

Colloque « Regards croisés sur la compensation écologique »

28 janvier 2025, Université de Toulouse

Exploration de la séquence ERC depuis 1976 : du local au global

Marthe LUCAS, MCF Droit public
Avignon Université, IMBE

introduction

Historique

- Utilisation de mécanismes de compensation antinomiques avec la protection de la nature
- 1971 : Convention Ramsar sur les zones humides d'importance internationales
- La loi du 10 juillet 1976 et la création de l'étude d'impact
la séquence ERC : un ajout inattendu

introduction

Étude de l'état initial du site



Étude des effets potentiels du projet sur ce milieu

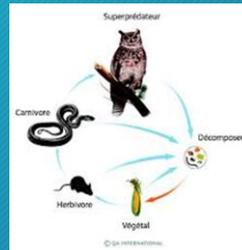


introduction

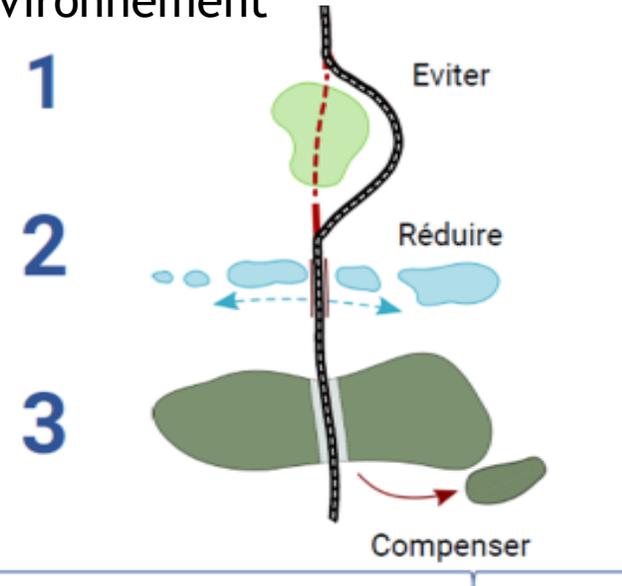
Étude de l'état initial du site



Étude des effets potentiels du projet sur ce milieu



Mesures destinées à éviter, réduire, compenser les dommages causés à l'environnement

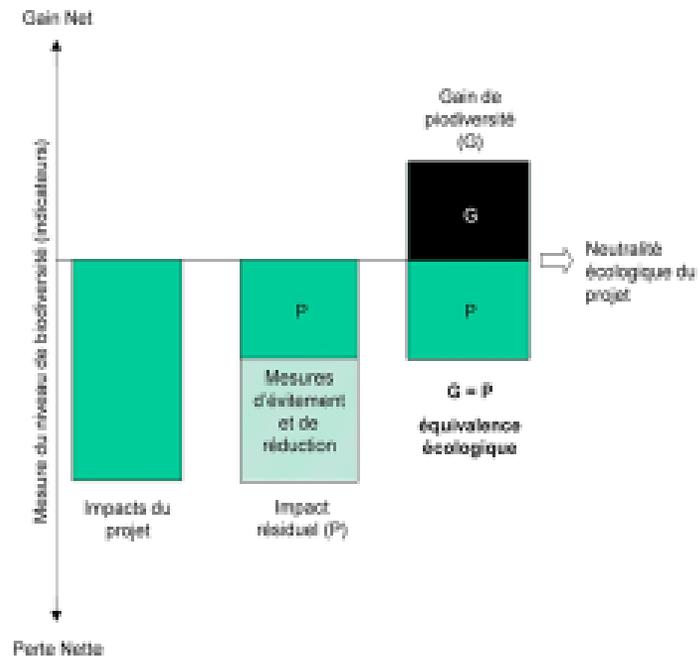
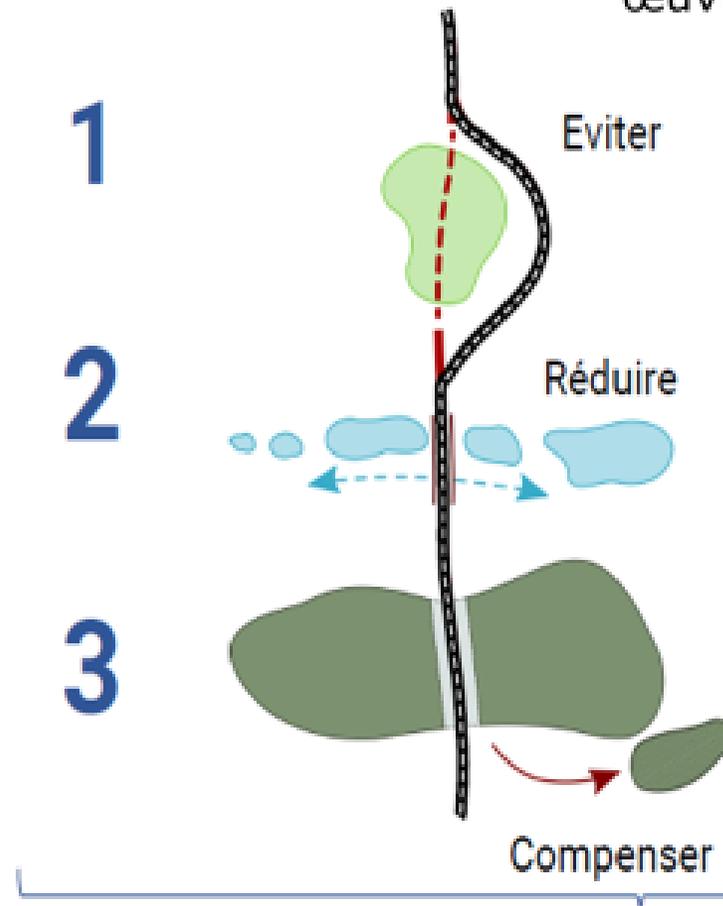


