MORPHEE

MORPHOLOGIE, OUTILS et METHODES DU MARCHE DE L'**E**VALUATION **E**NVIRONNEMENTALE

(sous financement de l'Office Français de la Biodiversité)

Journées 2024 · ITTECOP
Infrastructures, territoires, transports, énergies, écosystèmes et paysages

Une équipe interdisciplinaire

Stéphanie Barral
sociologue, coordinatrice

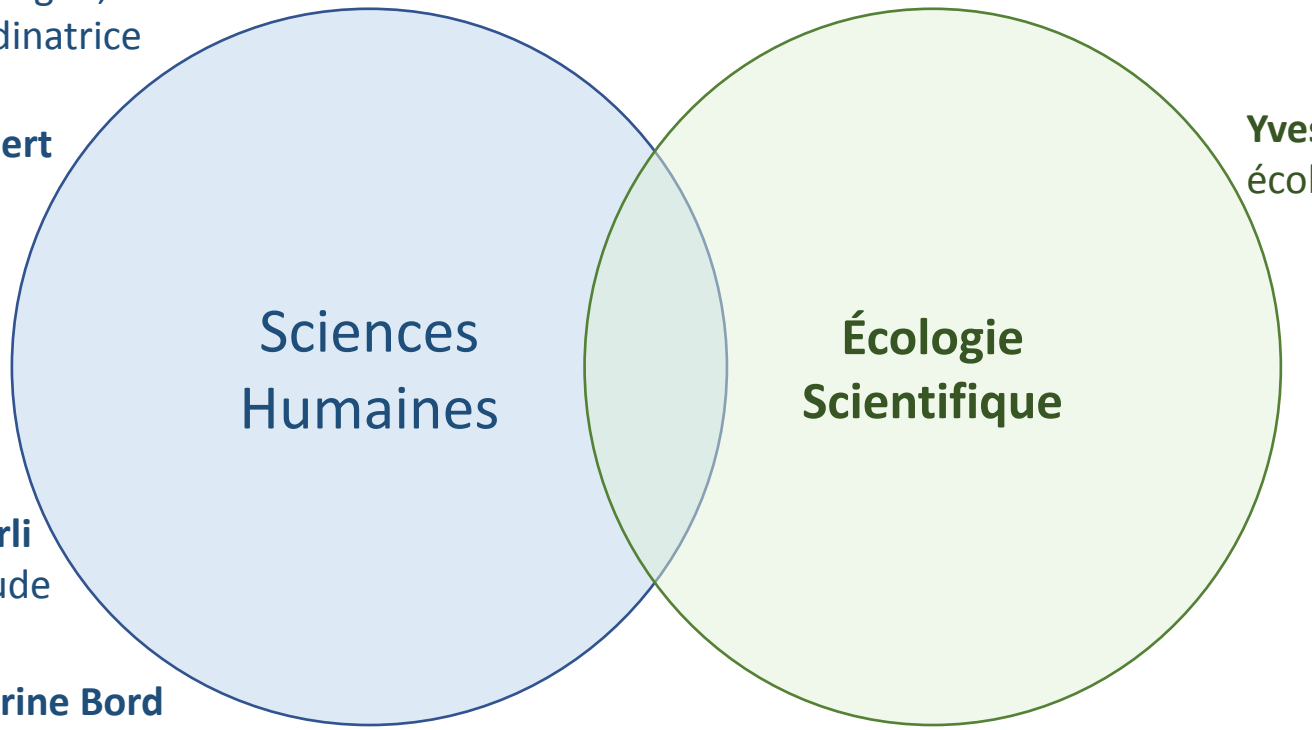
Rémy Petitimbert
politiste

Fanny Guillet
sociologue

Géraldine Enderli
ingénieure d'étude

Séverine Bord
Statisticienne

Olivier Barbe
stagiaire



Yves Bas
écologue

Zoé Pelta
stagiaire

Les origines du projet MORPHEE : des constats sur l'évaluation environnementale et *in fine* la séquence ERC

Si le Cadre réglementaire fixe les étapes du raisonnement et séquence l'action, **il ne formalise aucune méthode scientifique**.

