



ORIENTATION FONDAMENTALE N°2

**CONCRÉTISER LA MISE EN ŒUVRE
DU PRINCIPE DE NON-DÉGRADATION
DES MILIEUX AQUATIQUES**

CONCRÉTISER LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE NON-DÉGRADATION DES MILIEUX AQUATIQUES

INTRODUCTION

Le principe de non-dégradation revêt deux dimensions.

Au titre des directives européennes :

- la directive cadre sur l'eau, à l'échelle de la masse d'eau, implique que la dégradation d'une masse d'eau d'un très bon état vers un bon état ou d'un bon état vers un état moyen n'est pas permise. De même, pour les masses d'eau qui ne sont pas en bon état, il n'est pas permis de passer vers un état encore inférieur (de l'état moyen vers l'état médiocre ou de l'état médiocre vers le mauvais état). Cette règle est transcrite en droit français aux articles L. 212-1 IV 4° et R. 212-13 du code de l'environnement ;
- la directive cadre sur l'eau prévoit que la non-dégradation de l'état des masses d'eau inclut la non remise en cause des bénéfices attendus des actions de restauration mises en œuvre pour l'atteinte des objectifs des masses d'eau ;
- le non-respect de ces obligations constitue une infraction au sens de la directive cadre sur l'eau, à l'exception des projets d'intérêt général majeur définis en application de l'article L. 212-1 VII du code de l'environnement et figurant dans la liste arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin prévue par l'article R. 212-16 du même code. La procédure réglementaire et les critères techniques présidant à l'identification de ces projets sont détaillés dans le chapitre 4 du présent SDAGE. Ils transposent en droit français l'article 4.7 de la directive cadre sur l'eau ;
- la directive cadre sur l'eau stipule que la mise en œuvre pour certaines masses d'eau des exemptions au bon état 2015 (reports de délai, objectifs moins stricts, dégradations temporaires et projets d'intérêt général majeur) ou de la désignation comme fortement modifiées ne doit pas compromettre la réalisation des objectifs dans d'autres masses d'eau du même district hydrographique et être cohérente avec la mise en œuvre des autres dispositions législatives communautaires en matière d'environnement ;

- la directive cadre stratégie pour le milieu marin renforce et complète la directive cadre sur l'eau. Elle demande de conserver l'intégrité et la qualité écologique des habitats côtiers et de maintenir ou rétablir un bon état de conservation des populations et habitats profonds.

Au titre du code de l'environnement :

- il s'agit d'assurer la préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides dans les conditions prévues aux articles L. 211-1 et L. 430-1 du code de l'environnement qui visent notamment le respect sur le long terme des équilibres écologiques et chimiques permettant de satisfaire les exigences de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ;
- la non-dégradation implique la maîtrise des impacts individuels et cumulés des aménagements et activités humaines ;
- celle-ci est particulièrement nécessaire à la préservation des usages ou fonctions les plus exigeants vis-à-vis de la qualité et de la disponibilité de l'eau, en lien étroit avec les enjeux de santé humaine et à la prévention de l'érosion de la biodiversité. Elle constitue le premier levier pour la préservation de la résilience des milieux eu égard aux effets attendus du changement climatique à l'échelle des territoires tels qu'abordés dans l'orientation fondamentale n°0.

Le principal support de la mise en œuvre du principe de non-dégradation est l'application exemplaire de la séquence « éviter-réduire-compenser » par les projets d'aménagement et de développement territorial.

Cette séquence implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et au bon fonctionnement des milieux naturels ainsi qu'aux services qu'ils fournissent, à défaut, d'en réduire la portée et en dernier lieu de compenser les atteintes qui n'ont pu être ni évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées.

L'application du principe de non-dégradation est requise dans le cadre de l'action réglementaire des polices de l'environnement (police de l'eau, des installations classées et des carrières) et dans le cadre des politiques sectorielles menées en dehors du domaine de l'eau (SCoT, projets d'infrastructures, développement des filières économiques...). Elle suppose d'assurer une meilleure prise en compte de l'environnement dans les processus de décision et d'orienter les différents scénarios d'aménagement vers la recherche systématique de la meilleure option environnementale dans une logique de développement durable.

