

Séquence Éviter-Réduire-Compenser au sein des Parcs naturels régionaux : un territoire de projet ou un projet de territoire ?

Cet article résulte du croisement d'une enquête réalisée sur l'évitement à l'échelle de plusieurs Parcs naturels régionaux (PNR) et de l'expérience du PNR des Boucles de la Seine Normande qui a intégré la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC) dans sa charte. Après avoir présenté les actions concrètes réalisées par les PNR, les auteures analysent les leçons à en tirer et les perspectives pour inscrire la démarche ERC dans un projet plus global de territoire.



Les cinquante-trois parcs naturels régionaux (PNR) représentent plus de 15 % du territoire français. Ils sont de nature très différentes et plus ou moins urbanisés. Ils peuvent être considérés comme « un outil d'aménagement fin du territoire » (Baron et Lajarge, 2017) visant à l'établissement

d'une relation étroite entre le développement économique et social, les habitants et la préservation des ressources.

Conformément à l'article R.333-14 du Code de l'environnement, lorsque des projets ou des plans soumis à évaluation environnementale sont envisagés sur le territoire d'un PNR, ce dernier est saisi, pour avis, par l'autorité compétente pour la décision d'autorisation du projet. À ce titre, les parcs analysent les dossiers concernés par la réglementation Éviter-Réduire-Compenser (ERC) et peuvent proposer d'accompagner les porteurs de projets. Malgré des possibilités de co-construction avec les maîtres d'ouvrages, les parcs rencontrent plusieurs difficultés dont, bien souvent, une sollicitation trop tardive et limitée à l'étape de la compensation. La réglementation de la séquence ERC, définie pour une application projet par projet, rend difficile son intégration dans une stratégie d'aménagement du territoire en amont. Pourtant, la loi pour la reconquête de la biodiversité de 2016 invite à intégrer les processus de compensation dans la planification territoriale. L'expérience des PNR, territoires historiquement engagés pour l'intégration de l'écologie

dans l'aménagement du territoire, est particulièrement riche d'enseignements pour l'amélioration de la mise en œuvre de la séquence ERC et son intégration dans la planification territoriale.

Cet article résulte du croisement d'une enquête réalisée sur l'évitement (Delforge, 2017) à l'échelle de plusieurs PNR et de l'expérience du Parc naturel régional des Boucles de la Seine Normande (PNR-BSN, photo ❶) qui a pour particularité d'avoir intégré la séquence ERC dans sa charte. L'article présente tout d'abord les actions concrètes réalisées par les PNR, puis il analyse les leçons à tirer de ces actions ainsi que les perspectives pour accorder ERC et projet de territoire.

Les actions réalisées par les Parcs naturels régionaux sur la séquence ERC

Les Parcs naturels régionaux, un levier pour une meilleure prise en compte de l'évitement et de la réduction dans les projets

L'enquête menée en 2016 dans le cadre d'une recherche sur l'évitement (Delforge, 2017), portée par AgroParis-Tech, comprenait des entretiens auprès de trente-huit parties prenantes, aménageurs, services déconcentrés de l'État, associations de protection de la nature et différents PNR. Ces derniers sont apparus comme déployant une action particulièrement pertinente dans l'accompagnement des projets et le développement de stratégies relatives à la doctrine ERC.

❶ Le Parc naturel régional des Boucles de la Seine normande : un territoire qui tente de concilier développement économique autour du fleuve et protection de la biodiversité et des milieux naturels.



© PNR BSN / P. Jeanson

Un accompagnement basé sur une connaissance fine du territoire

L'accompagnement des PNR en amont permet une meilleure acceptabilité des projets auprès des services instructeurs. Une première proposition d'implantation d'une plate-forme de traitement de granulats marins sur le PNR-BSN avait été refusée par les services de l'État. Fort de ses connaissances des enjeux environnementaux du territoire, le PNR a permis le déplacement de projet sur une zone industrielle de moindre impact.

Les liens que tissent les PNR avec les habitants sont aussi un atout. Le dimensionnement d'un projet éolien a par exemple été revu et précisé avec un PNR, en collaboration avec les habitants et le porteur de projet, en intégrant les contraintes liées aux impacts du projet sur les milieux naturels ou sur les riverains.