Charlotte Bigard – Web conférence : Mettre en œuvre la démarche ERC dans les documents de

Source : Charlotte Bigard, 2019

La séquence ERC – Principes

Source : Charlotte Bigard, mettre en œuvre du démarche ERC, 2019



Mesures payées par le MO = Application du principe pollueur-payeur

introduction

- Une séquence longtemps assimilée à des mesures « réelles »
- Une (re)découverte par les acteurs à la fin des années 2000
 - Clivage fort entre ses défenseurs et ceux qui s'y opposent



introduction

- Une séquence longtemps assimilée à des mesures « réelles »
- Une (re)découverte par les acteurs à la fin des années 2000
 - Clivage fort entre ses défenseurs et ceux qui s'y opposent
- Aujourd'hui : un sujet incontournable et pluridisciplinaire en matière d'aménagement et d'implantation d'activité économiques



introduction

Problématique ici selon une approche historique :

Presque 50 ans après la loi relative à la protection de la nature, quelles ont été les évolutions majeures de la séquence ERC ? Peut-on y voir *in fine* un moyen effectif et efficace de préservation de la nature ?

1. Une mise en œuvre avant tout réfléchie à l'échelle de projets
2. La nécessité d'anticiper et de planifier à l'échelle d'un territoire
3. Un déploiement à l'échelle nationale pour le meilleur ou le pire



I) Une mise en œuvre avant tout réfléchie à l'échelle de projets

*1.1. Hier : des mesures techniques devenues l'objet
d'un régime juridique construit*

1.2. Aujourd'hui : une posture vigilante à adopter

1.1. Hier : des mesures techniques devenues l'objet d'un régime juridique construit

L'éveil autour de la séquence ERC

- Avant 1976, une requalification a posteriori de plusieurs dispositifs juridiques préexistant
- Absence de savoir-faire et d'intérêts autour de cette rubrique (enjeux sont dans la réalisation même d'une étude d'impact sérieuse suffisante)
- Diffusion de la séquence dans diverses législations

Sa diffusion à travers les législations

Droit français

ENS, Défrichement

1976 : étude d'impact (EI)

1977 : EI installations classées

1992 : EI eau

1995 : DUP

2007 : dérogation espèces protégées

2010 : trame verte et bleue

Droit européen

1985 : directive EI projets

1992 : directive Natura 2000

2001 : directive EI plan et programme

2004 : directive responsabilité
environnementale

Droit international

1971 : Ramsar et les ZH

1979 : Convention sur les
espèces migratrices

1994 : Convention alpine
sur la nature/paysage



Hétérogénéité issue de cette diffusion

	But de la comp.	Obligation légale	Localisation	Autres modalités
Défrichement	Maintien des rôles économique, écologique et social des bois	Non	Même massif forestier ou secteur écologiquement ou socialement comparable	<u>Forme</u> de la compensation <u>Ratios</u> de 1 à 5
Étude impact	Conserver globalement et, si poss., améliorer la qualité envirtle des milieux	Oui	En priorité sur le site endommagé ou à proximité de celui-ci	<u>Suivi</u> obligatoire, Garantir la <u>fonctionnalité</u> du site affecté de manière <u>pérenne</u>
Natura 2000	Maintien de la cohérence écologique du réseau	Oui	/	Régime de dérogation <u>Etat responsable</u> de vérifier leur mise en œuvre
Espèces protégées	Avoir des conséquences bénéfiques pour les espèces concernées	Non	/	Régime de dérogation

