

INTEGRER L’ÉCOLOGIE ET LA BIODIVERSITÉ DANS LA DÉCISION PUBLIQUE EN MATIÈRE D’INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT – INEDIT

Responsable scientifique : Cécile Blatrix, AgroParisTech/CESSP

Introduction

Contexte : Un des problèmes majeurs auxquels sont confrontées les stratégies, nationales ou européennes, en matière de biodiversité, consiste à intégrer, lors de la définition et de la conception des autres politiques, les principes et les objectifs qui lui sont liés. Le développement et le fonctionnement des infrastructures de transport ont été identifiés comme contribuant à l’incapacité de l’Union Européenne à atteindre ses objectifs pour réduire la perte de biodiversité en 2010 et sont aujourd’hui considérés comme un obstacle pour atteindre les objectifs définis par la Stratégies de l’UE en matière de biodiversité d’ici 2020 (EEA, 2015).

Objectif de l’étude : Proposer une analyse des conditions d’intégration des enjeux de biodiversité dans l’action publique en matière d’infrastructures de transport en répondant à la question : « *Comment, et dans quelle mesure, l’écologie et la biodiversité sont-elles intégrées à la décision en matière d’infrastructures de transport ?* »

Structure de la recherche : Le premier chapitre de cette étude comporte une analyse relativement macro. Il est complété par deux chapitres adoptant un point de vue plus micro qui sont centrés sur la mise en œuvre des instruments et leurs effets sur les pratiques des acteurs. La recherche s’est déroulée entre 2014 et 2017.

1. **Volet 1 :** L’analyse des modes de prise en charge des enjeux en termes de biodiversité dans le système actuel de l’action publique en matière d’infrastructures linéaires de transport par :
 - a. La caractérisation de l’évolution de la place de la biodiversité dans le processus de décision ces dix dernières années.
 - b. L’analyse des freins et leviers à cette prise en compte dans la mise en œuvre des projets d’infrastructures de transport. Deux catégories d’acteurs, au cœur de ces processus, ont été investiguées : les bureaux d’études et les porteurs de projet.
2. **Volet 2 :** L’étude des représentations de la biodiversité des différentes parties prenantes d’un projet d’Infrastructure Linéaire de Transport (ILTe).

Méthodologie appliquée :

- Analyse documentaire et analyse de littérature grise.
- Conduite d’entretiens semi-directifs (45 entretiens sur 3 campagnes : 2015, 2016, 2017).
- Réalisation d’un protocole d’enquête innovant de sociologie visuelle et textuelle : questionnaire auto-administré en ligne entre février et avril 2018 (71 réponses).

Modes de valorisation de la recherche

- Communications au cours des colloques du programme ITTECOP, de l’IENE à Lyon (2016) ; à l’International Conference on Public Policy – Milan, 2015;
- Publications scientifiques : un article dans la *Revue Française d’Action Publique*
- Formation des futurs décideurs en matière d’aménagement – environnement : enseignements prenant appui sur la recherche au sein du cursus ingénieur AgroParisTech et dans le cadre du Mastère Spécialisé Politiques et Actions Publiques en pour le Développement Durable (MS PAPDD, formation des futurs IPEF).
- Diffusion au sein de médias spécialisés en matière d’environnement : une interview dans *Actu-Environnement*

Chapitre 1. Dix ans d'intégration de la biodiversité dans la politique des transports (2007- 2017)

Objectif du chapitre : Approche macro : mesurer ce qui a changé en une décennie en ce qui concerne la prise en compte de la biodiversité dans le processus de décision en matière d'infrastructures de transports, en adoptant la posture de la sociologie de l'action publique. Préciser les évolutions de la manière d'appréhender cet enjeu dans le cadre des orientations de la politique des transports, mais aussi du point de vue de la recherche. Etudier les différentes manières d'apprécier et de mesurer l'évolution de la place de la biodiversité dans la hiérarchie des problèmes publics en général et des problèmes d'environnement en particulier.

Méthodologie :

- Entretiens semi-directifs réalisés en 2015
- Analyse documentaire et de littérature grise ; basées sur un corpus bibliographique volontairement large afin de saisir sur la période considérée les publications en lien avec la question que nous nous posons.

1.1 Une approche de plus en plus intégrée : une politique de mobilité multimodale

La politique des transports est longtemps restée marquée par une approche par modes de transport, malgré des tentatives répétées pour adopter une approche plus intégrée. Prévue dès 1982 avec la LOTI, cette approche est réaffirmée au moment du Grenelle de l'environnement et se traduit par une évolution de l'organisation de la planification en matière de transport.

A la fin des années 90, la politique des transports en France se réduit dans les faits à une juxtaposition de programmes spécifiques à chaque mode de transport (fer, route, voie d'eau, transport aérien). Autour de chaque mode de transport se sont tissés des réseaux d'intérêts, des structures sociales et professionnelles, des mécanismes juridiques et financiers, qui rendent toute tentative de décroisement difficile, et que l'on retrouve en ce qui concerne les choix d'infrastructures nouvelles.

Les lois issues du Grenelle prévoient un dispositif entièrement nouveau : le Schéma National des Infrastructures de Transport (SNIT), avec la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (articles 16 et 17). Ce schéma, voulu non prescriptif, devait porter à la fois sur les thèmes du développement, de la modernisation et de l'entretien des réseaux d'infrastructures de l'État ainsi que sur la question de la réduction des impacts de ces réseaux sur l'environnement. Il concerne aussi la façon dont l'État soutient les collectivités dans le développement de leurs propres réseaux et constitue une révision des conclusions du comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) de décembre 2003.