La meilleure option environnementale, du point de vue des milieux aquatiques, est celle qui permet l'usage ou l'activité visée par un projet à moindre coût environnemental. L'option retenue ne doit pas conduire à une dégradation de l'état d'une masse d'eau ou d'une zone protégée définie en référence de l'annexe IV de la directive cadre sur l'eau, exception faite des projets d'intérêt général majeur dans la liste établie par le préfet coordonnateur de bassin au titre de l'article R. 212-16 du code de l'environnement.

Les leviers opérationnels de mise en œuvre du principe de non-dégradation proposés par les dispositions qui suivent ont par nature un caractère très transversal. Il est rappelé que d'autres dispositions du SDAGE déclinent ce principe de non-dégradation dans les orientations fondamentales traitant de : la pollution des eaux, la

qualité des milieux aquatiques, la gestion quantitative de la ressource en eau et la gestion de l'aléa d'inondation.

Il s'agit notamment des dispositions qui visent à :

- préserver la qualité sanitaire des ressources destinées à l'alimentation humaine (orientation fondamentale n°5E « évaluer, prévenir et maîtriser les risques pour la santé humaine ») ;
- optimiser les prélèvements et transferts d'eau dans une logique de partage de la ressource et de respect des équilibres naturels (orientation fondamentale n°7 « atteindre l'équilibre quantitatif en améliorant le partage de la ressource en eau et en anticipant l'avenir ») ;
- définir des stratégies de maîtrise des pollutions au niveau local comme à l'échelle des bassins versants (orientations fondamentales n°5A à 5D) ;
- garantir les équilibres physiques et la capacité d'autoépuration des milieux aquatiques, soutenir les fonctions et services essentiels des zones humides (orientations fondamentales n°6A à 6B) ;
- articuler de manière optimale la protection du fonctionnement naturel des milieux avec la lutte contre les inondations (orientation fondamentale n°8) ;
- ne pas compromettre le respect des objectifs propres aux zones identifiées dans le registre des zones protégées du bassin Rhône-Méditerranée.

LES DISPOSITIONS

Disposition 2-01

Mettre en œuvre de manière exemplaire la séquence « éviter-réduire-compenser »

Tout projet susceptible d'impacter les milieux aquatiques doit être élaboré en visant la non-dégradation de ceux-ci. Il doit constituer, par sa nature et ses modalités de mise en œuvre, la meilleure option environnementale permettant de respecter les principes évoqués aux articles L. 211-1 (gestion équilibrée et durable de la ressource en eau) et L. 212-1 du code de l'environnement (objectifs du SDAGE relatifs à l'atteinte du bon état des masses d'eau et au respect des zones protégées notamment).

Pour cela, il est nécessaire de mettre en œuvre de manière exemplaire la séquence « éviter-réduire-compenser » ou séquence « ERC » pour assurer la meilleure prise en compte des enjeux environnementaux en amont des

projets, dès la phase de conception et au plus tard à partir du stade de programmation financière, puis tout au long de leur élaboration.

1 Les éléments clés de la séquence ERC

La séquence « ERC » s'applique, dans le cadre des procédures administratives d'autorisation ou d'approbation et de manière proportionnée aux enjeux environnementaux en présence, à tout projet impactant ou susceptible d'impacter l'environnement : projet individuel à impacts locaux, projet d'infrastructure, projet de plan ou de programme.

Elle consiste à donner la priorité à l'évitement des impacts puis à l'identification des mesures permettant de réduire les impacts qui ne peuvent être évités. La question de la compensation ne se pose qu'en dernier lieu, une fois établies les meilleures solutions d'évitement puis de réduction des impacts du projet.

