



Programme • **ITTECOP**
Infrastructures de transports terrestres, écosystèmes et paysages

Programme de recherche ITTECOP 2017 **INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS TERRESTRES, ECOSYSTEMES ET PAYSAGES**

Rapport scientifique
Date de remise : 1er juillet 2020

Intégrer et rééquilibrer la séquence ERC dans l'aménagement du territoire : outils et mise en œuvre de l'action publique
INSERCAT

Responsable(s) scientifique(s) : Fanny GUILLET et Romain JULLIARD

MNHN, fanny.guillet@mnbn.fr, romain.julliard@mnbn.fr,

Date d'engagement subvention : 13 DECEMBRE 2017

Montant du budget : 85426€

Equipe du projet : Fanny Guillet - coordination (MNHN), Romain Julliard (MNHN), Marthe Lucas (Université d'Avignon), Samuel Roturier (Université de Paris Sud)

Avec la participation des étudiantes : Solène Devignes (Science Po Lille) sous la direction de Luc Semal (MNHN) et Mathilde Szuba (Université de Lille 2), Sarah Kubien (Université de Strasbourg), Claire Le Floch (AgroParisTech) et Magali Weissberger (Science Po Paris).

Sommaire

Introduction.....	3
Partie 1. Rééquilibrer la séquence ERC ?	5
1.1. QU'EST-CE QUE LA « COMPENSATION SATISFAISANTE » ?	6
1.1.1 Introduction et méthode.....	6
1.1.2 Synthèse des résultats.....	8
1.1.3 Compenser sur des espaces déjà naturels : « compensation satisfaisante » ?	10
1.2. L'ÉVITEMENT EST FAIBLEMENT FORMALISÉ PAR LE DROIT	12
1.2.1 L'absence de définition juridique des mesures d'évitement.....	12
1.2.2 Une notion se confondant régulièrement avec d'autres.....	14
1.2.3 Le contrôle a minima des mesures d'évitement par le juge administratif.....	19
1.3. L'ÉVITEMENT DES IMPACTS NE PROFITE QU'À UNE FAIBLE PARTIE DE LA BIODIVERSITÉ.....	23
1.3.1 « Quels impacts éviter » d'un point de vue écologique ?.....	23
1.3.2 Décalage entre les principes écologiques et les procédures administratives.....	25
1.4. LES FREINS JURIDIQUES ET ORGANISATIONNELS À LA DEMARCHE D'ÉVITEMENT.....	29
1.4.1 Champ d'application du droit de l'évaluation environnementale : un grand pas en avant, beaucoup de petits pas en arrière.....	30
1.4.2 Le travail d'instruction sous tension politique et organisationnelle.....	35
1.4.3 Recomposition du réseau d'acteurs porteur des enjeux de biodiversité.....	41
CONCLUSION DE LA PARTIE 1.....	46
Partie 2. Intégrer la biodiversité dans l'aménagement des territoires : apports et limites de la séquence ERC.....	49
2.1. LES ESPACES NATURELS ET LA BIODIVERSITÉ DANS LE DROIT DE L'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT.....	50
2.1.1 Dans le droit de l'urbanisme.....	50
2.1.2 Dans le droit de l'environnement.....	52
2.1.3 L'évaluation environnementale et la séquence ERC du niveau plans et programmes dans le droit.....	56
2.1.4 Premiers bilans de l'application de la séquence ERC à l'échelle plan programme... ..	60
2.2. PRÉSENTATION DES SEPT CAS D'ÉTUDE.....	64
2.2.1 Périmètre de l'enquête qualitative et méthode.....	64
2.2.2 Sept documents d'aménagement étudiés.....	66
2.2.3 Trois récits de cas.....	68
2.3. LA PRISE EN COMPTE DE LA BIODIVERSITÉ DANS LA PLANIFICATION DES DOCUMENTS D'URBANISME À L'ÉPREUVE DE LA MISE EN ŒUVRE	73
2.3.1 Garder le pouvoir d'aménager dans les communes.....	73
2.3.2 Un portage proportionnel aux caractéristiques écologiques du territoire et à sa connaissance.....	77
2.3.3 Renvoyer la prise en compte de la biodiversité à une autre échelle.....	79
2.3.4 Dans le circuit d'instruction, la biodiversité est un enjeu mineur.....	85
2.3.5 Ingénierie publique, ingénierie territoriale. Qui peut animer les politiques environnementales dans les territoires ?.....	89
CONCLUSION DE LA PARTIE 2.....	95
Conclusion générale.....	98
Valorisation de la recherche.....	104
Références.....	106

Introduction

La séquence Eviter, Réduire, Compenser (ERC) est une disposition de l'évaluation environnementale, appliquée aux projets et aux plans programmes. Issue de la loi de protection de la nature de 1976, elle est restée peu appliquée en France jusqu'au Grenelle de l'Environnement qui a impulsé la mise à l'agenda de réglementations déjà inscrites dans le droit de l'environnement mais qui n'avaient jamais fait l'objet de décret d'application ou de traduction en instruments d'action publique. La séquence ERC prévoit que pour être autorisés, les projets, plans et programmes doivent avoir démontré que leurs impacts sur l'environnement ont été au maximum évités, réduits, et si les efforts de conception des aménagements impliquent néanmoins des impacts résiduels, alors ces derniers doivent être compensés.