La proximité des PNR avec les élus des territoires permet de mobiliser les volontés politiques. Afin de répondre à la demande en énergie, une ville du Sud de la France a souhaité installer des panneaux solaires. Une démarche participative initiée par le PNR a entraîné le déplacement du parc solaire, initialement prévu en milieu naturel, vers les toits de différents bâtiments (publics ou privés).

Les PNR partagent leurs compétences liées à la gestion des milieux naturels. Grâce aux réflexions menées avec un PNR, le porteur de projet d'un « golf bio » a bénéficié de préconisations pour la conception, la réalisation et la gestion de son installation : implantation en dehors des zones naturelles, arrosage limité aux « greens », plantations sélectionnées pour être moins gourmandes en eau, etc.

Multidisciplinarité et hétérogénéité des perceptions de l'évitement

Les retours d'expériences sur les actions d'évitement sont complexes à recenser. Le questionnaire envoyé à l'ensemble des PNR dans le cadre de l'étude sur l'évitement (Delforge, 2017) a reçu davantage de réponses pour les questions portant sur les étapes de réduction et de compensation. Cette difficulté est, en outre, le fruit d'une appréciation hétérogène de la définition de l'évitement qui comprend une approche stratégique (évitement amont) via le choix d'opportunités ainsi que des approches géographiques, techniques et temporelles (Cerema, 2018). L'évitement amont est une méthode de conception de projet, tandis que les trois autres axes de l'évitement sont plus facilement mesurables. L'instruction de la phase d'évitement dans les dossiers d'étude d'impact demande des compétences multidisciplinaires et transversales concernant le patrimoine naturel, mais aussi concernant les aspects financiers, techniques et sociaux. Dans une démarche d'accompagnement, la multidisciplinarité des équipes des PNR mêlée à une connaissance fine du territoire permet l'adoption d'une approche qui ne se focalise pas uniquement sur l'écologie.

Comme l'indique l'étude menée par Bigard *et al.* (2018), l'évitement est encore mal compris par les concepteurs : sur les quarante-deux études d'impacts étudiées, cinquante mesures sont inscrites comme de l'évitement et seulement cinq d'entre elles le sont réellement au regard de la définition proposée dans la doctrine ERC du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie en 2012. Les trente-huit entretiens menés dans

▶ le cadre de l'étude d'AgroParisTech révèlent que seul l'abandon ou le déplacement du projet sont considérés à 100 % par les parties prenantes comme de l'évitement (Baron et Lajarge, 2017). La production récente par le ministère de la Transition écologique et solidaire d'un document d'aide à la classification des mesures ERC (Cerema, 2018) est une avancée en terme de définition de l'évitement.

L'action du Parc naturel régional des Boucles de la Seine Normande (PNR-BSN)

S'inscrivant géographiquement dans la zone qui couvre le cours inférieur de la Seine jusqu'à son estuaire, le territoire du PNR-BSN constitue un espace à enjeux majeurs en termes de biodiversité et de fonctionnalités écologiques inféodées aux milieux humides et aquatiques. Ces milieux représentent environ un quart de sa surface totale (soit vingt mille hectares). Ce territoire est le lieu de convoitises pour le développement économique, qui passe majoritairement par des projets permettant un accès à la Seine pour des questions de transfert modal.

Le PNR-BSN a constaté une mauvaise prise en compte de l'environnement dans ces projets : les impacts sur les milieux naturels étaient souvent peu, voire pas étudiés, et les enjeux sous-estimés. Ces manques entraînent de fait une sous-évaluation des mesures d'évitement, de réduction et de compensation à mettre en œuvre. Le projet déployé depuis 2013 a donc consisté à agir dans le cadre de la réglementation ERC des études d'impact. C'est dans ce cadre que trois types d'actions ont été menées.