Ce qui entraine :

1) L'absence d'une normalisation,
2) Une multiplication des approches,
3) Des difficultés d'instruction par des services en manque de moyens,
4) Une équité en question entre pétitionnaires et projets
5) Un impact écologique sur la qualité des opérations menées

Questionnements

Une volonté : examiner cette diversité pour en comprendre les déterminants économiques, sociaux et techniques

Une question de recherche : **Quels sont les facteurs explicatifs de la diversité d'outils et méthodes proposées par les organisations de conseil sur le marché de l'évaluation environnementale ?**

Deux sous questions :

1) En quoi le caractère privé et marchand de l'évaluation environnementale influe-t-il sur les outils et méthodes proposés ?
2) Observe-t-on un effet « projet » ou un effet « milieu » dans la sélection d'une méthode plutôt qu'une autre ?

Les hypothèses

HYPOTHÈSE 1	**La valorisation de l'évaluation environnementale selon des logiques marchandes influence le contenu des outils et des méthodes proposés**
Sous-hypothèse 1	*Du caractère privé des organisations de conseil découle un ensemble de contraintes organisationnelles et économiques qui influencent la façon dont les études sont produites*
Sous-hypothèse 2	*La mise en concurrence des organisations de conseil sur le marché de l'évaluation environnementale induit des stratégies de différenciation de l'offre*
Sous-hypothèse 3	*En fonction de leurs caractéristiques organisationnelles, les organisations de conseil ont des critères distincts de définition de la qualité des études.*
HYPOTHÈSE 2	**Le choix d'une méthode est orienté par le type de projet mais aussi de milieu et/ou d'espèces impactés.**
Sous-hypothèse 1	*Le type de projet et sa surface d'emprise influence la méthode mobilisée*
Sous-hypothèse 2	*Le type de milieu ou d'espèces influence la méthode mobilisée*

Le planning / Les axes du projet

Tâche 1 (Typologie des offres)	
Tâche 1.1	*Enquête par questionnaire*
Tâche 1.2	*Traitement de la base de données*
Tâche 1.3	*Élaboration d'une typologie des organisations du marché*
Tâche 2 (Monographies d'organisations de conseil)	
Tâche 2.1	*Réalisation des monographies des organisations de conseil*
Tâche 2.2	*Réalisation des monographies des instruments et méthodologies de conseil*
Tâche 3 (Analyse des outils et méthodes d'études d'impact des projets d'ILTe et de ZAC)	
Tâche 3.1	*Construction de la base de données des 100 études d'impact*
Tâche 3.2	*Traitement et analyse de la base de données*
Tâche 4 (Croisement des analyses)	
Tâche 4.1	*Croisement des données*
Tâche 5 (Animation du projet)	
Tâche 5.1 (comités de pilotage)	
Tâche 5.2 (comités scientifiques)	
Livrables	Base de données
	Etat des lieux
	Mémoire d'étude
	Rédaction du rapport intermédiaire 1
	Rédaction du rapport intermédiaire 2
	Rédaction du rapport intermédiaire
	Rédaction d'un article scientifique
	Rédaction d'un article scientifique
	Analyse globale
	Rédaction du rapport final

Méthodologies

- Questionnaire auprès de 255 acteurs (108 répondants : 42,5% de retours)

3 entrées :

1) La « taille » des bureaux d'études : chiffre d'affaires, nombre de salariés, nombre d'agences, date de création et aire d'intervention
2) La composition interne des compétences
3) Les configurations de marché (les relations entre bureaux d'études)

- Entretiens qualitatifs auprès de 23 chargés d'études et cadres dirigeants :

Thèmes abordés : Conceptions de la qualité d'une étude ; Division du travail ; Évolution historique de la séquence ERC ; Modèle commercial des organisations de conseil ; Relation avec les clients ; Relations avec les autres organisations de conseil ; Relations avec les services de l'État ; Représentations de la biodiversité et de l'action environnementale ; type d'offres ; types de projets.

- Analyse quantitative de 48 études d'impact de projets d'infrastructures linéaires et de Zones d'Aménagement Concerté (ZAC)
  - Occitanie,
  - Midi-Pyrénées,
  - Hauts-de-France

Les conclusions

1. Une **grande hétérogénéité du contenu** des évaluations environnementales, saisie à travers le volet faune flore.
2. Cette hétérogénéité **ne s'explique pas** par les **caractéristiques générales des projets d'aménagement** auxquels ils se rapportent, **ni par les niveaux d'enjeux écologiques** associés
3. Cette hétérogénéité ne s'exprime **pas à l'échelle des bureaux d'études**, qui porteraient chacun une approche spécifique de l'évaluation environnementale, **mais bien à celle des études**, laissant penser que **chaque étude est adaptée à des facteurs autres qu'écologiques**, se situant dans **la relation avec le maître d'ouvrage** et dans la **configuration politique** porteuse du projet d'aménagement.