1.1. Hier : des mesures techniques devenues l'objet d'un régime juridique construit

L'éveil autour de la séquence ERC

- Avant 1976, une requalification a posteriori de plusieurs dispositifs juridiques Pro- ou anti-environnementaux
- Absence de savoir-faire et d'intérêts autour de cette rubrique (enjeux sont dans la réalisation même d'une étude d'impact sérieuse suffisante)
- Diffusion de la séquence dans diverses législations

 Résultats : peu de visibilité pour les MO, peu de ERC mises en œuvre

1.1. Hier : des mesures techniques devenues l'objet d'un régime juridique construit

Des apports législatifs

- Portée juridique (loi Grenelle II, 2010) : mesures ERC et leur suivi rendus obligatoires (mise en demeure et sanctions le cas échéant)
- Loi biodiv (2016) : une définition des mesures de compensation relatives à la biodiversité (équivalence écologique, proximité fonctionnelle, d'une durée correspondante à celle des impacts).
- Mesures de correction pour atteindre l'objectif envirtl visé.

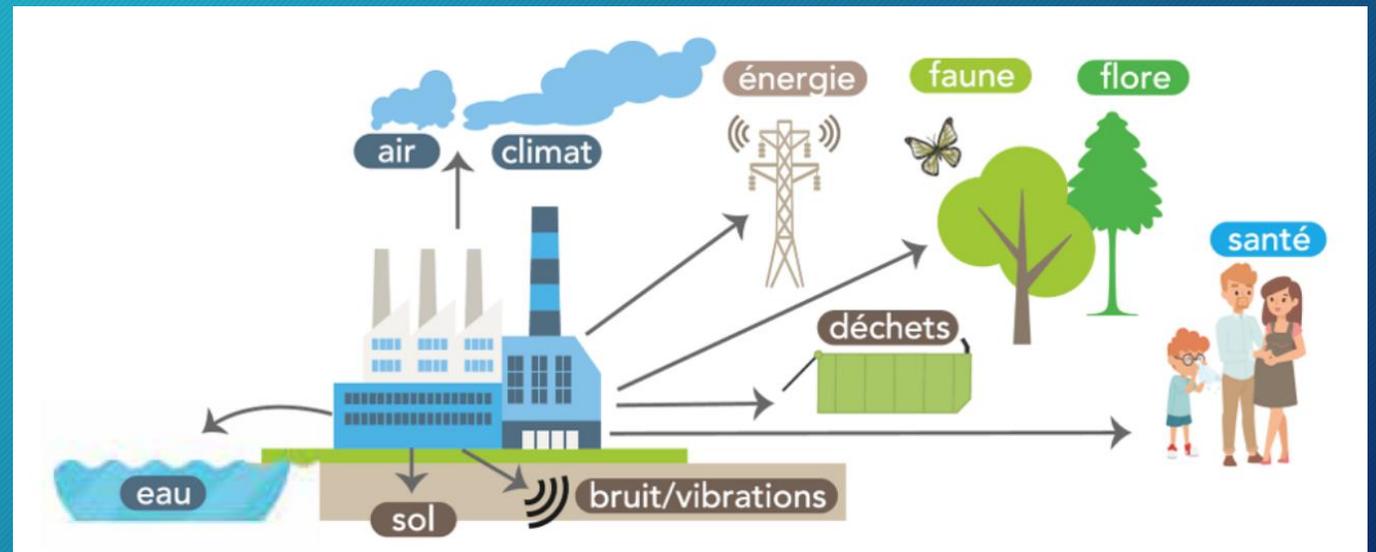
+ élaboration de nombreux guides grâce aux acteurs impliqués