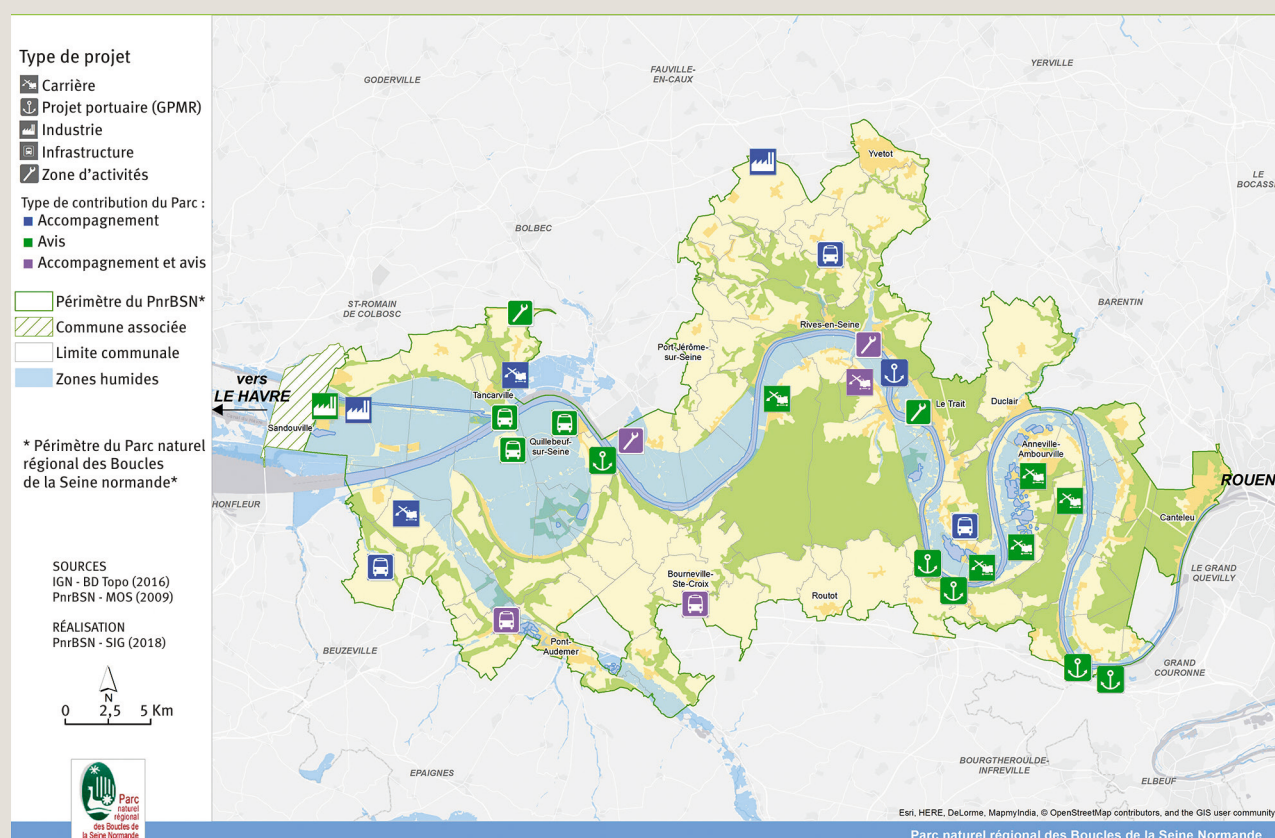
La définition de la stratégie du Parc sur ERC en lien avec la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

Un colloque organisé le 1^{er} octobre 2013 « Concilier restauration écologique et développement économique : une utopie ? » a servi de base à l'élaboration de la stratégie du Parc. Concrètement, le Parc a rédigé, avec la DREAL, une note présentant la stratégie ERC du Parc, les acteurs de cette stratégie et les modalités de fonctionnement entre le Parc et la DREAL. Parallèlement, le PNR-BSN a défini la séquence ERC comme l'un des objectifs prioritaires de sa charte.

L'assistance aux maîtres d'ouvrage public et privés

En amont, le Parc apporte son soutien aux porteurs de projets publics ou privés qui en font la demande : accompagnement dans la phase de définition de scénarios de projets et de sites possibles d'implantation, fourniture d'un porter à connaissance, aide à la rédaction des cahiers des charges, recherche de solutions d'évitement, de réduction, soutien à la mise en œuvre des mesures de restauration ou de gestion des terrains affectés à des mesures compensatoires. En aval, le Parc donne un avis sur les études d'impact des projets d'aménagement sur sollicitation de la DREAL, une fois que ceux-ci ont été déposés pour instruction auprès des services de l'État (article R.333-14 du Code de l'environnement). Entre 2013 et 2018, le Parc a accompagné, à différents niveaux plus d'une dizaine de porteurs de projets. Il a rendu trente-et-un avis sur des dossiers d'étude d'impacts et douze avis sur des schémas stratégiques (figure ❶).

