



Matthieu LEBOURGEOIS  
[matthieu.lebourgeois@administrateur-inet.org](mailto:matthieu.lebourgeois@administrateur-inet.org)



Stéphane MARCHETTI  
[stephane.marchetti@administrateur-inet.org](mailto:stephane.marchetti@administrateur-inet.org)



Didier ORAIN  
[didier.orain@administrateur-inet.org](mailto:didier.orain@administrateur-inet.org)



Pauline SCHAMING  
[pauline.schaming@administrateur-inet.org](mailto:pauline.schaming@administrateur-inet.org)

CONSEIL DÉPARTEMENTAL  
DE LOIRE-ATLANTIQUE



**ÉVITER, RÉDUIRE  
ET COMPENSER  
LES ATTEINTES À  
L'ENVIRONNEMENT  
DANS LES PROJETS  
D'AMÉNAGEMENT**

---

### Le responsable du projet

---

→ Jean-François BUCCO

Directeur de la Valorisation des espaces

---

Territoire attractif, le Département Loire-Atlantique accueille chaque année environ 13000 habitants supplémentaires. Bénéficiant d'une richesse paysagère exceptionnelle et marqué par la présence de l'estuaire de la Loire autour duquel il se développe, il est le deuxième de France le plus doté en zones humides.

La conciliation entre les besoins de développement d'un territoire et l'attention portée à la protection de son patrimoine écologique constitue l'enjeu principal relatif à la séquence « Éviter, Réduire, Compenser » s'appliquant aux projets d'aménagement.

## 1 OPTIMISER LE TRAITEMENT DE LA SÉQUENCE « ÉVITER-RÉDUIRE-COMPENSER » À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE

### 1. La séquence E.R.C. : une obligation pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage

La séquence Éviter-Réduire-Compenser (E.R.C) est une obligation légale s'imposant de longue date aux maîtres d'ouvrage, dont le but est de **prévenir les atteintes aux milieux naturels dans les projets**

de travaux et d'aménagement. Selon les termes de la séquence, il incombe au maître d'ouvrage ou pétitionnaire, dans le cadre des projets soumis à autorisation (projets de travaux, d'ouvrages, d'aménagements, d'activités et documents de planification) de définir, dès la conception du projet, des mesures adaptées pour éviter et réduire les impacts à l'environnement. Ne devant intervenir qu'en dernier recours, la compensation ne peut être autorisée que si une équivalence écologique est obtenue.

Ces trois phases d'évitement, de réduction et de compensation forment la séquence dite « E.R.C »

### Schéma n° 1: Chronologie de la séquence E.R.C dans les projets d'aménagement



Les maîtres d'ouvrage sont soumis à une réglementation exigeante émanant de textes juridiques internationaux<sup>1</sup>, européens<sup>2</sup> ( ou encore nationaux<sup>3</sup>).

## 2. Une double ambition : en interne comme vis-à-vis des partenaires du territoire

La protection de la biodiversité et la participation à la transition écologique sont des objectifs du Conseil départemental de Loire-Atlantique, déclinés dans son **projet stratégique de mandat** (2015-2021)<sup>4</sup>. La mission réalisée par les élèves administrateurs s'inscrit pleinement dans cette perspective en poursuivant une **double ambition** :

- en interne, améliorer le traitement transversal de la séquence entre les directions et services concernés par les projets d'aménagement et la protection de l'environnement ;
- en externe, préfigurer une collaboration avec les acteurs volontaires du territoire afin de partager les connaissances, les bonnes pratiques et réfléchir à des solutions de mutualisation des mesures compensatoires. Une telle stratégie devra être adaptée aux besoins du territoire.

## 2

## UNE APPROPRIATION INÉGALE DE LA SÉQUENCE PAR LES ACTEURS

### Méthode utilisée

- En interne, les services et les élus impliqués dans le traitement de la séquence ont été interrogés sur la base de consultations bilatérales (direction des infrastructures, direction de la valorisation des espaces...)