Le guide « lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels » (MEDDE, octobre 2013) propose des recommandations utiles aux porteurs de projets afin de mieux anticiper et concrétiser les attendus de cette séquence en amont des projets, au moment de la phase réglementaire, puis au cours de la mise en œuvre et du suivi des mesures environnementales.

L'évitement des impacts doit être recherché par l'étude de plusieurs scénarios permettant de retenir la solution impactant le moins les milieux. Il est indispensable que les maîtres d'ouvrages intègrent les enjeux environnementaux aquatiques dès les phases amont de choix des solutions (type de projet, localisation, choix techniques...), au même titre que les enjeux économiques ou sociaux.

Les impacts qui n'auraient pas pu être évités doivent être suffisamment réduits pour ne plus constituer que des impacts négatifs résiduels les plus faibles possibles par la mobilisation de solutions faisant appel aux meilleurs techniques disponibles à un coût raisonnable. L'évaluation des impacts doit être proportionnée aux enjeux, en référence à l'état des lieux initial.

Les mesures réductrices des impacts environnementaux peuvent concerner la phase de travaux et la phase d'exploitation de l'aménagement en distinguant, si cela est pertinent, ce qui relève de l'adaptation de son exploitation ou de sa gestion. Il appartient au maître d'ouvrage, dans l'état initial et dans la définition des mesures réductrices d'impact, de tenir compte des impacts des autres activités et installations existantes et des impacts prévisibles des autres projets connus affectant les mêmes milieux, dans une logique de maîtrise des cumuls d'impacts. Les impacts résiduels qui demeureraient malgré les mesures réductrices prévues doivent être compensés.

Les mesures compensatoires doivent être envisagées en priorité sur le site impacté ou à proximité de celui-ci afin de garantir sa fonctionnalité de manière pérenne, dans une logique d'équivalence écologique au regard des impacts résiduels du projet. L'équivalence écologique fait référence à la nature et au fonctionnement des compartiments écologiques affectés.

Lorsqu'il n'est pas possible de compenser les impacts résiduels du projet sur le site impacté ou à proximité de celui-ci, pour des raisons techniques ou de coûts disproportionnés, des mesures compensatoires peuvent être envisagées sur d'autres milieux aux caractéristiques écologiques équivalentes à celles impactées (autres tronçons de cours d'eau, secteurs littoraux pertinents, hydro-écorégion pertinente...), préférentiellement dans le même sous bassin (cf. carte 2-A) ou dans un sous bassin adjacent.

Les mesures compensatoires doivent viser au moins le maintien de la qualité telle qu'évaluée dans l'état initial.

Un gain par rapport à l'état initial peut être recherché pour les milieux déjà dégradés.

Dans tous les cas, il est rappelé que la définition, la mise en œuvre, l'efficacité et la pérennité des effets des mesures compensatoires sont de la responsabilité du maître d'ouvrage. L'autorité administrative en assure la validation puis le contrôle.

2 La mise en œuvre opérationnelle de la séquence ERC

Les services de l'État s'assurent que les dossiers relatifs aux procédures d'autorisation au titre de la loi sur l'eau (articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement), des installations classées pour la protection de l'environnement (article L. 511-1 du code de l'environnement) ou des travaux miniers (article L. 162-3 du code minier) apportent, pour chacune des étapes de la séquence « ERC », des éléments permettant de justifier les choix opérés au regard notamment des enjeux environnementaux suivants :