❶ Contribution du Parc naturel régional des Boucles de la Seine normande aux projets d'aménagement du territoire entre 2013 et 2018.



La mise en œuvre d'actions de sensibilisation et de communication

Le Parc a initié un projet d'animation d'un réseau autour de l'évitement et de la réduction, avec comme objectifs de constituer et faire vivre un réseau d'acteurs locaux intéressés et concernés par la séquence ERC, de partager les enseignements de retours d'expérience (succès ou échecs partiels), de s'entendre sur les besoins d'outils et méthodes communs propres aux démarches ER sur le territoire. Ce réseau a permis la réalisation d'une enquête auprès de certains maîtres d'ouvrage, des échanges autour de la notion d'évitement *via* des ateliers participatifs, et le recensement des besoins des acteurs du territoire. Parallèlement, des web-séminaires ont été mis en place. Ils permettent de diffuser l'expertise et les retours d'expérience et d'échanger avec d'autres territoires. De nouvelles actions comme des formations, des échanges autour d'études de cas, ou un travail en lien avec les collectivités territoriales prendront forme en 2019-2020.

Les difficultés dans la mise en œuvre de la séquence ERC

L'ensemble des expériences présentées ci-dessus ont permis de construire un retour d'expérience et d'identifier les éléments qui freinent une application pertinente de la réglementation ERC.

Une séquence ERC intégrée tardivement dans les projets

Les engagements fonciers déjà pris avant la réalisation de l'étude d'impact bloquent les réflexions sur l'évitement géographique. Les bureaux d'études (BE) mentionnent qu'ils sont contactés trop tard par les porteurs de projets, alors que le foncier est déjà réservé. Les projets d'éoliennes sont par exemple positionnés là où l'accord avec le propriétaire est déjà passé ; d'autres types de projets n'ont pas reçu l'accord des services de l'État alors que l'acquisition foncière avait déjà été faite. Une étude de préféabilité étudiant les scénarii de localisation pertinents, y compris en termes d'ERC, pourrait être réalisée avant d'acquiescer le foncier. Dans un contexte où l'accès au foncier est contraint, et même s'il est parfois plus compliqué de réutiliser le foncier occupé par une ancienne activité, il faudrait également intégrer « le recyclage » foncier dans les réflexions amont.

Un manque d'anticipation de la séquence ERC en amont des projets peut entraîner des surcoûts lorsque le coût de l'évitement vs le coût de la compensation n'est pas anticipé. Il existe des cas de porteurs de projet d'ores et déjà engagés, qui se sont rendus compte trop tard que l'estimation du coût de la compensation était erronée. Un projet éolien a ainsi dû être arrêté car il était situé sur une zone d'évitement et le coût de la compensation était trop élevé par rapport au projet.

Actuellement, de nombreuses études d'impact intègrent dans l'évitement amont des scénarii de déplacement de projets irréalisables permettant la validation du choix du site initialement identifié. Pourtant, des procédés d'analyses multicritères itératifs se développent et permettent une réelle évaluation de différents scénarii afin de déterminer le plus propice à l'installation d'un projet. Ainsi, l'évitement pourrait être valorisé comme l'aboutissement

d'une phase de comparaison de scénarii d'aménagement (Jacob *et al.*, 2015). La réutilisation de terrains artificialisés qui permet la requalification d'espaces urbanisés et limite l'artificialisation des sols est une approche de l'évitement qui, même si elle est susceptible d'engendrer un surcoût, pourrait être plus précisément étudiée et développée.

Des études d'impacts à améliorer

Le choix de l'aire d'étude pour l'évaluation environnementale est difficile à définir : en fonction d'une distance, d'une entité paysagère, de la capacité des déplacements d'espèces, de la capacité d'adaptation des espèces ? Quand l'état initial est lancé, l'aire d'étude est déjà décidée : les BE sont rarement sollicités en amont du choix de la localisation du projet, il est donc plus compliqué de prendre en compte l'ensemble des enjeux biodiversité dans les mesures d'évitement géographique.