 **Résultats : harmonisation des dispositifs et clarification entre E, R et C**

1.2. Aujourd'hui : une posture vigilante à adopter

Des reculs préoccupants

- Interprétation de la séquence ERC

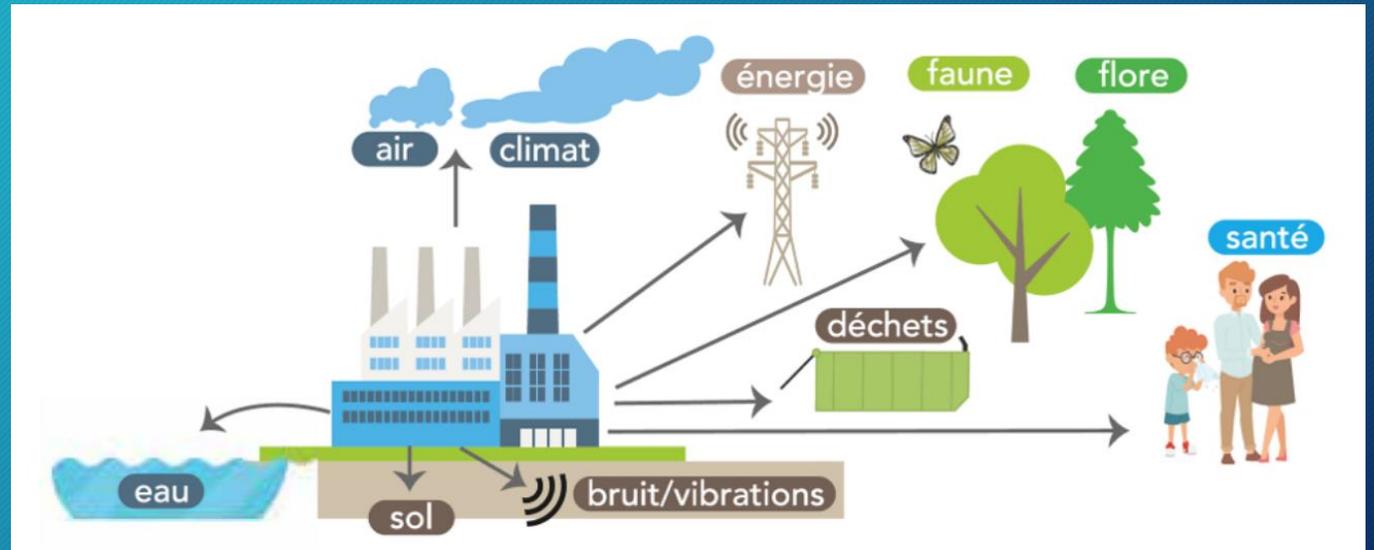


1.2. Aujourd'hui : une posture vigilante à adopter

Des reculs préoccupants

- Interprétation de la séquence ERC

2° Le principe d'action préventive (...) des atteintes à l'environnement, (...) 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 ;



1.2. Aujourd'hui : une posture vigilante à adopter

Des reculs préoccupants

- Interprétation de la séquence ERC
- Les effets indirects des reculs sur l'évaluation environnementale :
 - Diminution du nombre de projets soumis de façon systématique à l'étude d'impact
 - Participations d'experts, du public compromises
 - ...
- Possibilité de définir la localisation des mesures compensatoires après la délivrance de l'autorisation (légale selon la jurisprudence)



Résultats : détricotage invisible pour les non-initiés mais certain

1.2. Aujourd'hui : une posture vigilante à adopter

Les inconnues du milieu marin

- Augmentation des activités énergétiques sur ce milieu en plus des usages déjà présents
- Manque de connaissances écologiques sur un milieu vaste, interconnecté et dynamique
- Moyens économiques à mobiliser élevés



➔ **Résultats : l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité compromis en l'état des connaissances et des technologies actuelles.**