Préconisations

1. **Une plus grande formalisation du cadre scientifique** de l'évaluation environnementale par le régulateur nous apparaît comme une condition nécessaire de la protection du travail des bureaux d'étude face à des contextes politico-économiques pouvant être délicats et défavorable à la biodiversité
2. **Renforcer l'instruction écologique et méthodologique** des pièces constitutives des évaluations environnementales afin de mesurer la portée des choix techniques effectués
3. **Pousser la justification écologique des choix techniques et méthodologiques** afin de faciliter leur compréhension au moment de l'instruction

Tâche 1 Caractérisation de l’offre

Variables d’analyse

Une appréhension par la « taille » des organisations

Une lecture sociohistorique par les dates de création

Une analyse de la productivité du travail (rapport CA/ETP)

Une approche par les compétences (généralistes ou spécialisation espèces/milieux)

Un examen des positions sur le marché (prestataire unique, mandataire, cotraitant, sous-traitant)

Une étude des offres technico-commerciales

Une approche par types de projets

Résultat 1 : Un marché polarisé fait de nombreuses petites organisations et de très grands bureaux d'études

Un marché aux organisations de taille très variables pouvant être regroupées en trois catégories :

1) **Chiffre d'affaires < 100 000 euros / an** (7,5% du marché), faible nombre de salariés (1 ou 2), spécialisé sur quelques taxons, échelle locale/régionale, réponse à la demande en groupement

2) **CA > 2 000 000 euros / an** (18% du marché), large effectif, échelle nationale/internationale (agences), « assembliers »

3) **100 000 euros < CA < 2 000 000 euros** (74,5% du marché), effectif en expansion, échelle nationale (agences $\bar{x}$ = 5), évaluation environnementale parmi d'autres offres en ingénierie écologique, « assembliers »

Résultat 2 : La flexibilité des réponses des organisations

Une flexibilité **interne** : des compétences plurielles au sein des organisations (73% des organisations ont entre 4 et 8 compétences naturalistes)

Une flexibilité **externe** : les organisations associent leurs compétences ponctuellement pour répondre à la demande (20% ne sont que des mandataires uniques)

⇒ Les grands groupes, dotés en capitaux techniques et administratifs, peuvent être des ensembliers, contribuant à agencer les études et les équipes. Ils mobilisent la plupart du temps leurs équipes internes afin de répondre à la commande.

⇒ A l'inverse, les organisations de taille inférieure s'associent de multiples façons pour répondre aux demandes des aménageurs.

Résultat 3 : Une grande variabilité technique (instruments et méthodes)

Les organisations font varier à la fois les outils et indicateurs en fonction des espèces, des milieux et des enjeux locaux.

Elles mobilisent également diverses modalités d'administration de la preuve en fonction des dossiers : dires d'experts, anciennes études, bases de données internes, bases de données publiques, achat de données,…)

⇒ L'hétérogénéité est donc **liée à l'étude** et à ses **caractéristiques locales**

Tâche 2 Caractérisation des relations marchandes

Résultat 1 L’influence de la relation marchande sur la production de l’EE

Qu’elle soit perçue de manière positive ou négative par les consultants, la relation entre l’aménageur et l’organisation impacte la production de l’évaluation environnementale.

Cette influence est économique et commerciale mais elle peut aussi se trouver dans les approches éthiques des dossiers.

Résultat 1 L'influence de la relation marchande sur la production de l'EE

Pris dans leurs propres contraintes techniques, réglementaires et économiques, certains aménageurs vont chercher à disposer de conclusions conciliantes.