L'état initial de l'environnement doit caractériser et hiérarchiser les enjeux environnementaux sur le site du projet. Or les critères de caractérisation (patrimonialité, fonctionnalité, habitats...) et de hiérarchisation (enjeux très fort, fort, moyen, faible) ne sont pas les mêmes suivant les méthodologies utilisées par les BE. Dans tous les cas, chaque méthodologie doit être explicitée afin que les enjeux « justement hiérarchisés » définissent des mesures d'ER suffisamment bien calibrées.

Les parents pauvres de la séquence ERC, l'air, le bruit et le paysage, sont encore peu traités dans les études d'impacts sous l'angle de la séquence ERC. En matière d'air et de bruit, les mesures présentées relèvent plutôt du respect de la réglementation en vigueur.

Des limites à la compensation écologique

Il manque à ce jour des retours d'expériences sur les mesures de compensation et sur l'évaluation de leur pertinence et de leur réussite. Certaines mesures se sont révélées inefficaces (par exemple, le déplacement de vieux arbres) mais elles sont toujours proposées comme mesures de compensation.

Les mesures proposées ne sont pas toujours cohérentes avec le territoire concerné : il peut y avoir un conflit entre le potentiel de restauration écologique d'une zone (par exemple, la création de milieux intertidaux en bordure de Seine) et la mesure de compensation proposée sur la zone (creusement de mares et d'une zone humide en arrière digue). Cela se manifeste également dans des mesures qui visent à pérenniser une espèce protégée trouvée par hasard dans un milieu qui n'est pas fonctionnel.

La réglementation sur les impacts cumulés (article R122-5) ne fixe pas d'échelle spatiale et temporelle, et ne demande pas de prendre en compte les projets non soumis à étude d'impact. Elle ne permet donc pas d'éviter les effets du grignotage territorial. Des travaux du CRERCO, la communauté régionale ERC en Occitanie, sur la planification (CRERCO, 2018), montrent que, dans la pratique, un milieu naturel impacté dans le passé est considéré par un nouveau porteur de projet comme un milieu artificiel qui ne présente pas d'enjeu écologique. Les compteurs des impacts cumulés sont remis à zéro après chaque réalisation. Les travaux du CRERCO effectuent des recommandations à ce propos,

▶ et notamment celle d'intégrer les impacts sur une durée de trente ans lors de l'analyse des impacts cumulés par le pétitionnaire.

