa mise en oeuvre se heurte à des difficultés : confusion entre mesures de correction/compensation qui perturbe les magistrats mais que la doctrine ERC devrait résoudre ; insuffisances et imprécisions des dossiers d'instruction sur les délais d'exécution, les emprises foncières ; « jeunesse » du génie écologique en France. Conception, réalisation et contrôle de ces mesures demandent des capacités d'expertise qui sont encore à développer. Arrivera-t-on un jour à préserver ou recréer avant de détruire ?

Témoignage

Sébastien Mougenez,
Unité appui aux politiques de l'eau,
délégation interrégionale Nord-Est

Le chantier de la deuxième phase de la LGV Est Européenne entre Paris et Strasbourg a démarré en 2008 pour une mise en service prévue en 2016. Je suis le dossier depuis l'instruction loi Eau jusqu'aux contrôles en phase chantier, en lien avec les services territoriaux et les DDT. Le dossier est assez complexe avec pour la seule loi Eau, trois des arrêtés préfectoraux en Moselle et un dans le Bas Rhin. Il faut y rajouter les dossiers de dérogation au titre des espèces pro-

tégées suivis par les DREAL. Environ 25 ha de zones humides sont impactés sur les 100 km de tracé. Il a fallu attendre 2012 pour que RFF, maître d'ouvrage, propose des sites de compensation pour lesquels l'Onema a donné son avis. Nous essayons de conserver une équivalence écologique entre les sites détruits et les sites compensés. Pour la ripisylve, les mesures compensatoires prévoient 4 mètres replantés pour 1 mètre détruit. La mise en œuvre des mesures compensatoires est longue et complexe : la maîtrise du foncier est un vrai frein en particulier dans les secteurs à forte pression foncière - agriculture intensive, proximité des agglomérations -.



Création de la dérivation définitive du Bruchbach suite au franchissement par la LGV Est

© Sébastien Mougenez - Onema



Onema

Sortie de terrain lors du séminaire



Gisèle Parfait - Onema

Véronique de Billy et Nathalie Greslier de la DREAL Aquitaine présentent deux sites qui ont fait l'objet de mesures compensatoires dans les Pyrénées Atlantiques



Gisèle Parfait - Onema

Site des Landes du Pont Long - arrêt de la culture et ensemencement par un mélange «prairial»



Gisèle Parfait - Onema

Autoroute A65, bassin versant du Riumayou, qui a bénéficié d'un aménagement revégétalisé

assez avancée pour les zones humides. Les maîtres d'ouvrages tentent souvent de superposer (ou mutualiser) les mesures «au titre de l'eau» avec les mesures «espèces protégées», ce qui est légal. Toutefois, le respect du principe d'équivalence doit être vérifié autant pour ces milieux que pour les espèces. Enfin, les règles de financement de ces mesures varient entre agences de l'eau, certaines ne prévoient aucun financement, d'autres partent sur un financement pour les projets éligibles au 9^e ou au 10^e programme.

L'Onema mobilisé sur le suivi et le contrôle des mesures compensatoires

Le référentiel milieu aquatique de l'Onema (Refmadi) intégrera très prochainement la doctrine ERC. Dans son projet, le maître d'ouvrage doit respecter les principes d'équivalence et d'additionnalité et s'assurer de la faisabilité, de l'efficacité, de la pérennité, de la cohérence et de la complémentarité des mesures qu'il propose. Autant de notions qui ont été discutées en atelier lors du séminaire. L'Onema bénéficie désormais de plusieurs retours d'expériences sur les mesures compensatoires. C'est le cas des autoroutes A65, qui a fait l'objet des deux visites de terrain lors du séminaire, A89, A63 et A304 ; des chantiers lignes à grande vitesse *Est Européenne* ou *Bretagne Pays de la Loire* ; mais également de nombreux projets plus petits impactant des zones humides ou des cours d'eau, dont celui relatif à la création d'un barrage pour une station de ski en Haute-Garonne (voir témoignage ci-contre). Le séminaire aura permis de partager ces retours d'expérience, contribuant ainsi à construire une compétence collective à l'Onema. ■

Témoignage

Thierry Tico,
Service départemental
de Haute-Garonne (31)

La communauté de commune du canton de St Béat (31) a mené durant trois ans un projet de retenue d'eau pour fabriquer de la neige artificielle pour la station de ski du Mourtis. Deux tourbières étaient impactées, une au droit du projet et l'autre en aval, classée LIFE 2000. Parmi les 15 espèces de faune et flore patrimoniales présentes, 3 étaient protégées. Du coup, le projet a fait l'objet d'un arrêté espèces protégées et d'un arrêté loi sur l'eau. Certaines des mesures prévues dans les dossiers ont été respectées : collecte et déplacement des amphibiens, mise en défens des zones naturelles sensibles, restauration partielle de la tourbière aval à l'aide de la tourbe récupérée en amont. D'autres ne l'ont pas été ou ne fonctionnent pas : cas notamment de 9 petites mares implantées au lieu d'une grande qui n'ont jamais été alimentées en eau et n'assurent pas la reproduction des amphibiens. Après trois ans de contrôles réguliers, je viens d'en faire le constat auprès de la DREAL et attends leur retour.

LES **Dossiers Post'it** DE L'ONEMA



Directeur de publication : Gisèle Parfait

Rédactrice en chef : Gisèle Parfait

Rédaction : Gisèle Parfait

Secrétariat de rédaction : Béatrice Gentil

Conception - exécution : Bluelife

Impression : IME



Onema - 5 square Félix Nadar - 94300 Vincennes