Sur le fond, l'élaboration du projet de SNIT témoigne d'un triple rééquilibrage. Pour la première fois la priorité affichée est l'optimisation des systèmes de transports existants. Il marque d'autre part un infléchissement significatif dans le sens d'un rééquilibrage entre les modes de transport, au profit notamment du ferroviaire, du fluvial et des transports urbains de voyageurs. Enfin, une place importante est donnée à la dimension environnementale et à la prise en compte des impacts des transports sur l'environnement, ce qui constitue une nouveauté par rapport aux documents de programmation antérieurs (CIADT, etc.), où l'accent était mis pour l'essentiel sur les aspects de développement économique et de réponse aux besoins sociaux en matière de politique de transport. Mais le SNIT est resté au stade d'un « avant-projet consolidé » (2011) qui ne fera l'objet d'aucune validation officielle.

Une commission de révision du SNIT, la Commission Mobilité 21 (2013), a été mise en place afin de hiérarchiser les projets, tous ne pouvant pas être menés à bien dans les mêmes délais pour des raisons budgétaires. La Commission Mobilité 21 a placé notamment au 2nd rang le critère de priorité de la performance écologique ; insisté sur la rentabilité des projets par rapport aux enjeux environnementaux ; souligné le besoin de renforcement et de clarification des mécanismes d'association des collectivités, et enfin préconisé de conforter l'association du Parlement à la définition des objectifs de la politique en matière de transports. Au total les *outputs* les plus intéressants de l'instrument prometteur que constituait le SNIT, résident sans doute davantage dans le processus qui a conduit à l'élaboration puis à la révision d'un projet, que dans ses orientations et (absence de) prescriptions. Il a permis un changement graduel, notamment en reconfigurant les modalités d'élaboration des CPER (intégration d'un volet mobilité multimodale).

La prise en compte de la biodiversité a donc progressé du point de vue de l'évolution du paradigme structurant la politique des transports, conduisant d'ailleurs à ce qu'on parle aujourd'hui davantage de politique en matière de mobilité durable, ce qui traduit bien le passage d'une politique de l'offre à une politique qui s'est recentrée ou qui tente de se recentrer sur les besoins.

1.2 Les rénovations des instruments de prise en compte de la biodiversité

La prise en compte de la biodiversité a également progressé du point de vue des méthodologies et des instruments d'évaluation, tant environnementaux que socioéconomiques. Ainsi, trois types d'instruments ont été, en quelque sorte, « revisités » entre 2010 et 2015. Il s'agit, pour le volet environnemental, de la séquence Eviter-Réduire-Compenser et de l'évaluation environnementale ; et pour le volet économique, de l'évaluation socio-économique.

L'analyse socioéconomique :

Il est difficile d'établir la valeur de la nature car elle échappe au monde. L'une des causes – voire la cause principale – de la dégradation de la nature renverrait au fait qu'elle n'a pas de valeur établie au sens économique du terme. C'est pourquoi, Nicolas Sarkozy s'engageait à intégrer le coût de la biodiversité dans toutes les décisions publiques futures lors du discours de clôture du Grenelle de l'environnement. Ainsi, les responsables politiques, se défendant de vouloir créer un marché de la biodiversité, ont voulu définir des valeurs de référence pour que, dans toutes les décisions publiques, soit désormais prise en compte la valeur économique de la biodiversité. Or, à l'époque, le secteur des transports utilisait de façon systématique le calcul socioéconomique. La mission confiée à Bernard Chevassus-au-Louis a donc débouché en 2009 sur la production d'un rapport visant à donner une place à la biodiversité dans les évaluations socioéconomiques.

Ainsi, la notion de biodiversité fut découpée en deux composantes : l'une, qualifiée de « remarquable », correspondant à des entités (gènes, espèces, habitats, paysages) que la société a identifiées comme ayant une valeur intrinsèque et fondée principalement sur d'autres valeurs qu'économiques ; l'autre, qualifiée de « générale » (ou « ordinaire »), n'ayant pas de valeur intrinsèque identifiée comme telle mais qui, par l'abondance et les multiples interactions entre ses entités, contribue à des degrés divers au fonctionnement des écosystèmes et à la production des services qu'y trouvent nos sociétés. Il n'y a pas de valeurs de référence proposées pour l'ensemble de la biodiversité ; seules des valeurs d'usage de services écosystémiques liés à la biodiversité générale ont été évaluées et sont aujourd'hui monétarisables d'une manière jugée robuste. Ainsi, les estimations proposées sont des estimations a minima, pouvant remplacer la valeur nulle utilisée pour la biodiversité dans le calcul socioéconomique, même si des travaux supplémentaires sont recommandés, pouvant majorer significativement ces valeurs.

Par ailleurs, le rapport de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) de 2012 rappelle que c'est à partir de 2005 avec le Millenium Ecosystem Assessment (MEA) que la notion de services écosystémiques a commencé à être popularisée. Puis, sorti en 2013, le rapport Quinet se penche sur la question de savoir comment adapter le calcul socioéconomique à la transition écologique. Il recommande que, compte tenu des difficultés pour évaluer les conséquences de sa réduction, on intègre la biodiversité sous la forme du coût de son maintien au niveau actuel. Ce rapport, dont la qualité a été saluée, constitue à notre connaissance le dernier état des réflexions concernant l'intégration de la biodiversité dans les évaluations socioéconomiques. Reste que l'idée de mesurer la ou les « valeurs » de la biodiversité pour favoriser sa prise en compte continue à faire débat.

Dès lors, un changement de référentiel a été effectué, avec le passage d'une vision de la biodiversité comme ayant une valeur intrinsèque, à une vision dominante marquée par la valeur principalement instrumentale prêtée à celle-ci.

