

Le nouveau régime de responsabilité environnementale :

les méthodes d'équivalence pour une réparation en nature

La loi « LRE » du 1er août 2008 crée un régime de responsabilité environnementale nouveau : l'exploitant d'une activité ciblée par la loi causant des dommages environnementaux graves devra désormais les réparer en nature (et non plus sous forme d'indemnisation financière), qu'il y ait ou non faute. Pour élaborer un projet de restauration, la loi préconise de privilégier les méthodes d'équivalence permettant de compenser les pertes de ressources et/ou de services écologiques issues du dommage, à qualité, type et quantité équivalents à ceux du milieu avant accident. Elle traduit ainsi une reconnaissance accrue de l'importance de maintenir en fonctionnement ces ressources et services.

En testant l'application de ces méthodes à un cas de pollution récent (mais antérieur à l'entrée en vigueur de la loi), on aboutit à des coûts de projets de restauration nettement plus élevés que ceux des mesures d'urgence prises immédiatement, et qui étaient les seules effectuées jusque là. Cette perspective de coûts plus élevés devrait donc permettre aux exploitants concernés une meilleure compréhension des enjeux et une vigilance accrue.

La loi sur la responsabilité environnementale (LRE), adoptée le 1^{er} août 2008 et son décret d'application du 23 avril 2009 transposent en droit français la Directive 2004/35/CE (DRE), qui établit un cadre de responsabilité environnementale fondé sur le principe du pollueur-payeur, et créent ainsi un régime nouveau de responsabilité environnementale. Le procès de l'Erika, une procédure civile, avait déjà permis une reconnaissance du préjudice écologique. Non seulement la loi consacre cette reconnaissance mais elle institue un cadre juridique de responsabilité permettant de prévenir les dommages environnementaux en rendant l'exploitant d'une activité professionnelle, ciblée par la LRE, financièrement responsable de la réparation des dommages graves qu'il cause à l'environnement. Elle contraint également les exploitants à des mesures de prévention en cas de menace imminente de dommage afin que le dommage ne se réalise pas.

Un régime de responsabilité mixte

La LRE se caractérise par un régime mixte de responsabilité à la fois « sans faute » et « pour faute », suivant le type d'activité à l'origine du dommage.

Elle soumet au régime de responsabilité « sans faute » les exploitants d'activités professionnelles dangereuses ou potentiellement dangereuses listées par son décret d'application (article R 162-1), qu'ils aient ou non commis une faute ou une négligence. Parmi ces activités on peut citer :

- l'exploitation d'installations de type IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control), par exemple les industries d'activités énergétiques, l'industrie minérale ... ;
- tout rejet dans les eaux de surface et souterraines soumis à autorisation préalable ;



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

- les opérations de collecte, de transport, de valorisation et d'élimination des déchets, à l'exception de l'épandage de boues d'épuration, la gestion des déchets de l'industrie extractive, les opérations liées aux mouvements transfrontaliers de déchets à l'entrée et à la sortie de l'Union européenne ;
- la fabrication, l'utilisation, le stockage, le traitement, le conditionnement, le rejet dans l'environnement et le transport de certaines substances dangereuses ;
- les activités concernant les organismes et les micro-organismes génétiquement modifiés.

Les exploitants de ces activités devront réparer les dégâts occasionnés, en nature, c'est-à-dire en finançant des projets de restauration du milieu appropriés.

Les exploitants ayant une activité autre que celle citée à cet article R 162-1, seront soumis à un régime de responsabilité pour faute et tenus responsables des dommages causés, s'ils ont commis une faute ou une négligence et uniquement si l'accident affecte des habitats et des espèces protégés.

La procédure sera conduite par le préfet du département du lieu de réalisation du dommage (encadré).

Trois types de réparations à prendre en compte

La loi prévoit trois types de restauration (voir schéma) suite à un dommage grave (ni la DRE ni la LRE ne définissent la gravité d'un dommage) :

- la restauration primaire correspond à toutes les actions d'urgence mises en oeuvre pour permettre au milieu impacté de retourner à son état initial ;

- une restauration complémentaire est mise en place lorsque le milieu n'a pas retrouvé son état initial malgré la restauration primaire ou que le retour à cet état initial est trop lent ;

- une restauration compensatoire est mise en oeuvre pour compenser les pertes intermédiaires de ressources et/ou de services qui surviennent entre le moment où le dommage se produit et le moment où le milieu retourne à son état initial. Elle a lieu, en priorité, sur le site impacté. En revanche, si cette restauration ne peut s'effectuer sur la zone endommagée, la LRE recommande de la mettre en place sur un site analogue. Par ailleurs, elle ne peut se traduire par une compensation financière.