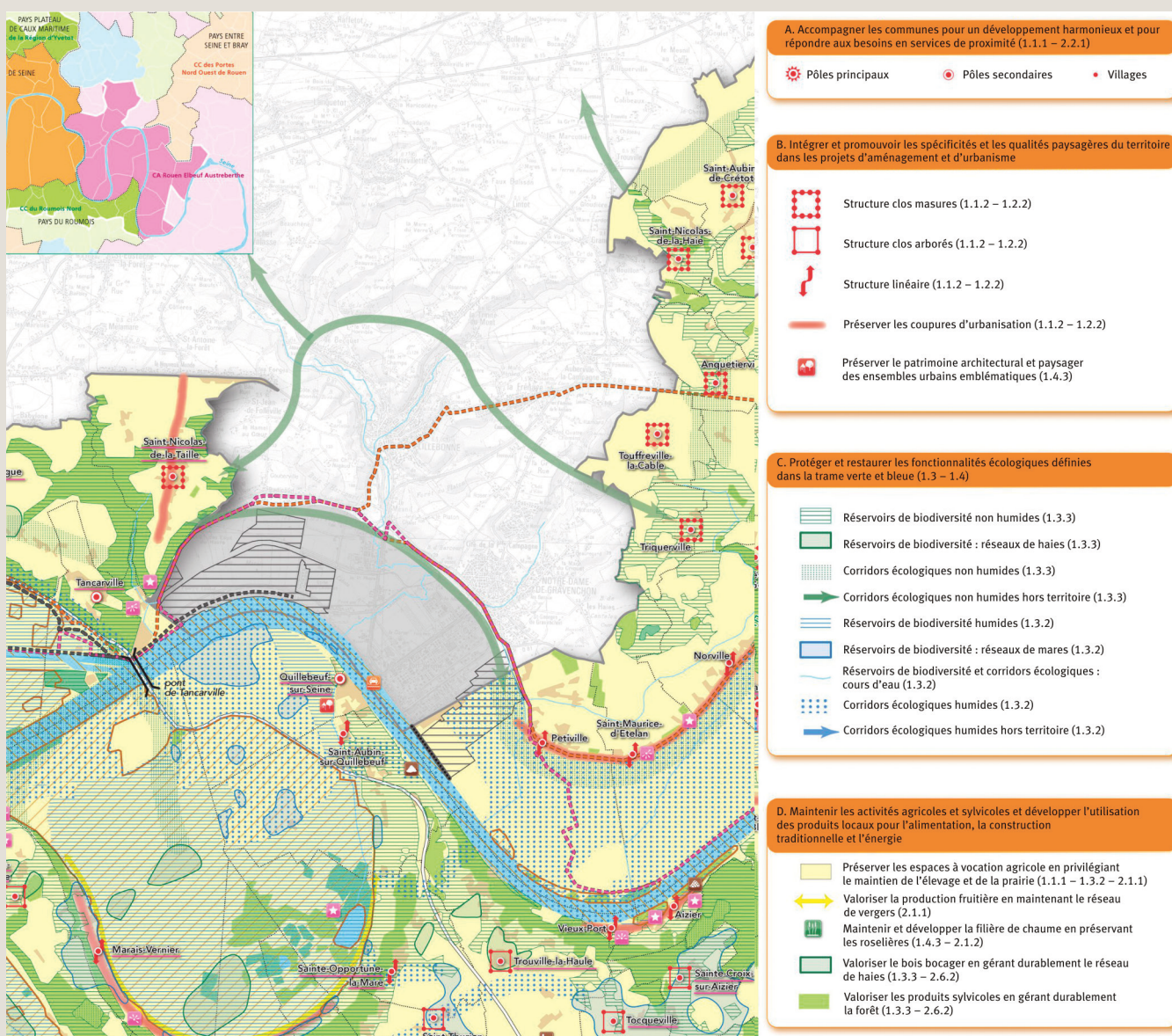
La pérennité des mesures de compensation n'est pas toujours garantie : selon l'article L163-1 et L163-2 du code de l'environnement, les mesures de compensation doivent être effectives pendant toute la durée de l'atteinte et leurs modalités de mise en œuvre ainsi que leur durée doivent être précisées. Or dans beaucoup de cas, les modalités de contractualisation avec le propriétaire et la durée de la mesure de compensation ne sont pas précisées dans le dossier de l'étude d'impact. L'association systématique d'une obligation réelle environnementale (ORE) prévue par l'article L 132-3 du Code de l'environnement au terrain sur lequel est réalisé la mesure de compensation pourrait être un levier de pérennisation de ces mesures. Les PNR sont des personnes morales avec lesquels peuvent être signées ces ORE.

Les PNR, des territoires d'innovation et d'expérience : vers l'intégration de la séquence ERC dans les projets de territoires ?

Outre l'accompagnement des projets et les actions de sensibilisation réalisées par les PNR, la question se pose de la construction d'une stratégie territoriale : peut-on réaliser une cartographie des zones à éviter ? Comment la partager ? Est-il pertinent d'identifier des sites de compensation sur le territoire qui permettraient d'orienter les besoins en compensation vers ces lieux de manière à la fois anticipée et mutualisée comme le propose l'article L163-3 du Code de l'environnement ?

Les approches de planifications de la séquence ERC se développent sur plusieurs territoires. Cependant, selon leurs conceptions, celles-ci permettent davantage d'arriver à une facilitation pour la mise en œuvre de la compensation (regroupement des mesures de compensation)

2 Caux Seine Agglo : extrait du plan du Parc (2013-2025).



que d'aboutir à une absence de perte nette de biodiversité. Une réflexion sur une séquence ERC qui impliquerait une absence de perte de milieux naturels à une échelle territoriale définie, *via* une requalification de zones artificialisées et *via* une prise en compte des projets d'aménagement ayant un impact sur l'environnement mais non soumis à la réglementation ERC, pourrait être testée au sein des PNR.