En parallèle, le droit semble reconnaître la valeur intrinsèque de la biodiversité, notamment avec la Convention de la Diversité Biologique et de la Directive Habitat (1992). Cependant, les engagements politiques reflétaient plutôt l'idée d'une approche instrumentale de la Nature. Ce sont donc bien des processus contradictoires qui ont marqué l'évolution du droit de l'environnement durant notre décennie. De fait, un certain nombre de textes normatifs et de jurisprudences semblent avancer dans la reconnaissance de l'environnement que ce soit comme objet, ou comme sujet. Cependant, parallèlement, la tendance dans l'évolution du droit en général, est à la multiplication d'injonctions et d'initiatives en vue de sa simplification. Dans le cadre de politique de « modernisation » et de « simplification » de l'action publique, le droit de l'environnement fait alors l'objet de mises en causes, à tel point que certains acteurs évoquent un risque de « régression » de ce droit, et de la protection de l'environnement qu'il garantit.

L'évaluation environnementale et la garantie de sa qualité :

L'évaluation environnementale, telle qu'elle est réalisée à travers les études d'impact, va être complétée par des dispositifs de garantie de sa qualité, dispositifs d'inégale portée : la charte d'engagement des bureaux d'études, et l'Autorité environnementale.

1. La charte d'engagement des bureaux d'études :

Le constat du manque de rigueur des études d'impact concernant nombre de projets, a mené à une mission d'audit (Lavoux, Féménias, 2011) débouchant la proposition de combiner la définition d'un processus de qualification des BE, et la rédaction d'une charte d'engagement et de déontologie.

Si la recommandation concernant l'élaboration d'une charte d'engagement a bien été suivie d'effets, la proposition de mise en place d'un dispositif de qualification a été abandonnée. Deux raisons peuvent être mises en avant pour expliquer l'abandon de cette piste :

- Une telle démarche risquerait de favoriser les grosses structures au détriment des plus petites, sans véritablement renseigner sur la qualité et les compétences du BE.

- La mise en place et la consolidation de l'autorité environnementale, concomitante de ces réflexions, pourrait garantir une forme de démarche qualité suffisante en complément de l'engagement volontaire à travers la signature de la charte.

2. L'Autorité Environnementale :

C'est de directives de l'Union Européenne que vient la mise en place de l'Autorité environnementale en France, de manière progressive avec plusieurs réformes et ajustements de mise en conformité. Deux directives Européennes, transposées en 2005 pour les plans et programmes et en 2009 pour les projets, demandent ainsi aux États membres de se doter d'une Autorité environnementale (Ae) chargée d'évaluer, du point de vue de l'environnement, les projets d'aménagement et de développement susceptibles de porter atteinte à la santé publique, ainsi qu'au milieu naturel et aux espèces qui les peuplent. La demande d'autorisation pour de tels projets est constituée d'une évaluation environnementale, l'étude d'impact, qui comporte entre autres un état des lieux, une description des opérations et des raisons qui ont conduit à ce choix, les impacts prévisibles, les mesures prises pour éviter, réduire et compenser les impacts, les dispositifs de suivi et un résumé non technique de l'étude. C'est cette demande d'autorisation qui doit être soumise pour avis aux autorités ayant des compétences spécifiques en environnement, autorités elles-mêmes définies par chaque État membre.

La mise en place de l'Ae renvoie à plusieurs objectifs. Elle vise à ainsi à éclairer le public sur la manière dont le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire a traité les enjeux environnementaux ; elle a vocation à être prise en compte par le maître d'ouvrage ou par le pétitionnaire et l'autorité qui l'approuve. Le système français s'est mis en place de façon progressive, avec une transposition encore inachevée à l'échelle régionale.

L'Autorité environnementale constitue aujourd'hui la principale garantie de qualité des évaluations environnementales réalisées par les maîtres d'ouvrages, alors que la mise en oeuvre de la charte d'engagement des bureaux d'études semble peu convaincante quant à sa portée.

c'est la mise en conformité avec une directive européenne qui permet de renforcer la garantie de qualité des évaluations environnementales plutôt que l'instrument envisagé et finalement non mis en oeuvre de certification des bureaux d'études ;

La prise en compte de la biodiversité dans la politique en matière de transports reste donc inachevée. Les avancées accomplies en la matière relèvent d'une logique incrémentale, et largement exogène : ainsi, c'est du fait de directives européennes qu'un dispositif de garantie de la qualité des études d'impact finit par être mis en place. Par ailleurs le fait que la prise en compte de la biodiversité renvoie à une vision qui reste essentiellement instrumentale pose question,

1.3 La biodiversité dans l'opinion publique : une importance toute relative ...

Afin de quantifier l'importance de la biodiversité dans l'opinion publique, une attention toute particulière a été portée sur l'étude de deux indicateurs : un indicateur de l'Observatoire National de la Biodiversité, en France ; et un second, de l'Eurobaromètre : « Attitude towards biodiversity » n°290, de 2007, 2010 et 2013.

L'ONB élabore et publie annuellement les indicateurs de suivi de la biodiversité, permettant le suivi de la mise en oeuvre de la Stratégie Nationale de la Biodiversité (SNB). Les indicateurs sont reliés à ses 6 grandes orientations stratégiques et aux objectifs correspondants. En ce qui concerne l'indicateur « Importance accordée par les français aux problèmes de biodiversité », celui-ci est mis en correspondance, dans le cadre de l'orientation stratégique A « Susciter l'envie d'agir pour la biodiversité », avec les objectifs A1 (« Faire émerger, enrichir et partager une culture de la nature ») et A3 « Faire de la biodiversité un enjeu positif pour les décideurs ».