- l'état et les objectifs des masses d'eau impactées directement ou indirectement ;
- les milieux qui ne constituent pas spécifiquement des masses d'eau (petits cours d'eau ou plans d'eau, zones humides, annexes fluviales...) mais qui participent aux équilibres naturels nécessaires au bon état d'une ou plusieurs masses d'eau ;
- les milieux à biodiversité remarquable (espèces menacées, réservoirs biologiques, cours d'eau en très bon état écologique...);
- les zones protégées (sites Natura 2000, les eaux de baignade, les eaux de production conchylicoles, les captages d'eau potable et les masses d'eau stratégiques pour l'alimentation en eau potable...);
- les principales continuités écologiques (axes migrateurs, trames verte et bleue des schémas régionaux de cohérence écologique...);
- les services rendus en termes de production de biodiversité, d'expansion des crues, de préservation de la qualité d'eau pour l'alimentation en eau potable, assurés par les milieux aquatiques et les milieux terrestres qui en dépendent directement (ripisylves, boisements alluviaux et prairies inondables notamment) ;
- les têtes de bassin versant compte tenu de leur importance au plan de la qualité de l'eau et des équilibres hydro-sédimentaires ;
- les espaces de bon fonctionnement des milieux aquatiques tels que définis par l'orientation fondamentale n°6A ;
- les cumuls d'impact, prévisibles ou constatés, liés à l'augmentation de l'utilisation de la ressource

et l'anthropisation des milieux (superficiels continentaux, souterrains, littoraux et marins) à l'échelle des bassins versants, des masses d'eau souterraine ou de la zone côtière. Ils s'appuient pour cela sur les connaissances développées dans le cadre des SAGE et des contrats de milieux ainsi que sur les porter à connaissance de l'État.

Ils s'assurent également que les mesures de réduction d'impact et les éventuelles mesures compensatoires sont envisagées aux échelles temporelles et géographiques appropriées conformément aux principes énoncés au 1 de la présente disposition. Ces mesures et la durée de leur suivi sont définies par l'arrêté préfectoral d'autorisation sur la base des éléments apportés par l'étude d'incidence ou d'impact.

Pour les projets soumis à autorisation, les maîtres d'ouvrages sont invités à établir leurs propositions de mesures compensatoires en concertation avec les structures de gestion par bassin versant concernées et les services de l'État et de ses établissements publics. Cette concertation peut être utile aux maîtres d'ouvrages pour orienter leurs choix vers des secteurs à fort enjeu du point de vue du bon fonctionnement des milieux aquatiques et de l'état des masses d'eau. Elle peut également aider les maîtres d'ouvrages à assurer la cohérence de l'effort de compensation au regard des impacts résiduels de leurs projets et des besoins des milieux ciblés par les mesures de compensation.

Il appartient aux préfets d'intégrer les attendus de la mise en œuvre de la séquence « ERC » dans les stratégies départementales d'instruction des dossiers au titre de la procédure « loi sur l'eau ». Ces stratégies découlent du croisement entre les rubriques de la nomenclature « eau »

annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement et les enjeux environnementaux du territoire. Elles peuvent fixer les conditions d'acceptabilité des projets relevant du régime de déclaration, en tenant compte le cas échéant des études relatives aux cumuls d'impact et flux maximum admissibles menées à l'échelle des bassins versants dans le cadre des SAGE ou contrats de milieux.

Ces stratégies d'instruction contribuent à faciliter l'émergence de projets assurant pleinement leurs objectifs socio-économiques et respectant le principe de non-dégradation des milieux aquatiques.

Les services de l'État veillent à la prise en compte de ces principes de mise en œuvre exemplaire de la séquence « ERC » dans les documents évaluant l'incidence des travaux de recherche ou d'exploitation sur la ressource en eau prévus par le décret n°2006-649 modifié relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains.

La mise en œuvre exemplaire de la séquence « ERC » ne préjuge pas de l'obtention de l'autorisation ou de l'approbation du projet, compte tenu des impacts résiduels non compensés ou d'autres dispositions réglementaires en dehors du domaine de l'eau.

Elle doit enfin être l'occasion d'assurer la cohérence et la complémentarité des mesures environnementales prises au titre de différentes procédures réglementaires. Dans ce cadre, les services de l'État veillent à la bonne évaluation par les porteurs de projets des interactions entre les mesures proposées au titre de différentes thématiques environnementales ou procédures administratives.