Quand ils le font, cela se fait selon trois grandes modalités :

- Tenir le stylo :

"J'ai rendu un rapport pour l'éolien et que le porteur de projet m'a clairement dit « ça ne va pas du tout comme vous écrivez les choses, il faut que vous nous réécriviez ça ». J'ai refusé, et ils sont allés chercher un autre bureau d'études, pour vraiment réécrire les conclusions. Je ne sais pas qui l'a fait, mais c'était clairement... c'était presque passer à côté d'espèces ou de trucs comme ça. Je n'ai pas eu le rapport final et ça m'embête parce que j'ai fait le terrain et au final, les résultats vont être réécrits par quelqu'un d'autre, réinterprétés... On sait tous qu'on peut faire parler les graphiques différemment, en fonction de qui dit les choses." (entretien 2)

Résultat 1 L'influence de la relation marchande sur la production de l'EE

Quand ils le font, cela se fait selon quatre grandes modalités :

- Tenir le stylo
- Passer en force

"*J'ai déjà vu des sites où au bout de la troisième année d'inventaire, on avait doublé voir quadruplé le montant initial qui avait été mis en jeu par le client qui au début nous disait en plus « non non ça passera jamais, ça coûte trop cher, je ne peux pas me permettre de mettre ce prix-là ». (...) Et on s'aperçoit que s'ils nous avaient écouté depuis le début ils n'auraient pas perdu trois ans, qu'ils auraient mis dix mille euros de plus alors que là ils en ont mis cent mille et quatre ans derrière*."
(Entretien 10)

Résultat 1 L’influence de la relation marchande sur la production de l’EE

Quand ils le font, cela se fait selon quatre grandes modalités :

- Tenir le stylo
- Passer en force
- Sélectionner les prestataires en fonction de leur vision des enjeux (marché de gré à gré)

« Et ça peut aussi être une vision… j’ai envie de dire trop bornée… trop extrémiste, quelque part. Ça peut paraître choquant de dire ça. On a l'impression de temps en temps que certains BE sont des extrémistes de l’environnement, c'est-à-dire qu’il ne faudrait jamais toucher à rien du tout, quel que soit l’enjeu de l’espèce ou l’enjeu de l’habitat, et que quelque part ils sont incapables de dézoomer et de se dire « je suis dans une région, finalement c’est acceptable, temporairement… » […] ils sont beaucoup trop extrémistes […] C’est pour ça que certains bureaux d'études, on préfère ne pas travailler avec eux, parce que c’est trop compliqué, trop long, ensuite »

Résultat 1 L’influence de la relation marchande sur la production de l’EE

Quand ils le font, cela se fait selon quatre grandes modalités :

- Tenir le stylo
- Passer en force
- Sélectionner les prestataires en fonction de leur vision des enjeux (marché de gré à gré)
- Cadrer la demande :

« En tout cas, ce qui se passe c’est qu’en amont de l’élaboration du cahier des charges de consultation des bureaux d'études, les naturalistes vont toujours sur le terrain pour faire un pré-diag, ou une pré-évaluation, des enjeux, de la sensibilité du truc, de la quantité d’informations dont on va avoir besoin, pour bien définir le périmètre dans le cahier des charges. Ça, c’est systématique »

Résultat 1 L'influence des modalités d'appariement sur l'EE

Certains BE tentent de réduire cette influence en organisant la relation commerciale :

- En ne travaillant que dans des relations éprouvées au fil du temps

"J'ai un réseau de clients... tous les grands opérateurs d'énergies renouvelables aujourd'hui, qui nous connaissent et reconnaissent. Les clients viennent à moi tout seuls, j'ai juste à négocier les affaires, c'est assez confortable et « des problèmes de riche ». Aujourd'hui, je ne suis même pas en mesure de répondre à toutes les sollicitations que l'on a, et je choisis les sollicitations." (Entretien 21)

"Aujourd'hui, on a un pool de clients qui nous est fidèle, à qui on est fidèle également, et qu'on accompagne même sur des sujets qui sont un petit peu difficiles pour eux, où on préfère jouer la transparence des enjeux écologiques que de masquer (...) un peu les informations (...) pour essayer de faire passer discrètement des projets d'aménagement très impactants" (Entretien 22)

Résultat 1 L'influence des modalités d'appariement sur l'EE

Certains BE tentent de réduire cette influence en organisant la relation commerciale :

- En ne travaillant que dans des relations éprouvées au fil du temps
- En valorisant leurs connaissances techniques mais aussi juridiques et administratives