L'indicateur recueilli par l'ONB concernant l'importance accordée à la biodiversité dans l'opinion publique, est issu d'une enquête conduite par le Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC), dont les résultats des années 2007, 2009 et 2011 ont été étudiés. L'indicateur « Importance accordée par les français aux problèmes de biodiversité » a également fait l'objet de deux analyses par la FRB (Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité), en 2013 et 2016. D'après l'analyse des résultats effectuée par la FRB, la question demandant aux enquêtés de sélectionner dans une liste de problèmes environnementaux, ceux qu'ils considèrent comme les plus importants, montre une tendance à une augmentation régulière de la prise en compte de la biodiversité (choix de l'item « disparition des espèces animales et végétales » depuis 2007). Cependant, les questions restent relativement limitées dans les possibilités de choix, et seul un choix hiérarchisé est possible.

De fait, l'analyse de la FRB souligne que l'indicateur « paraît ainsi trop frustré pour rendre compte du développement d'une culture de la nature ou de l'intégration de la biodiversité dans les formations » (l'indicateur prend en compte les deux 1^{ers} choix de l'enquêté, cf. analyse 2013). Et celle de 2016 va dans le même sens : « L'indicateur est tout à fait pertinent pour atteindre l'objectif « Faire de la biodiversité un enjeu positif pour les décideurs » dans la mesure où « plus la biodiversité apparaîtra comme une préoccupation pour les français, plus elle se hissera dans » l'agenda politique. En revanche, concernant l'objectif « Faire émerger, enrichir et partager une culture de la nature », le demande de hiérarchisation des problèmes environnementaux, qui tous affectent la nature, ne permet pas véritablement d'atteindre cet objectif et ne révèle pas une culture de la nature. Lorsque la FRB analyse le nombre de réponses pour lesquelles la question de la biodiversité arrive en premier rang de hiérarchisation, elle remarque que les résultats prenant en compte les deux premiers choix des enquêtés tendent à donner une vision « amplifiée » de l'importance de cet enjeu pour l'opinion publique.

Ce qui, cependant, est peut-être l'effet recherché, dans la mesure où l'importance qui lui sera accordée par les décideurs en dépend en grande partie.

En ce qui concerne l'étude des résultats de l'enquête sur l'Eurobaromètre, la connaissance du terme « biodiversité » a nettement progressé dans l'opinion publique française entre 2007 et 2013. En 2013, 51% des personnes interrogées en ont déjà entendu parler et savent de quoi il s'agit, contre 34% en 2007 et 36% en 2010. Parallèlement, la proportion de personnes qui déclarent n'en avoir jamais entendu parler est passée de 25% à 13%. Deux résultats suggèrent cependant une tendance à une érosion de l'importance accordée à la biodiversité dans l'opinion publique française. Si la perte de biodiversité semble bien être identifiée comme un problème par l'opinion publique, on observe cependant que les Français ont tendance à se sentir de moins en moins directement menacés par ce déclin. Il apparaît également que l'opinion publique a tendance à placer le développement économique comme étant de plus en plus prioritaire face à la protection de l'environnement.

Selon ces résultats, la tendance ne serait pas à une augmentation mais au contraire à une diminution du sentiment de gravité du problème et de « concernement » ; et à une baisse du poids accordé à cet enjeu relativement à d'autres enjeux environnementaux, comme non environnementaux.

En outre, les enjeux environnementaux tendent d'autant plus à passer au second plan lorsque l'on est dans un contexte de crise économique : c'est bien ce que suggèrent les résultats des Eurobaromètres pointant une baisse de la place accordée à la biodiversité par rapport au développement économique. De plus, la survenue d'événements climatiques extrêmes contribuerait à une focalisation de l'attention sur le climat, masquant alors les enjeux en matière de biodiversité, qui ne seraient visibles qu'à travers des enjeux locaux, moins susceptibles de sensibiliser l'opinion publique.

Ainsi, une série d'analyses et de travaux suggèrent un contexte plutôt défavorable à une attention publique soutenue concernant les enjeux en matière de biodiversité. Le traitement médiatique de cet enjeu et la focalisation sur l'enjeu climatique lui donnent une faible visibilité et un faible poids dans l'attention publique, ce qui risque fort de conduire à un désintérêt des décideurs relativement à d'autres enjeux, économiques d'abord et environnementaux ensuite. Dans la mesure où la sensibilité à l'environnement reste faible et d'autant plus faible qu'elle passe derrière des problèmes perçus comme plus cruciaux et immédiats, la « rentabilité politique » de cet enjeu reste faible et contribue à minimiser le poids de cet enjeu par rapport à d'autres dans les arbitrages et décisions.

Au total, les changements que nous avons mis en évidence dans l'évolution de la prise en compte de la biodiversité dans l'action publique et dans la politique publique en matière de transports, renvoient en grande partie à des logiques « exogènes » : c'est la mise en conformité avec une directive européenne qui permet de renforcer la garantie de qualité des évaluations environnementales plutôt que l'instrument envisagé et finalement non mis en œuvre de certification des bureaux d'études ; c'est du fait d'institutions, rapports et débats à l'échelle internationale que se diffuse une approche par la mesure de la ou des valeurs de la biodiversité.

Chapitre 2. Les acteurs de l'intégration de la biodiversité dans les projets : des évolutions en demi-teinte

Objectif du chapitre : faire un premier état des lieux de la prise en compte de la biodiversité dans les projets d'infrastructures linéaires de transport en étudiant 2 corps de métier : les bureaux d'études & les porteurs de projets. L'étude de ces entretiens semi-directifs doit permettre la compréhension des freins et leviers à la prise en compte effective de la biodiversité dans les pratiques, ainsi qu'à montrer comment les instruments d'action publique visant à organiser l'interface entre politique des transports et biodiversité sont mis en œuvre, avec un focus particulier sur le cas de la séquence ERC.