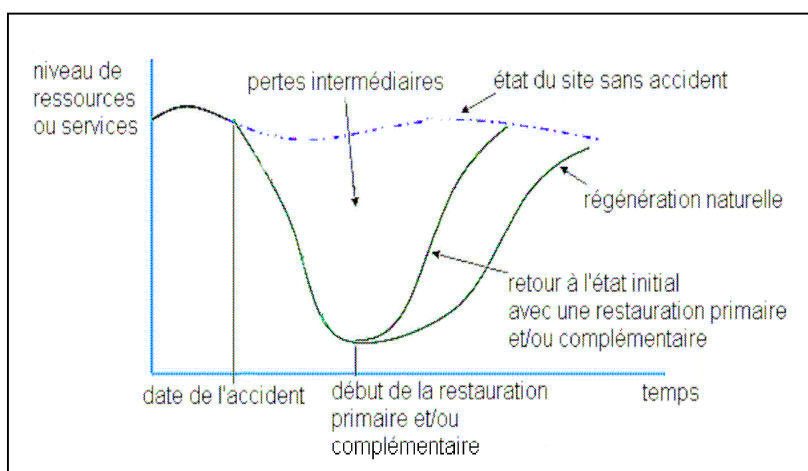
La détermination primordiale de l'état initial avant accident

L'état initial du site est défini par la loi comme « l'état des ressources naturelles et des services, au moment du dommage, qui aurait existé si le dommage environnemental n'était pas survenu, estimé à l'aide des meilleures informations disponibles ». Sa détermination est primordiale dans l'identification des différents projets de restauration à proposer. Elle résultera de la concertation des différents acteurs impliqués dans la procédure (voir encadré).

Les approches pour dimensionner les restaurations complémentaires et compensatoires

Les approches, pour dimensionner les restaurations complémentaires et compensatoires, sont celles « allant dans le sens d'une équivalence ressource-ressource ou service-service [et] sont à utiliser en priorité ». Dans ces approches, les actions doivent fournir des ressources naturelles (approche ressource-ressource) ou des services écologiques (approche service-service) de type, de qualité et de quantité équivalents à ceux du milieu antérieurs à l'accident. Cependant, lorsque ces approches ne peuvent être appliquées (par manque de données par exemple), la loi recommande en second choix l'approche dite par la valeur (approches valeur-valeur et valeur-coût), une méthode de valorisation environnementale plus classique (comme l'évaluation contingente, les coûts des transports, les prix hédoniques, ..). Dans ce cas, les services et/ou ressources restaurés seront de type et de qualité proches (par exemple espèces du même genre et proches en termes d'habitats) mais pas forcément identiques à ceux endommagés.

Schéma des différents types de restauration dans le cadre de la loi « LRE »



Source : REMEDE, 2007

Encadré : Les acteurs – la procédure

Il s'agit d'un régime de responsabilité administrative et l'autorité compétente, dans le cas d'un dommage environnemental couvert par la LRE, est le préfet du département du lieu de réalisation du dommage. C'est au préfet qu'incombe l'évaluation de la nature et des conséquences du dommage. Il peut également demander à l'exploitant, à l'origine du dommage, d'effectuer sa propre évaluation. C'est ensuite à l'exploitant de proposer des projets de restauration de réparation au préfet. Après avoir demandé l'avis des collectivités territoriales, des établissements publics et des associations de protection de l'environnement, le préfet indique les mesures de réparation à mettre en œuvre

La nécessaire démarche de coopération et de négociation entre les acteurs

Les méthodes d'équivalence impliquent une démarche de coopération et de négociation entre ces différents acteurs. Il s'agit de définir le niveau de services et/ou de ressources à l'état initial et après l'accident et la forme de la courbe de régénération naturelle à partir de données, souvent parcellaires ou incomplètes. Les acteurs concernés devront définir, en particulier, les indicateurs qui représentent au mieux le niveau de services et/ou ressources (dans notre étude de cas, la truite fario, le desman des Pyrénées ..). La concertation sera donc un élément déterminant du processus.

Une restauration nécessairement en nature

En définitive, la réparation du dommage passe par une restauration en nature et non pas sous forme d'indemnités financières (cas de l'Erika), pour lesquelles l'obligation de réparer les pertes occasionnées n'est pas requise. Les méthodes d'équivalence répondent en cela à des objectifs globaux de développement durable. De plus, la loi privilégie, en priorité, une restauration du site impacté.

Lorsque le dommage affecte les sols, des mesures nécessaires seront mises en œuvre « afin de garantir au minimum la suppression, le contrôle, l'endiguement ou la réduction des contaminants concernés, de manière que les sols contaminés [...]

ne présentent plus de risques graves d'incidence négative sur la santé humaine ». Une reconstitution naturelle du sol peut également être considérée dans ce cas.