II) La nécessité d'anticiper et de planifier à l'échelle d'un territoire

2.1. Planification territoriale des impacts et l'anticipation de leurs remèdes

2.2. La planification écologique via les sites naturels de compensation

2.1. Planification territoriale des impacts et l'anticipation de leurs remèdes

Les ambitions

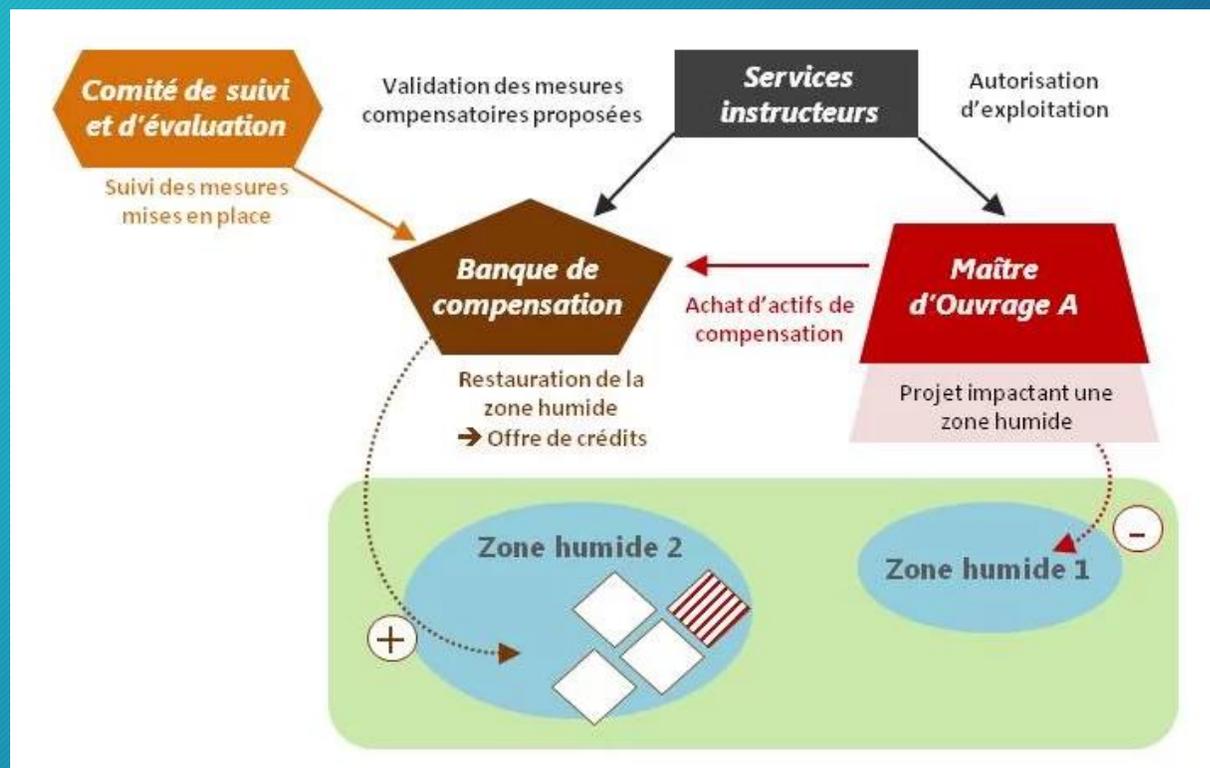
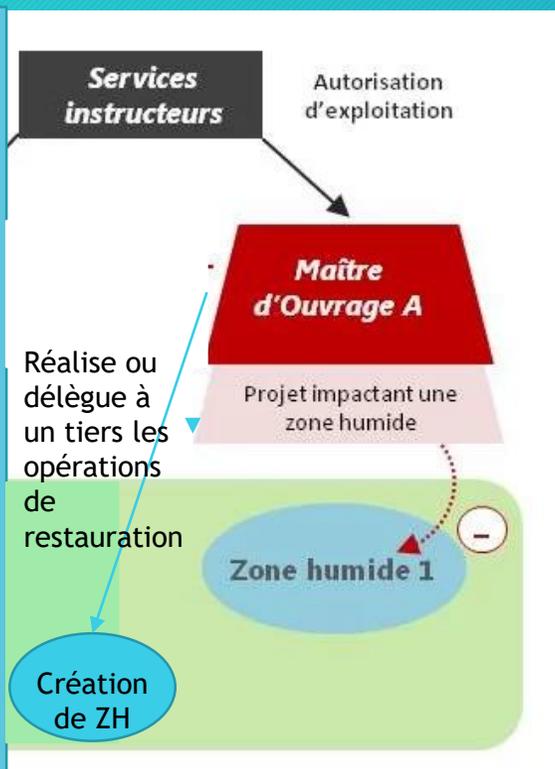
- Champ d'application de la directive 2001/42/CE et l'évaluation stratégique environnementale pour les plans et programmes publics
 - qui touchent de près ou de moins près à l'environnement et
 - ceux qui définissent le cadre de la mise en œuvre des projets

La pratique

- Mise en application longtemps reportée de la séquence ERC
- Responsabilité des collectivités en cas d'ouverture à l'urbanisation ?
- Articulation ERC projet / plan en partie irrésolue