Résultats de la première série d'entretiens de 2015 :

- Une biodiversité de plus en plus prise en compte
- Une biodiversité inégalement prise au sérieux
- L'absence de réelle garantie de prise au sérieux de la biodiversité
- La biodiversité comme contrainte
- La biodiversité comme prétexte
- En ce qui concerne la séquence Eviter-Réduire-Compenser (ERC) : Une focalisation sur le C au détriment du E et du R

Nous avons choisi de nous centrer, pour la seconde partie des entretiens, sur les acteurs les plus directement en charge de la prise en compte des enjeux liés à la biodiversité : les maîtres d'ouvrages, d'une part, et leurs bureaux d'étude, d'autre part.

2.1 Les parties prenantes des projets de transport

La première campagne d'entretiens s'est adressée aux acteurs publics, associatifs, de la recherche. C'est donc le point de vue d'acteurs intervenant dans le processus de décision à différentes phases, et en charge soit de l'instruction d'une partie du projet (DREAL), soit du contrôle de la qualité des études environnementales (Ae), ou qui jouent un rôle dans le suivi de l'ensemble du processus de décision (associations).

Les constats :

- Le constat semble largement partagé d'une évolution positive et d'un contexte où la biodiversité serait prise en compte à un niveau jusqu'ici inégalé, mais la connaissance actuelle en écologie est faible au vu des enjeux.
- L'intégration de la biodiversité semble, d'une manière générale, perçue comme une contrainte intégrée par les maîtres d'ouvrages, plus que comme une opportunité.
- Aucun acteur ne prendrait vraiment au sérieux la biodiversité, dont la prise en compte ne serait jamais qu'un moyen en vue d'atteindre d'autres objectifs que son maintien (faire passer un projet ou au contraire l'empêcher), et jamais comme une fin en soi.

Enjeu pour les uns, contrainte pour les autres, la biodiversité apparaît comme le support de représentations multiples (et parfois concurrentes) qui se cristallisent dans les projets d'infrastructures de transport.

2.2 Les porteurs de projet

Les porteurs de projets interviewés ont été choisis à partir d'une sélection de projets récents ou en cours d'infrastructures linéaires de transport diversifiés (métro ; tramways ; ligne ferroviaire ; route) majoritairement en région parisienne. Ceci afin de s'assurer du caractère incarné des propos à partir d'un entretien conduit autour de l'expérience de la conduite des projets en question. Douze entretiens ont ainsi pu être réalisés au cours du mois de janvier 2017, généralement auprès des responsables environnement. L'ambition n'était pas d'atteindre à une représentativité des interviewés, dépassant le cadre des possibilités, mais d'obtenir une vision solide des conceptions de porteurs de projets saisie à partir d'une diversité de projets ; opérateurs et contextes territoriaux.

Résultats :

- Bureaux d'études et porteurs de projet portent la même appréciation sur le sens de la tendance à une plus grande prise en compte de la biodiversité, ainsi que sur sa temporalité : le Grenelle de l'environnement a été le moment déclencheur ; les effets sur leurs pratiques se font plus nettement sentir depuis 2011- 2012.
- Cette tendance suscite une adhésion exprimée avec plus de distance chez les porteurs de projets que parmi les bureaux d'études, mais sans remise en cause d'une manière générale (absence du caractère « engagé » du vocabulaire)
- Si la biodiversité est évoquée d'un point de vue réglementaire, elle semble moins nettement évoquée comme une contrainte dans le discours que les porteurs de projets tiennent sur eux-mêmes, que dans la vision qu'en ont les acteurs interviewés dans la première campagne d'entretiens (agents de l'administration centrale ou déconcentrée de l'environnement). Ce résultat peut bien sûr être interprété de plusieurs manières : biais lors d'entretiens semi-directifs incitant à essayer de donner une vision valorisante de leur action, conformément à la représentation qu'ils se font des attentes de leurs interlocuteurs ; mise sous silence d'un certain nombre de réserves ou de critiques ; enquêtés étant les plus susceptibles d'être sensibles à ces enjeux au sein des équipes de projet du fait de leur fonction et de leur formation.
- Il se dégage l'idée d'une biodiversité qui s'est imposée à un moment donné et a en quelque sorte été subie, qui conduit à des coûts supplémentaires pas toujours anticipés et des contraintes de délais, mais dont l'importance n'est pas remise en cause.
- Les acteurs interviewés ont souvent une vision exigeante et dynamique de la biodiversité qui va au-delà d'une approche espèce par espèce.
- L'incompréhension de l'importance de la biodiversité viendrait des acteurs des territoires concernés par les projets. Ainsi, il est intéressant de noter que les porteurs de projets, face aux acteurs de terrains (élus, profession agricole, habitants, ...) expliquent se trouver dans la position de devoir défendre les mesures prévues pour prendre en compte la biodiversité dans leur projet. Un travail de pédagogie - dont on peut se demander dans quelle mesure ils y sont préparés - est ainsi évoqué, et témoigne selon leurs dires d'une incompréhension de l'importance accordée à ces enjeux.
- La biodiversité apparaît comme un enjeu parmi d'autres ; qu'il convient de traiter mais qui n'est crucial ni pour les porteurs de projets, ni pour leurs interlocuteurs, qu'il s'agisse du grand public, des habitants, des élus locaux et encore moins pour la profession agricole. En l'inscrivant, dans leur propos, dans le cadre de l'évocation plus large des préoccupations et enjeux liés à leurs projets, les porteurs de projets relativisent en quelque sorte l'importance de cet enjeu dans leur pratique professionnelle. La contestation des projets d'infrastructure ne renverrait donc que partiellement, voire marginalement, à des enjeux de biodiversité. Elle relèverait davantage de la défense de la propriété privée ou de la qualité d'un cadre de vie par les habitants, et des acteurs agricoles.
- Les associations de défense de l'environnement ne semblent pas toujours prises au sérieux et sont soupçonnées d'instrumentaliser la biodiversité comme un prétexte pour contrecarrer les projets ; les services de l'Etat sont

parfois critiqués ; la compétence en matière d'écologie de certaines instances est mise en doute. L'Autorité environnementale est identifiée comme un nouvel acteur important dans le processus de conception et d'élaboration des projets.