Un cas d'application des méthodes d'évaluation des dommages environnementaux recommandées par la LRE

En 2007, un accident de la route dans les Pyrénées-Atlantiques entraîne le déversement de 17 000 litres d'Hydroxyde de Potassium dans le Gave d'Aspe détruisant la totalité de la faune aquatique sur 4 kilomètres et aboutissant à une interdiction de pêche entre 3 et 5 ans. Ce cas de pollution accidentelle étant antérieur à l'entrée en vigueur de la LRE (27 avril 2009), cette dernière ne pourra s'y appliquer. Cet exemple a été néanmoins retenu pour tester les deux types d'approches préconisées par la loi. L'application de ces méthodes aboutit à des coûts de réparation complémentaires et compensatoires nettement supérieurs aux seuls coûts de restauration primaires (voir tableau ci-après).

Les projets de restauration déterminés par les méthodes d'équivalence coûteraient de 97 000 à 121 000 €, alors que ceux estimés par les approches par la valeur seraient compris entre 36 000 et 51 000 €. A ces coûts de restauration doivent se rajouter environ 160 000 euros pour l'évaluation des dommages et l'identification des mesures de réparation. Si la LRE s'était appliquée, c'est un montant total de l'ordre de 200 000 à 280 000 € que le pollueur aurait eu à payer, selon le projet. Ce montant équivaut à 7 à 9 fois le seul coût des mesures d'urgence – auxquelles la réparation d'un milieu endommagé bien souvent se limitait jusque là - mises en place immédiatement (enlèvement de cadavres, lessivage du cours d'eau, ..) et appelées par la LRE « restauration primaire ». Le coût de la restauration primaire a été en effet estimé à 30 000 €.

La perspective de coûts plus élevés à régler en cas de dommages environnementaux graves devrait donc permettre aux exploitants concernés par la LRE une meilleure compréhension des enjeux et une vigilance accrue.

L'importance des enjeux de l'application des méthodes d'équivalence, fait ressortir la nécessité de mettre en place des indicateurs de suivi pour accompagner le suivi des projets de restauration par les services du préfet.

Synthèse des principales conclusions de l'étude de cas du Gave d'Aspe selon les méthodes d'évaluation des projets de restauration

	Estimation du coût du projet de restauration (compensatoire et primaire)	Principaux résultats	Avantages	Limites
Méthodes d'équivalence préconisées en priorité par la LRE				
Approche service-service - Projet de restauration sur site impacté (ou in situ) - Projet de restauration sur autre site (ou ex situ)	97 000 euros	surface à restaurer 10,8ha	Rapidité d'évaluation et de restauration	<i>Repose sur de nombreuses hypothèses</i>
	121 000 euros	11,5ha	Objectifs globaux de développement durable	<i>Pas d'application concrète de la LRE (manque de recul)</i>
Approche ressource-ressource	coût non calculé (manque de données)	années à restaurer 12 ans	Démarche de coopération et négociation	<i>Mobilisation importante de données scientifiques</i>
Approches par la valeur (bien-être) recommandées dans un 2ème choix par la LRE				
Approche valeur-valeur	51 000 euros	surface à restaurer 1,6 km de berges	<i>Méthodes traditionnelles mieux connues</i>	<i>Valeur anthropocentrique de l'environnement</i>
Approche valeur-coût	36 000 euros	pertes de bien-être = 6 060 € = coût du projet restauration		<i>et pour valeur-coût risque de compenser trop ou pas assez les pertes</i>

Source : CGDD

Abstract

The « LRE » Law adopted on the 1st of August 2008 creates a new environmental liability mechanism : an operator whose activity has caused significant environmental damages is to be held financially liable, whether he is or not at fault, to fully compensate damages occurred through a restoration project but never a financial compensation. To select the appropriate remediation projects, the Law recommends the use of equivalency methods. Under these approaches, actions have to provide natural resources and/or services of the same type, quality and quantity as those damaged. The main objective of the "LRE" Law is to maintain the good functioning of resources and services.

To make the equivalency methods more practical, they were applied to a recent pollution case (but prior to the LRE implementation). Remediation projects costs are much higher than those induced by primary measures, the only ones implemented until now. The possibility of higher costs should encourage operators to be more familiar with the environmental liability stakes and to be more vigilant

Pour en savoir plus :

Cette étude a été réalisée par **Séverine Hubert** (CETE de Lyon) et **Julien Monnery** (CGDD)

Contact : **Hélène Gaubert** tél. 01 40 81 83 75

Les résultats complets de l'étude feront l'objet d'une publication dans la collection Etudes et documents du CGDD.

le
point sur

**Commissariat général
au développement
durable**

**Service de l'économie,
de l'évaluation et de
l'intégration du
développement durable**
Tour Voltaire
92055 La Défense cedex
Tel. : 01.40.81.21.22

**Directrice de la
publication**
Françoise Maurel

Rédactrice en chef
Laurence Demeulenaere

ISSN
2100 - 1634

Dépôt légal
Septembre 2011