L'article L. 333-1 du Code de l'environnement fixe un principe selon lequel le document d'urbanisme doit être compatible avec la charte du PNR, qui lui est supérieure dans la hiérarchie des normes. Le PNR peut ainsi s'appuyer sur la charte, qui constitue son projet, lors de l'élaboration des documents de planification. Elle comprend un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, et un plan de Parc, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine (figure 2). Le SCoT¹ est chargé d'intégrer les documents de planification supérieurs (charte de Parc, SDAGE², SAGE³, SRCE⁴...), et devient ainsi le document pivot. Le rapport de compatibilité avec les autres documents d'urbanisme ne se réalise qu'au travers de ce dernier, il est donc nécessaire de porter une forte attention à l'intégration des principaux objectifs de la charte dans ce document. Quand une collectivité élabore un document de planification, le PNR-BSN réalise un « porter à information Parc » qui rappelle les objectifs de la charte et les données disponibles sur le territoire.

Au-delà du plan de Parc, le PNR-BSN a recensé toutes les zones à enjeux (zones humides, ZNIEFF⁵, Natura 2000, RNR⁶...), il les a superposées et rendues disponibles sur www.cartaparc.fr. C'est sur cette base, associée à une connaissance fine du territoire que les accompagnements des porteurs de projets sont réalisés.

Mais les « zones d'évitement » sont difficiles à faire respecter. Le rapport de comptabilité ne pose pas d'interdiction ; le projet de territoire se construit en croisant les enjeux et en tenant compte des besoins fonciers pour l'habitat, l'économie, les équipements, etc. La séquence ERC dans les documents d'urbanisme est trop souvent étudiée en toute fin du processus d'élaboration, lorsqu'il s'agit de rédiger le document. Enfin, des problématiques d'échelles se posent. Dans les PLUi⁷, il est nécessaire de réaliser une déclinaison à l'échelle locale de la trame verte et bleue. On constate parfois une reprise des éléments du SRCE (schéma régional de cohérence écologique) sans un travail fin de déclinaison locale. Les contraintes et les choix qui en résultent ne seront pas les mêmes. Un travail important reste donc à réaliser sur l'appropriation de ces enjeux par les élus et les techniciens des collectivités territoriales ainsi que sur l'intégration de la démarche ERC dans les documents d'urbanisme. ■

Les auteurs

Aude BINET

Parc naturel régional
des Boucles de la Seine Normande
Maison du Parc,
76940 Notre-Dame de Bliquetuit, France.
✉ aude.binet@pnr-seine-normande.com

Pauline DELFORGE

AgroParisTech, Université Paris-Sud,
Chaire Eco-conception,
Parc naturel régional du Pilat,
2 rue Benaÿ, 42410 Pelussin, France.
✉ pdelforge@parc-naturel-pilat.fr

1. Schéma de cohérence territoriale.
2. Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.
3. Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.
4. Schéma régional de cohérence écologique.
5. Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.
6. Réserve naturelle régionale.
7. Plan Local d'Urbanisme intercommunal.

EN SAVOIR PLUS...

- **BARON, N., LAJARGE, R.**, 2017, *Les parcs naturels régionaux, des territoires d'expérience*, Éditions Quae, 264 p.
- **BIGARD, C., REGNERY, B., PIOCH, S., THOMPSON, J.-D.**, 2018, De la théorie à la pratique de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC) : éviter ou légitimer la perte de biodiversité ?, *Développement Durable et territoires*, vol. 9, n° 1, disponible sur : <https://journals.openedition.org/developpementdurable/12032>
- **CEREMA**, 2018, *Évaluation environnementale : Guide d'aide à la définition des mesures ERC*, 133 p., disponible sur : <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0087/Temis-0087232/23757.pdf>
- **CRERCO**, 2018, Travaux du Groupe de travail 2 – planification et anticipation – mai 2018, disponible sur : https://www.crerco.fr/IMG/pdf/erc_gt2_etuderegionale_150518_compte-rendu.pdf5
- **DELFORGE, P.**, 2017, Évaluation environnementale : La phase d'évitement de la séquence ERC, in : *Actes du séminaire du 19 avril 2017*, détails de l'étude réalisée par Pauline Delforge, p.15
- **JACOB, C., QUETIER, F., ARONSON, J., PIOCH, S.**, 2015, Perspectives Vers une politique française de compensation des impacts sur la biodiversité plus efficace : défis et perspectives, *Vertigo*, vol. 14, n° 3, p. 0-19, disponible sur : <https://www.erudit.org/fr/revues/vertigo/2014-v14-n3-vertigo02337/1034944ar/>