- Sans mettre en cause la nécessité de prise en compte de la biodiversité en tant que telle, les porteurs de projets font porter leurs critiques et réserves sur les instruments et outils de sa prise en compte : la lourdeur des procédures en général et de l'étude d'impact en particulier, d'une part – même si elle est peu évoquée ; la séquence ERC, et plus particulièrement les mesures compensatoires, d'autre part.

2.3 Le champ des bureaux d'études environnement (BE)

Treize entretiens ont été réalisés en 2016 auprès de onze bureaux d'études. Les acteurs interviewés occupent, dans la majeure partie des cas, les fonctions de directeur et/ou de chef de projet.

Résultats :

- Les études d'impact ont constitué dès la loi de 1976 un marché nouveau pour un nouveau type d'expertise. Les évolutions du secteur professionnel sont ainsi intimement liées aux évolutions de la réglementation et aux outils mis en œuvre. Un processus d'institutionnalisation et de professionnalisation a marqué ce secteur.
- Les BE sont donc des acteurs attachés à la mise en œuvre effective des mesures prévues par le droit, voire à leur développement.
- La loi de 1976 semble avant tout caractérisée par sa non-application en ce qui concerne la séquence ERC. Une rupture est donc intervenue entre le Grenelle de l'environnement et 2012, qui marque un tournant au cours duquel la nécessité d'appliquer les dispositions de la loi de 1976 concernant la séquence ERC va s'imposer. La loi relative à la biodiversité de 2016 ne fait qu'acter a posteriori ce tournant.
- Les activités des BE sont marquées par des méthodologies bien établies qui se retrouvent dans l'ensemble du secteur, bien que déclinées différemment selon la taille du bureau d'études. Elles sont au cœur de l'expertise des BE et de leur légitimité. Les savoirs mobilisés ne se limitent pas aux sciences de l'environnement au sens large, mais impliquent également une forme d'expertise juridique.
- La relation avec le maître d'ouvrage est une relation où la répartition des rôles est régulièrement rappelée. Les choix de retenir ou non les éléments et orientations proposés par le bureau d'études relèvent du maître d'ouvrage, sans jugement à porter sur ces choix par les BE.
- Cette relation BE – Porteur de projet est déclinée de façon variable, de la plus distanciée à la plus engagée. Tous évoquent les tactiques ou stratégies déployées pour amener le maître d'ouvrage à retenir les conseils qui lui sont faits. L'intérêt intrinsèque de la biodiversité n'apparaît pas comme le levier le plus fréquent et/ou le plus efficace ; ce sont souvent les arguments de l'insécurité juridique, voire des bénéfices potentiels à intégrer les différents volets de la séquence, qui sont mobilisés par les bureaux d'études face aux aménageurs ; ceux-ci sont perçus comme inégalement sensibles aux enjeux de biodiversité.
- En tout état de cause, la charte d'engagement des bureaux d'études ne semble pas avoir changé les pratiques. Peu connue, elle est peu mise en avant par les bureaux d'études quand bien même elle a été signée. La signature semble perçue au mieux comme anecdotique, au pire comme dévoyée.
- L'enquête fournit des éléments d'analyse quant aux caractéristiques de ce secteur professionnel très concurrentiel, dans le prolongement de la description proposée dans le rapport de Thierry Lavoux, et Alain Féménias.

Les résultats suggèrent donc l'intérêt qu'il y aurait à poursuivre et développer un travail de sociologie du secteur professionnel des BE, encore peu étudié. Une telle perspective paraît d'autant plus intéressante que plusieurs travaux récents en science politique, donnant à voir l'élargissement de la sphère du conseil à des domaines de plus en plus nombreux de l'action publique, ont donné lieu à toute une controverse quant au rôle des consultants, opposants les tenants de la « consultocratie » (terme inventé par C. Hood et M. Jackson en 1991) et les travaux qui relativisent cette idée d'une toute puissance des consultants.

Chapitre 3. Entre préoccupation commune et perceptions divergentes de sa prise en compte : à chacun sa représentation de la biodiversité parmi les acteurs des ILTe

Objectif du chapitre : Analyser les représentations de la biodiversité parmi les parties prenantes des projets d'infrastructures de transport, afin d'étudier le registre des représentations sociales de la biodiversité et les mettre en confrontation.

3.1 Méthodologie et caractérisation de la population d'enquête

La question des représentations sociales de la biodiversité apparaît comme un élément central pour étudier la manière dont les ILTe conduisent les acteurs et les habitants concernés à s'interroger sur les conditions de préservation et/ou de valorisation de la biodiversité sur leur territoire. Notre équipe de recherche a imaginé un protocole d'enquête innovant qui mêle données visuelles (photos) et données textuelles (questionnaires, entretiens), en interrogeant à la fois des bureaux d'études, des opérateurs de transport, des associatifs, des institutions publiques ou encore des chercheurs.