1 Convention sur la biodiversité de 1992

2 Directive « Évaluation des Incidences sur l'Environnement » de 1985 et directive « Habitats » de 1992

3 Loi de 1976 relative à la protection de la nature récemment renforcée par les lois Grenelle I et II de 2009 et 2010 et le projet de loi relatif à la reconquête de la Biodiversité, déposé à l'Assemblée nationale le 26 mars 2014 et adopté en première lecture par le Sénat

4 Le projet de mandat précise notamment que « le Département appuiera l'intégration environnementale des projets en accompagnant les maîtres d'ouvrage pour éviter, réduire, et compenser les impacts environnementaux ».

- En externe, des entretiens physiques ou téléphoniques ont été menés auprès d'un grand panel d'acteurs du territoire, à l'appui, le cas échéant, d'un questionnaire en ligne (acteurs institutionnels, services instructeurs de l'État, acteurs du monde agricole, acteurs associés).
- Un travail de parangonnage ciblant les expérimentations locales en matière d'E.R.C (Département des Yvelines, Département du Morbihan, Chambéry Métropole, Notre-Dame-des-Landes)

## 1. En interne, une séquence insuffisamment formalisée qui encourage peu le travail en transversalité

La transversalité entre la politique d'aménagement et la politique de préservation des espaces naturels du Département est apparue insuffisante. Les services en charge de la préservation de l'environnement et ceux en charge des projets d'aménagement, soumis à un impératif d'équilibre financier et à la pression des délais de livraison, possèdent chacun une culture métier forte et portent différentes visions. Une volonté de participation plus active des services environnement et foncier durant les phases d'élaboration du projet a été identifiée comme nécessaire à une meilleure prise en compte de la séquence E.R.C dans les maîtrises d'ouvrage départementales.

L'expertise présente au sein des Délégations territoriales est insuffisamment valorisée<sup>5</sup>. Un besoin d'information ex ante des délégations (information dès le pré-projet, relecture des cahiers des charges, de l'étude d'impact...) a pu être exprimé. L'intégration d'ingénieurs experts en milieux naturels au sein des délégations ne s'est pas traduite dans les faits par une contribution accrue de leur expertise aux grands projets d'aménagement du Département.

<sup>5</sup> Depuis décembre 2013, la territorialisation des services départementaux a conduit à la création de six délégations territoriales rassemblant les deux tiers des effectifs de la collectivité. Au sein des délégations, les services aménagement combinent des compétences en matière de gestion des routes et des espaces naturels sensibles.

Le suivi des mesures compensatoires est encore embryonnaire, voire inexistant au sein des services. Il n'existe pas de suivi formalisé de la compensation, ni de base de données dédiée, ce qui conduit l'application de la dernière phase de la séquence à demeurer essentiellement théorique sur le long terme. Le risque d'une perte de connaissance des projets et des mesures de compensation qui y étaient associées est ainsi réel.

## 2. En externe, une séquence appropriée par les acteurs locaux en dépit d'importantes disparités d'application

L'application de la séquence est variable selon les acteurs institutionnels considérés. La plupart des EPCI délèguent l'expertise en matière d'E.R.C à des bureaux d'études (études d'impact, inventaires des milieux...). En matière d'ingénierie sur la séquence, les EPCI n'ont pas exprimé de besoins clairement affirmés et prégnants en direction du Département.

Les services instructeurs sont les garants de la doctrine nationale. Ils ne sont cependant pas opposés à des innovations, notamment en matière de mutualisation de la compensation, s'ils y sont associés en amont et si la fonctionnalité est vérifiée. Les services de l'État accusent néanmoins un retard réel en matière de contrôle des mesures compensatoires, que la mise en place d'outils émanant du ministère devrait en partie combler (cartographie nationale des mesures compensatoires notamment).