 **Faibles résultats en terme de préservation de la nature**

2.2. Les sites naturels de compensation (2016)

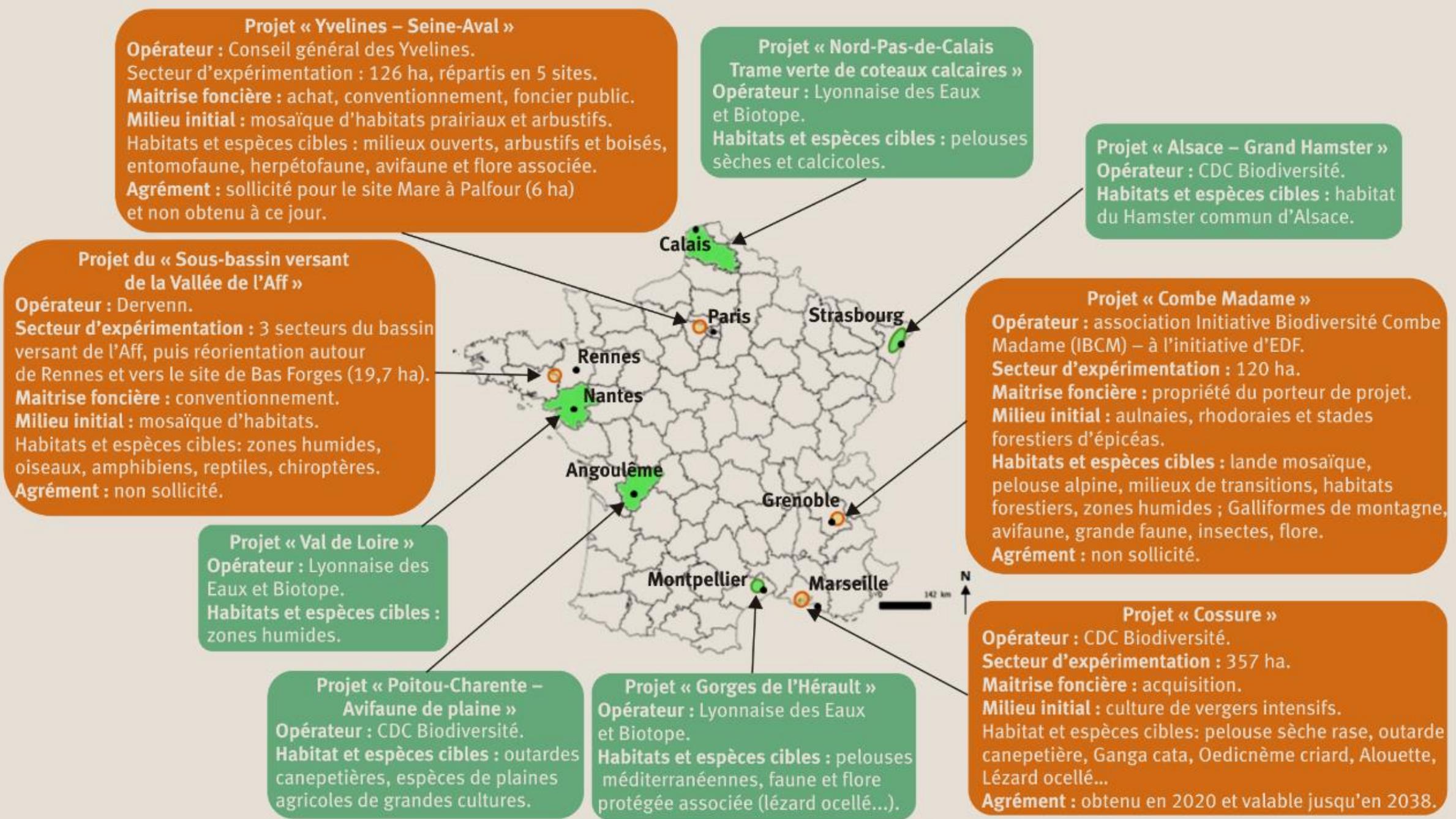


2.2. Les sites naturels de compensation (2016)

Intérêts de cette forme de mutualisation

- Sortir de l'approche parcellaire pour une meilleure pertinence écologique
- Facilite la gestion, le suivi des opérations
- Des garanties foncières, financières et techniques du candidat à l'agrément avec un cahier des charges de restauration écologique détaillé

L'échec des SNC post loi biodiversité



○ Projet ayant répondu à l'AAP et ayant fait l'objet d'une convention d'expérimentation.

■ Zone de projet pressentie lors de l'AAP n'ayant pas fait l'objet d'une convention d'expérimentation.