Cette recherche visait à s'appuyer sur la capacité de l'image à être un médium d'échange entre enquêteurs et enquêtés, principe appelé aussi de *photo-elicitation* (Collier, 1967 ; Harper, 2002). Ce principe facilite l'accès au délicat registre des représentations sociales et met en image des concepts scientifiques qui restent parfois abscons (Becker, 2007), comme celui de biodiversité. L'articulation entre données visuelles et données textuelles permet de respecter au mieux le sens que les enquêtés ont voulu donner à leurs contributions.

Protocole d'enquête « en théorie » : Pour réaliser cette étude, nous comptons d'abord demander aux personnes interrogées (habitants, décideurs, opérateurs, experts) de prendre la photographie considérée comme étant la plus représentative de l'impact de l'ILTe sur la biodiversité sur le territoire concerné, puis de charger la photo sur un site web, la géolocaliser et répondre à une série de questions visant à la contextualiser, justifier par écrit son choix et s'exprimer plus généralement sur les enjeux propres aux médiations entre infrastructures, paysages et biodiversité. L'analyse des contributions devait ensuite permettre de les regrouper par catégorie et d'aboutir finalement à une typologie.

Cependant, certaines difficultés d'accès au terrain, en lien avec la montée actuelle des contestations des grands projets, ont conduit à une simplification du protocole d'enquête. Or la question de prise en compte de la biodiversité constitue un sujet suffisamment sensible pour ne pas prendre le risque que le protocole d'enquête soit instrumentalisé par les opposants. Le périmètre plus restreint de l'étude conduit ainsi à prendre les enseignements qui vont suivre avec beaucoup de précaution, en considérant qu'il s'agit davantage de pistes de recherche à approfondir que de résultats consolidés. Ceux-ci se basent donc sur les réponses à un questionnaire, une enquête de volonté envoyée sur différentes mailing-lists liées au programme ITTECOP et à notre propre réseau de chercheurs (réseau d'écologues Gaié, réseau de paysagistes, naturalistes...). L'enquête a été menée entre janvier et mars 2018 et il y a eu 71 répondants.

Le biais principal est lié à une surreprésentation de la catégorie des cadres et professions intellectuelles supérieures d'une part (86% ici contre 18% dans l'ensemble de la population française en 2017) et de celle des diplômés du supérieur long d'autre part (94% ici contre 16% dans l'ensemble de la population française en 2016), expliqué par le mode de passation du questionnaire. Les répondants se répartissent pour un peu plus d'un tiers de représentant(e)s d'institutions publiques, principalement de collectivités territoriales (25%) et dans une moindre mesure d'administration centrale (10%). Un autre tiers se compose de représentant(e)s de bureaux d'études (30%). Le dernier tiers se répartit entre représentant(e)s d'opérateurs de transport (16%), chercheur(e)s (11%) et représentant(e)s d'associations de défense d'environnement (9%).

3.2 La biodiversité en question

82% des participants ont le sentiment d'être suffisamment informés sur les enjeux liés à la biodiversité. Seuls les représentant(e)s d'opérateurs de transport considèrent qu'ils le sont à 100%. À en croire ces chiffres, le problème de la prise en compte de la biodiversité ne résiderait pas dans les difficultés à accéder à l'information permettant d'en identifier les enjeux.

Pour 83% des personnes interrogées, la diminution de la biodiversité est « très préoccupante » (le reste considérant qu'elle est « assez préoccupante »). Dans la même idée, 96% des participants pensent que sa diminution a un impact dès aujourd'hui. Il n'y a donc pas d'équivoque quant au caractère préoccupant de la diminution de la biodiversité et de son impact.

L'« agriculture intensive » et l'« étalement urbain » sont les deux causes principalement citées pour la perte de la biodiversité (à 80%). La modalité « développement des infrastructures de transport » apparaît tout de même parmi celles les plus fréquemment citées (50% des répondants l'ont coché), juste après la « déforestation » (60%) et au même niveau que la « surpêche » et la « pollution de l'air et de l'eau ». « Développement des infrastructures de transport » est donc généralement cochée par une personne sur deux, quelle que soit sa catégorie, à l'exception notable des représentants d'associations de défense de l'environnement (citation à 100%). Il convient également de noter que les représentants des infrastructures de transport sont les 2nd plus nombreux ayant cité cette modalité parmi les causes de perte de la biodiversité.

3.3 La biodiversité en image

Du fait de l'impossibilité technique de joindre les images directement dans le formulaire, seules 6 contributions ont été reçues. Elles restent significatives et montrent une grande diversité des représentations de la biodiversité. On constate que la douzaine d'images choisies suffit à « donner à voir » quatre grands enjeux liés à la biodiversité :

- Préserver les milieux propices à la biodiversité (trames arborées, zones humides, zone tropicale...)
- Restaurer les milieux dégradés par les pratiques agricoles
- Concilier biodiversité et vie urbaine à travers l'idée de « nature en ville »
- Sensibiliser les jeunes générations par des opérations pédagogiques

Conscients du nombre limité de répondants, d'autres photographies ont été intégrées au questionnaire en proposant cette fois aux participants de sélectionner parmi une série d'images choisies pour eux afin d'interroger plus précisément leurs représentations du lien entre biodiversité et infrastructures de transport.

3.4 Quelle image pour illustrer le lien entre biodiversité et ILTe ?

Concernant le mode de réponse aux photos proposées dans le questionnaire, les participants n'avaient droit qu'à un seul choix, à justifier ensuite par écrit. Les résultats montrent que les participants ont souhaité : valoriser une tentative de concilier infrastructures de transport et préservation de la biodiversité (cas de la photo du passage à faune), même si l'optimisme a vite été tempéré dans le discours (« faute de mieux... ») ou illustrer point de vue négatif de l'impact des infrastructures de transport sur la biodiversité (cas de la photo du blaireau). Les autres photos d'une biche en train de « regarder » passer un TGV (n°1), de tracteurs fauchant le bord d'une route (n°2) ou d'une voie de chemin de fer « enfrichée » apparaissent plus anecdotiques dans leur choix mais n'en ont pas moins donné lieu à des justifications écrites très intéressantes.