Les acteurs du monde agricole ont développé une bonne connaissance de la séquence et manifestent une volonté d'association en amont des projets. Les missions de la SAFER la conduisent à se positionner comme prestataire de service sur la séquence E.R.C. De son côté, la Chambre d'agriculture défend un travail de co-construction de la séquence afin de mobiliser et sensibiliser les agriculteurs pour qu'ils proposent des solutions innovantes de compensation.

Concernant les acteurs associés, l'Établissement Public Foncier (EPF) serait en capacité de se positionner comme opérateur mutualisé de compensation si les besoins du territoire le justifient. La Société d'Équipement de Loire-Atlantique (SELA) a rappelé la spécificité de la compensation s'appliquant à chaque projet (proximité, fonctionnalité équivalente) et la difficulté d'anticiper la demande. Ces éléments relativisent l'opportunité de création d'un éventuel opérateur de compensation mutualisé à l'échelle du Département.

Enfin, les acteurs économiques oscillent entre contrainte et volonté d'anticiper les projets. Pour une large part, les acteurs économiques considèrent la mise en œuvre de la séquence E.R.C comme particulièrement contraignante, notamment au regard de la loi sur l'eau et de la superposition des textes réglementaires nationaux et européens. Ils restent néanmoins volontaires pour participer à une éventuelle initiative départementale ciblant E.R.C.

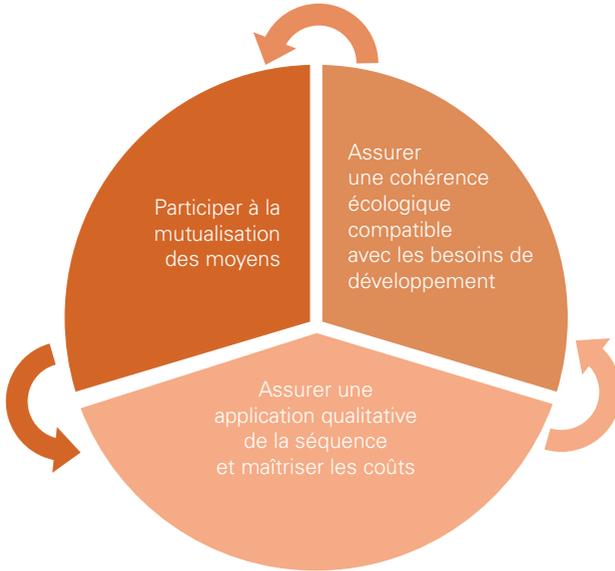
### 3

## L'ADOPTION D'UNE STRATÉGIE E.R.C PROGRESSIVE ET DIMENSIONNÉE AUX BESOINS DU TERRITOIRE

### 1. Les objectifs stratégiques guidant la feuille de route départementale

Le diagnostic de territoire mené au cours de la mission, complété d'un travail comparatif, permet de dégager plusieurs objectifs stratégiques, qui devront guider l'action du Département de Loire-Atlantique :

## Schéma n° 2: Définition des objectifs stratégiques



## 2. Une stratégie progressive et adaptée aux besoins du territoire de Loire-Atlantique

### Méthode utilisée

Les préconisations formulées sont regroupées en trois étapes, hiérarchisées en fonction de leur degré d'opportunité compte tenu de l'état actuel des besoins et de faisabilité dans le temps.

**ÉTAPE 1 (2016)**

degré d'opportunité +++

degré de faisabilité dans le temps +++

- **Formaliser une procédure sécurisée et partagée entre les services.** La nomination d'un coordinateur E.R.C pour l'ensemble de la collectivité et la constitution d'un groupe de travail arrêtant les modalités de la procédure interne sont préconisées. Cette procédure reposerait sur le principe de la constitution d'un groupe projet à géométrie variable pour chaque projet d'aménagement donnant lieu à l'application de la séquence, en anticipation de la phase études. L'amélioration du suivi des mesures compensatoires serait aussi poursuivie, par le contrôle du coordinateur et la mise en place d'une base de données dédiée.
- **Développer et partager la connaissance du territoire.** Il est préconisé de rendre accessibles aux élus et aux services les données issues du travail cartographique mené actuellement en interne et de compléter son volet E.R.C en ciblant les zones dégradées du Département. La sensibilisation des partenaires du Département au travers de l'animation de l'InterSCOT pourrait être envisagée par ailleurs.