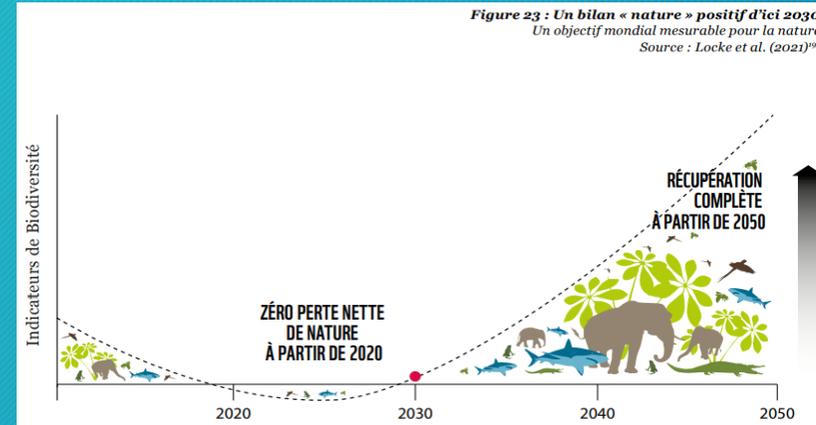
2.2. Les sites naturels de compensation (2016)

Intérêts de cette forme de mutualisation

L'échec des SNC depuis la loi biodiversité

- pb d'identification du besoin en compensation écologique sur un territoire donné
- incertitudes de retour sur investissement liées à la faible visibilité sur le marché de la compensation + retombées économiques décalées
- inadéquation entre le type de compensations prescrites et objet SNC

 **Résultats : peu d'expérimentations, un seul agrément SNC**



III) Un déploiement à grande échelle pour le meilleur ou le pire

3.1. Un accent mis sur l'évitement voire sur l'absence totale d'impact (net)

3.2. Une compensation qui se (con)fond avec d'autres outils de conservation de la biodiversité

3.1. Un accent mis sur l'évitement voire sur l'absence totale d'impact (net)

Un regain d'attention sur l'évitement

- Mise en lumière des 3 catégories de mesures d'évitement
 - géographique
 - technique
 - temporel
- ... à distinguer de la démarche d'évitement : opportunité du projet ? de l'impact ?
- Questionnement de la notion de « solution alternative » et de son interprétation par le juge administratif

3.1. Un accent mis sur l'évitement voire sur l'absence totale d'impact (net)

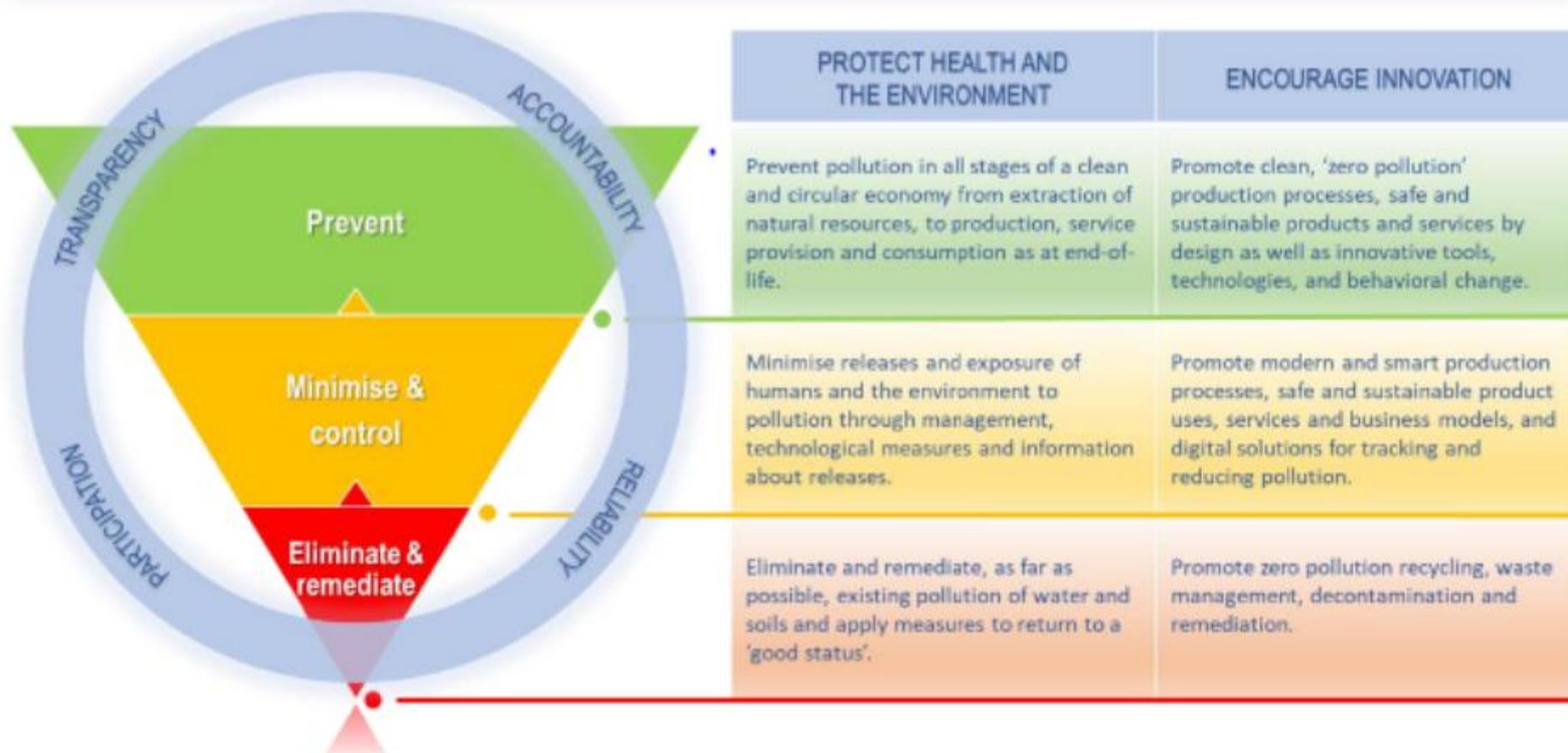
L'affichage d'objectifs « sans impacts »