"*Au début, quand on n'a jamais été confronté au moindre industriel, tout est balbutiant. Parce que faire de l'écologie, convaincre des gens du milieu industriel qu'il faut compenser pour un crapaud ou une zone humide dont ils ignorent complètement l'existence, c'est souvent très compliqué. Ce n'est pas prévu dans les prestations initiales, ça a un surcoût, qui peut être des fois le double de la prestation, des timings qui ne sont pas forcément les bons, parce qu'ils se rendent compte dans le rapport qu'il y a des contraintes, que la réglementation et les services leur imposent aussi une compensation et que souvent, sur ces terrains, il faut encore prévoir 6 ou 12 mois, alors que leur projet était déjà dans les tuyaux, et quasiment, les pelleteuses sur site*." (Entretien 3)

Résultat 1 L’influence des modalités d’appariement sur l’EE

Certains BE tentent de réduire cette influence en organisant la relation commerciale :

- En ne travaillant que dans des relations éprouvées au fil du temps
- En valorisant leurs connaissances techniques mais aussi juridiques et administratives
- En construisant des réponses permettant les désengagements

« On se donne une chance, c'est-à-dire qu’on ne le sent pas trop, on travaille un peu, on se donne des garde-fous pour se dire qu’on peut se retirer à n'importe quel moment du projet et qu’on ne se devra rien, et on se donne la chance. Si jamais ça ne marche pas, il faut qu’on puisse se retirer, parce que si vous êtes financièrement impliqué, que vous êtes dépendant de ça, vous ne pouvez pas ressortir. Donc nous, il faut qu’on puisse en ressortir absolument, si jamais ça ne marche pas. (...) Par exemple, on va se donner un échéancier de x mois pour le paiement de nos prestations. On va échelonner notre investissement à des points d’étape. On va dire « on fait un 1er point dans 3 mois, dans 6 mois, un 2ème dans 9 mois », etc. »

Résultat 1 L’influence des modalités d’appariement sur l’EE

Certains BE tentent de réduire cette influence en organisant la relation commerciale :

- En ne travaillant que dans des relations éprouvées au fil du temps
- En valorisant leurs connaissances techniques mais aussi juridiques et administratives
- En construisant des réponses permettant les désengagements
- En valorisant le côté factuel de leur travail

« Dans le bureau, j’ai parfois des tendances un peu plus écologistes que d’autres, je leur dis « on est sur du factuel. On n’est pas à charge, ça c'est clair, mais on est sur du factuel, le plus objectif et le plus scientifique possible, impact ou pas impact, on évalue » (entretien 4)

Résultat 1 L’influence des modalités d’appariement sur l’EE

Certains BE tentent de réduire cette influence en organisant la relation commerciale :

- En ne travaillant que dans des relations éprouvées au fil du temps
- En valorisant leurs connaissances techniques mais aussi juridiques et administratives
- En construisant des réponses permettant les désengagements
- En valorisant le côté factuel de leur travail
- En travaillant le client

« Notre conception, c'est plutôt : on arme nos argumentaires par les phases de terrain, par l’analyse associée, et on maintient un jalon, un dialogue avec toutes les parties prenantes pour avoir un arbitrage le plus intégrateur possible ». (entretien 10)

Résultat 2 L’influence des modalités organisationnelles sur l’EE

L’organisation interne exerce également une influence dans la production des études.

Cette dernière est fonction des objectifs économiques et commerciaux, de l’organisation hiérarchique, des conditions de suivi du travail.

Résultat 2 L’influence des modalités organisationnelles sur l’EE

L’organisation interne exerce également une influence dans la production des études.

Cette dernière est fonction des objectifs économiques et commerciaux, de l’organisation hiérarchique, des conditions de suivi du travail.

Certaines structures font le choix de structurer une division interne du travail pour favoriser la croissance économique dans un contexte porteur

Résultat 2 L'influence des modalités organisationnelles sur l'EE

L'organisation interne exerce également une influence dans la production des études.

Cette dernière est fonction des objectifs économiques et commerciaux, de l'organisation hiérarchique, des conditions de suivi du travail.