Les commentaires associés au choix de la photographie montrent que les participants ont globalement interprété de la même manière la plupart des photos. On perçoit néanmoins une certaine forme de fatalisme dans les commentaires qui accompagnent ces photographies. Si cette tendance à regarder plutôt du côté des solutions que des problèmes correspond plutôt à la position des représentants des opérateurs de transport, pour d'autres, il s'agit au contraire de rappeler d'abord l'impact négatif sur la faune et la flore d'infrastructures de transport dont les passages à faune ne suffisent pas à faire oublier qu'il s'agit le plus souvent d'aménagement qui fracturent les milieux et participe en cela à la perte de biodiversité.

3.5 Entre optimisme et fatalisme : la difficile prise en compte de la biodiversité dans les infrastructures de transport

Au global, on observe que les avis sont relativement partagés entre ceux qui considèrent que les enjeux liés à la biodiversité sont suffisamment pris en compte dans la conception et la mise en place des infrastructures de transports (45% des participants) et ceux qui pensent que cette prise en compte reste encore insuffisante (55%). Selon les types d'acteurs, les perceptions sont très différentes, voire complètement opposées, lorsqu'on compare les représentant(e)s d'associations de protection de l'environnement et les chercheur(e)s d'un côté et les représentant(e)s des opérateurs de transports de l'autre. Les premiers considèrent clairement que la prise en compte de la biodiversité est insuffisante alors que les seconds pensent l'inverse.

Une question complémentaire leur a été posée : « *Veillez préciser ce qu'il faudrait faire pour favoriser une meilleure prise en compte de la biodiversité dans la conception et la mise en place des infrastructures de transport selon vous ?* ».

Les pistes d'amélioration évoquées sont les suivantes :

- Obtenir d'une meilleure connaissance des impacts des ITT sur l'environnement, également à destination du grand public
- Réussir à intégrer les enjeux environnementaux le plus en amont possible des projets, de façon qualitative
- Augmenter les moyens financiers et humains consacrés aux questions d'environnement
- Favoriser une volonté et une sincérité de l'engagement des opérateurs en la matière
- Favoriser une gestion plus collégiale de ce genre de sujet, et notamment sur le bien-fondé de la réalisation de ces projets
- Augmenter la prise en compte des problèmes de biodiversité touchant les infrastructures déjà existantes

3.6 Un cadre juridique peu lisible et des mesures mal appliquées

Enfin, concernant les mesures de la séquence ERC, bien que le principe d'évitement soit très largement plébiscité par les participants, quelle que soit leur catégorie, ils considèrent qu'il est trop largement contourné au profit des mesures de compensation. La séquence « compenser » est celle qui concentre le plus de critiques, et ce d'autant plus qu'elle est envisagée comme une solution de facilité. L'efficacité des mesures compensatoires est aussi remise en question. Deux commentaires rappellent que la séquence ERC est un dispositif complexe dont le mode de fonctionnement « itératif » est clairement lié à la question de la gestion des coûts financiers du projet.

Quand on demande si le cadre juridique visant à préserver la biodiversité est suffisant, 20% des participants répondent « je ne sais pas », 45% « non » et 35% « oui ». Seuls les représentant(e)s des opérateurs considèrent, en quasi-totalité, que l'arsenal juridique visant à préserver la biodiversité est aujourd'hui suffisant ; à l'inverse des autres enquêtés. Pour les collectivités, l'enjeu est plus de réussir à faire appliquer correctement les lois existantes que de nécessairement renforcer le cadre réglementaire en matière de préservation de la biodiversité. Certains soulignent que la concertation doit être renforcée et intégrée le plus en amont possible des projets. Enfin, beaucoup citent la nécessité de réussir à développer une approche pluridisciplinaire de la compréhension d'un sujet qui traduit des représentations très diversifiées.

Conclusion

Cette étude montre (1) que la biodiversité est aujourd'hui une préoccupation commune aux différentes parties prenantes des infrastructures de transport et (2) que la prise en compte de la biodiversité dans l'action publique en matière de transports a donc indéniablement progressé.

Nous avons aussi montré que la biodiversité fait l'objet de représentations socialement situées. On retrouve alors des perceptions divergentes, voire concurrentes, notamment entre les opérateurs de transport et les autres, de l'importance de cette prise en compte et du caractère suffisant de l'arsenal juridique visant à préserver la biodiversité dans la mise en place des infrastructures de transport.

La sociologie du champ des bureaux d'études environnement reste à faire. Par ailleurs, la mise en évidence du rôle central que joue aujourd'hui l'Autorité environnementale invite à des analyses des effets de sa mise en place. Ce constat nous a déjà conduits à l'élaboration d'un nouveau projet de recherche sous la direction scientifique de Nathalie Frascaria-Lacoste afin de documenter les effets de la mise en place de l'Ae, et ses réformes successives, sur les pratiques des acteurs.

La tendance au développement d'instruments fondé sur l'idée de définir une valeur à la biodiversité, fait courir le risque d'accentuer le décalage entre un cercle d'initiés de la biodiversité, sortes de « professionnels de la biodiversité » vivant pour et de la prise en compte de la biodiversité, et le reste des parties prenantes et de la population qui saisit encore mal l'importance et l'urgence de cet enjeu, et vit souvent comme une forme d'injustice l'importance accordée à cette question.