- Par un évitement total ou grâce à mesures de remédiation cf « neutralité »
- Existait en matière de émission de GES,
- puis « absence de perte nette de biodiversité », « zéro artificialisation nette des sols », « neutralité climatique », zéro déchets plastiques, le plan d'action «zéro pollution» pour l'air, l'eau et les sols de la Commission, « empreinte écologique neutre »

 Résultats : un greenwashing politique

La hiérarchie « zéro pollution »

Union policy on the environment shall be based on the **precautionary principle** and on the principles that **preventive action** should be taken, that environmental damage should as a priority be **rectified at source** and on the **polluter pays principle**.



Source : Commission européenne, *plan d'actions zéro pollution*, 12/05/2021 (p.5).

3.2. Une compensation qui se (con)fond avec d'autres outils de conservation de la biodiversité

La compensation devenue un outil à disposition d'autres politiques publiques

- Compensation en mesure de répondre à la définition des mesures de restauration à mener pour atteindre les objectifs du règlement européen du 24 juin 2024
- La transformation des SNC en SNCRR
- Un risque de banalisation des compensations

Une expérience à partager pour les autres obligations de réparation de la nature

Les sanctions pénales de remise en état

La réparation du préjudice écologique

➔ Résultats à suivre...



Conclusion

- **Pour la compensation** : les critères juridiques ont été posés, la traduction en pratique reste délicate (disponibilité du foncier...) ; Changement des mentalités a eu lieu pour les projets mais pas pour les plans
- **Pour l'évitement** : guide de mesures techniques paru mais le vrai levier est plus politique que juridique
- **Pour la réduction** : peu étudiée jusque là. Besoins non exprimés. Tout va bien ?



Conclusion

 La séquence ERC limite les dégâts mais les incertitudes scientifiques sur le succès des mesures restent élevées. Effectivité du droit pas forcément assurée sur le terrain. Efficacité des mesures dans ce cadre là ne peut pas être miraculeuse...

+

Attention aux amalgames : la séquence ERC n'est là que parce qu'il y a un impact

Elle ne doit pas être prise en compte indépendamment de l'évaluation environnementale

Elle ne fait pas le poids face aux politiques de relances économiques

Art. 3.3 règlement européen relatif à la restauration de la nature

- «restauration»: le procédé consistant à contribuer, activement ou passivement, au rétablissement d'un écosystème afin d'améliorer sa structure et ses fonctions, dans le but de conserver ou de renforcer la biodiversité et la résilience des écosystèmes, en améliorant jusqu'à atteindre un bon état une zone d'un type d'habitat, en rétablissant la surface de référence favorable et en améliorant l'habitat d'une espèce jusqu'à atteindre une qualité suffisante et une quantité suffisante [...].