**ÉTAPE 2 (2016 – 2017)**

degré d'opportunité +++

degré de faisabilité dans le temps ++

- **Animer la sensibilisation à la séquence E.R.C pour une vision partagée du territoire.** L'organisation d'un séminaire de réflexion en lien avec les partenaires externes sur la séquence E.R.C permettrait de lancer un travail de co-construction à l'échelle départementale. Dans ce cadre, des groupes projets thématiques associant élus et techniciens seraient créés, aboutissant à la formalisation d'une Charte départementale en matière d'E.R.C.

- **Mettre en œuvre des solutions compensatoires adaptées aux besoins du territoire.** Plusieurs leviers sont envisageables : l'utilisation des propriétés foncières du Département comme espaces de compensation, le rapprochement des politiques E.R.C et Espaces naturels sensibles du Département, l'approfondissement du partenariat ciblé avec le monde agricole et un appui technique « à la demande » à destination des territoires, via le coordinateur E.R.C (étape 1).

### ÉTAPE 3 (2020)

degré d'opportunité **+**

degré de faisabilité dans le temps **+**

- **Privilégier l'établissement public foncier comme outil de compensation mutualisée.** Il répond en effet aux objectifs suivants : un traitement et une expertise sur toute la chaîne de la séquence, une gouvernance maîtrisée par les maîtres d'ouvrage publics et s'exerçant dans un cadre collaboratif (environnement, agriculture), un facilitateur financier par un portage à moyen voire long terme, un modèle qui prend en compte les exigences de la commande publique.
- **Proposer une stratégie d'acquisition foncière pour l'établissement public foncier.** Plusieurs axes se dégagent : agir progressivement en anticipant permettra d'éviter tout effet inflationniste sur le prix du foncier, affiner les besoins financiers de la compensation et faire appel, le cas échéant, à la taxe spéciale sur les équipements et, enfin, étudier l'opportunité d'ouvrir aux maîtres d'ouvrage privés la possibilité d'acheter des unités de compensation pour un apport de recettes complémentaires et une offre de service aux acteurs économiques privés.

## 4

## DE NOMBREUX ENSEIGNEMENTS POUR LES MAÎTRES D'OUVRAGE PUBLICS

L'analyse des expériences menées au niveau local et du diagnostic du territoire de Loire-Atlantique sont riches d'enseignements pour les collectivités souhaitant s'impliquer en matière d'E.R.C.

### 1. Le partage de la connaissance du territoire et l'exemplarité en matière d'environnement

Dans ce cadre, favoriser le partage de la connaissance du territoire comme outil d'aide à la décision est apparu un préalable nécessaire. À Chambéry Métropole, un inventaire poussé des zones humides, classées selon leur nature (remarquables ou prioritaires), a précédé la mise en place de l'offre compensatoire.

Les collectivités locales doivent aussi, avant toute chose, s'engager dans un système vertueux de protection de la nature et de la biodiversité. Chambéry Métropole a ainsi inscrit son action dans le cadre d'un Plan d'action en faveur des zones humides (PAFZH) signé en 2012.

### 2. Une stratégie partenariale adaptée aux besoins du territoire

Il convient par ailleurs d'adopter une stratégie adaptée aux besoins du territoire et cibler, pour cela, un territoire de projets pour mener d'éventuelles expérimentations. Le projet des Yvelines a été validé par les services de l'État à cette condition.

Les expérimentations étudiées se sont enfin appuyées sur la constitution de partenariats entre acteurs d'un même territoire, autour d'une vision partagée de la protection de l'environnement, qui paraît indispensable au déploiement d'une stratégie cohérente en matière d'E.R.C.