CARTE 2A
Sous bassins du bassin Rhône-Méditerranée



Disposition 2-02

Évaluer et suivre les impacts des projets

Afin de mieux tenir compte du temps de réponse des milieux aquatiques, lorsque ceux-ci sont soumis à des pressions nouvelles, les services de l'État veillent à ce que les impacts des projets d'installations soumises à autorisation au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement ou d'installations classées pour la protection de l'environnement définies à l'article L. 511-1 du même code soient évalués non seulement en termes d'impact immédiat mais aussi sur le long terme, notamment dans le cas de milieux à forte inertie (plans d'eau, eaux souterraines, zones humides par exemple) ou affectés sur le plan hydrologique ou morphologique.

Afin d'améliorer la connaissance des impacts des installations soumises à autorisation au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement et les retours d'expérience quant à l'efficacité des mesures réductrices d'impact mises en œuvre, les services de l'État définissent en concertation avec les gestionnaires concernés les modalités de suivi des éléments biologiques, physico-chimiques et hydromorphologiques pertinents pour les milieux impactés. Les modalités de ces suivis sont proportionnées aux enjeux environnementaux, à l'impact des projets et à la capacité technico-économique des maîtres d'ouvrages et sont intégrées dans les actes administratifs correspondants.

S'agissant des installations soumises à déclaration au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement, les préfets pourront prescrire des modalités de suivi des milieux lorsque ceux-ci sont concernés par de forts enjeux environnementaux à l'échelle des bassins versants (existence de réservoirs biologiques, milieux en déficit quantitatif, milieux concernés par des risques importants de dégradation liés à des cumuls d'impacts...). Le niveau d'exigence de ces suivis en termes de contenu et de durée dépend des impacts du projet et des enjeux environnementaux et ne doit pas conduire à des coûts disproportionnés pour le maître d'ouvrage.

Disposition 2-03

Contribuer à la mise en œuvre du principe de non-dégradation via les SAGE et contrats de milieu

Sans préjudice des éléments mentionnés dans la disposition 4-01, les documents de gestion ou de planification à l'échelle des bassins versants (SAGE, contrats de milieu...) développent des stratégies permettant d'assurer la non-dégradation des milieux aquatiques sur le long terme. Ils définissent une politique de gestion pérenne et durable des milieux (y compris les zones humides et les zones protégées) intégrant des actions de restauration et d'entretien. Les thèmes abordés par ces stratégies dépendent des enjeux de préservation identifiés par le SDAGE et par les acteurs pour chacun des territoires concernés.

Ils mettent l'accent sur la prévention des risques de dégradation des milieux aquatiques et des ressources à fort enjeu de santé publique sur la base notamment d'une évaluation de leur vulnérabilité par rapport :

- aux pollutions accidentelles, saisonnières ou chroniques, y compris les pollutions historiques ;
- aux cumuls d'impacts liés à l'augmentation prévisible ou constatée des pressions s'exerçant sur les milieux du fait de l'anthropisation des bassins versants et susceptibles de déclasser l'état de ce milieu et, si cela est pertinent, aux flux maximums admissibles à l'échelle des bassins versants.

Pour le milieu marin, ces documents de gestion ou de planification renforcent l'identification des zones de fonctionnalité des fonds côtiers (frayères, nourriceries...) et mettent en place dans ces secteurs des zones de protection en tenant compte de la notion de corridors écologiques.

Pour les SAGE, ces éléments sont à prendre en compte lors de la définition et de la mise en œuvre de leur plan d'aménagement et de gestion durable et de leur règlement définis en application de l'article L. 212-5-1 du code de l'environnement.

LES DISPOSITIONS – ORGANISATION GÉNÉRALE

CONCRÉTISER LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE NON DÉGRADATION DES MILIEUX AQUATIQUES

2-01	Mettre en œuvre de manière exemplaire la séquence « éviter-réduire-compenser »
2-02	Evaluer et suivre les impacts des projets
2-03	Contribuer à la mise en œuvre du principe de non-dégradation via les SAGE et contrats de milieu