Certaines structures font le choix de structurer une division interne du travail pour favoriser la croissance économique dans un contexte porteur :

« Relance : Pourquoi une division du travail de la sorte ?
Enquêté : Je pense que [le bureau d'étude] *a fait ce choix-là de façon à traiter plus de projets. […] C'est une façon de rationaliser, d'optimiser les temps de rédaction »*

« J'avais démarché un ou deux clients pour lesquels [un concurrent] ne travaillait pas, parce que je ne voulais pas d'histoires [...] très rapidement, je me suis retrouvé de moi tout seul au fond du jardin, à moi tout seul +1, +2, +3, puis une agence, « tu ne viendrais pas avec nous dans l'Est ? », « si », « tu ne viendrais pas avec nous dans le Sud ? » Et l'année dernière on a fait 3,1 millions de chiffres d'affaires » (Entretien 4)

Résultat 2 L’influence des modalités organisationnelles sur l’EE

D’autres choisissent au contraire de ne pas grossir économiquement afin de continuer à choisir leurs dossiers/clients

« On est une petite structure et on souhaite rester une petite structure parce que le principal danger de notre métier c’est justement d’être dans une situation où on est obligé de chercher du travail, et si on doit chercher du travail on se retrouve dans des démarches de réponse à appel d’offres, ce qui veut dire que vous ne connaissez pas votre client, que vous répondez à une demande d’un client avec lequel vous n’avez jamais tissé de liens de confiance, donc vous êtes soumis à une pression directe de ce maître d’ouvrage, qui croit que parce qu’il vous paye, vous pouvez rédiger l’étude d’impact qu’il veut. Mais ça, ce n’est pas possible. » (Entretien 22)

Conclusion phase 2

⇒ Les modalités d'appariement et les caractéristiques organisationnelles des bureaux d’études influencent la façon dont les données sont produites, assemblées et interprétées

⇒ L’hétérogénéité des méthodes est alors principalement due aux conditions économiques

⇒ Ce constat est renforcé par les analyse de la tâche 3

Tâche 3 Analyse des outils et méthodes

Résultat de l’analyse des dossiers

- Les critères de méthode ne sont que rarement renseignés
- Les efforts de prospection ne remplissent les recommandations du Conseil National de Protection de la Nature (CNPN) que pour la moitié des études
- Une utilisation très limitée de méthodes quantitatives pour la définition des enjeux
- Les ratios de compensation sont peu utilisés
- Les continuités écologiques sont prises en compte pour l’évaluation des impacts et la définition des mesures dans moins de la moitié des dossiers
- La biodiversité ordinaire est très rarement mentionnée et considérée,
- Le foncier est maîtrisé dans seulement un tiers des dossiers
- La démonstration de l’équivalence écologique est très rarement réalisée.
- Les méthodes d’évaluation des impacts ne sont jamais vraiment décrites
- Les impacts supposés sont présentés qualitativement, des données chiffrées sont parfois proposées (surface impactée, nombre d’individus dérangés ou détruits) mais le lien entre cette description est la qualification de l’impact (fort, faible, modéré) n’est jamais expliqué.

Résultats de la tâche 3

Il n’est pas possible de corréler l’hétérogénéité des études d’impact et des dossiers de dérogations aux types de projet, aux types d’ écosystème ou encore, aux bureaux d’études concernés.

Conclusion générale

Les résultats témoignent de l'absence de logique scientifique ou réglementaire prévalant à la construction des évaluations environnementales.

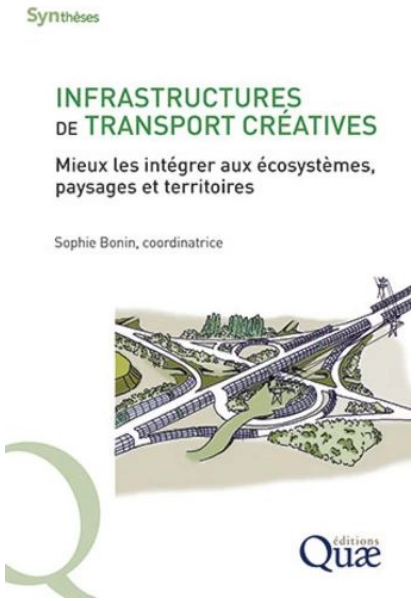
Si la doctrine ERC contient l'idée que l'absence de standardisation des outils et des méthodes permet d'adapter l'évaluation aux conditions locales, **le projet MORPHÉE permet de comprendre que cette adaptation aux conditions locales concerne en pratique davantage la relation commerciale que le contexte écologique des projets.**

Publications scientifiques

- 2 articles de revue à comité de lecture
- Un chapitre d'ouvrage
- Un article dans une revue anglosaxonne (*Environmental Science and Policy)* en cours d'écriture
- 2 Mémoires de Master
- 4 participations à des colloques/Journées d'études







Merci !