La séquence ERC renforce la politique d'évaluation environnementale dont l'objet est d'intégrer les enjeux environnementaux au secteur de l'aménagement des territoires. Historiquement, l'objet des politiques d'aménagement du territoire est de planifier dans l'espace et dans le temps le développement économique et démographique. Les mécanismes de développement territoriaux restent cependant marqués par une forte inertie et une faible capacité prospective (Monod et de Castelbajac, 2010). Les principales décisions d'investissement, en particulier celles visant les infrastructures linéaires, « devraient faire l'objet d'une anticipation portant sur une longue période, quitte à les infléchir chaque fois qu'apparaît un élément nouveau » (*ibid.*, 2010 : 7). Les enjeux écologiques portés par les politiques publiques environnementales sont de ces éléments nouveaux. **La séquence ERC et l'évaluation environnementale se trouvent ainsi être des objets révélateurs, un point d'ancrage pour analyser la capacité du secteur de l'aménagement à évoluer sous l'injonction d'intégration des enjeux écologiques.**

La séquence ERC véhicule plusieurs changements inédits dans les termes de la relation entre aménagement et environnement. Premièrement, elle endosse un renversement de la charge de la preuve : c'est à l'aménageur qu'incombe le devoir de prouver que le projet pose suffisamment peu de problèmes écologiques pour pouvoir être autorisé. Deuxièmement, l'instrument s'inscrit dans une logique pollueur-payeur, l'aménageur devant prendre en charge les mesures correctrices et compensatoires de son projet. Troisième changement, probablement le plus important : la séquence ERC promet de réduire la tension et de concilier les deux enjeux d'aménagement et de conservation de l'état de l'environnement par l'opération de compensation. Dans le domaine de la biodiversité auquel on s'intéresse, la compensation doit même répondre au principe fort de « non perte nette ». **Comment ce changement des termes du problème posé par l'aménagement et l'artificialisation des sols se traduit-il en pratique ? Jusqu'où la séquence ERC impulse-t-elle un nouveau modèle d'aménagement ? L'instrument renforce-t-il la prise en compte de la biodiversité dans les processus d'aménagement ?**

Pour aborder cet objet et structurer la recherche, nous avons emprunté une entrée par les discours récurrents des acteurs concernés par la politique publique, en particulier lorsqu'ils se réfèrent aux principes et aux définitions officielles de la séquence ERC. Nous donnons à ces discours le statut de révélateur du décalage entre la théorie et la pratique, donnant ainsi un accès direct aux points sensibles de la mise en œuvre de l'instrument. Par cette démarche, la recherche a été structurée en deux axes. **Le premier interroge la perspective d'un rééquilibrage de la séquence ERC : éviter plus pour compenser moins et mieux (Partie 1).** En effet, depuis son développement, l'étape de la compensation accapare l'essentiel de l'attention (Guillet et Semal, 2017), la réduction concentre l'essentiel des mesures (Bigard et al., 2017) et l'évitement se présente comme le parent pauvre de la séquence alors qu'il est constamment présenté comme

l'étape la plus importante et la plus efficace d'un point de vue écologique. **Le deuxième axe prend acte du discours attribuant à la planification du territoire la capacité de faire levier pour renforcer l'évitement (Partie 2).** En effet, par sa nature, l'évitement soulève directement des questions d'occupation du sol et d'aménagement des territoires, et son inscription dans la planification serait une condition *sine qua non* de son efficacité sur le long terme.

Enfin, cette recherche est construite sur la complémentarité de trois regards disciplinaires : l'écologie, le droit et la sociologie de l'action publique. L'articulation de ces trois angles disciplinaires permet une analyse fine de la mise en œuvre de la séquence ERC et de l'évaluation environnementale. L'analyse juridique pose le cadre réglementaire formel de référence. L'analyse écologique permet de décrire quelle biodiversité et quels milieux sont véritablement pris en compte en pratique et comment. Entre les deux, la sociologie de l'action publique révèle les facteurs socio-politiques et organisationnels à l'origine des décalages entre théorie et pratique. Notons que ce décalage est inhérent à l'action publique, la question est de savoir si les effets de système empêchent ou non le maintien du cap final de l'action publique.

Partie 1.

Rééquilibrer la séquence ERC ?

« La séquence ERC est déséquilibrée au profit de la compensation ». « Les maîtres d'ouvrage vont directement à la compensation ». « L'évitement est l'étape la plus importante mais elle est négligée ». « L'évitement est difficile à formaliser et à valoriser, cela peut décourager les maîtres d'ouvrage ». etc. Ces formules sont extraites des nombreuses journées de rencontre sur la séquence ERC et peuvent également se retrouver dans l'abondante littérature grise sur le sujet. La démarche de recherche développée ici consiste à prendre au mot ces constats et analyser la mise en œuvre concrète de la séquence ERC pour comprendre ce qui les a faits naître.

Dans cette première partie, nous nous concentrons sur l'application de la séquence ERC à l'échelle des projets pour interroger les perspectives d'un rééquilibrage de la séquence au profit de l'évitement, à partir d'une approche pluridisciplinaire.

L'étude progresse selon la logique suivante : dans le premier chapitre, nous partons de l'idée que la compensation doit être limitée, ce qui est désormais prévu par la loi biodiversité de 2016 (notion de compensation satisfaisante), sans quoi, l'incitation à éviter et réduire davantage reste faible. Le chapitre 1 fait donc l'état de ce qui est aujourd'hui considéré, dans les faits, comme étant de la compensation satisfaisante. Dans la suite du texte, nous remontons les étapes de la séquence pour considérer en quoi consiste aujourd'hui la réduction et l'évitement, en vue de dégager d'éventuelles marges de progression. Dans le chapitre 2, la question est abordée par le prisme du droit et fait l'état des appuis juridiques actuelles du E et R. Le chapitre 3 expose le même travail réalisé sous l'angle écologique et décrit les pratiques actuelles de l'évitement et la réduction. Enfin, dans le dernier chapitre nous remontons jusqu'à la démarche d'évitement qui veut faire débiter la séquence ERC à la question de l'opportunité des projets et de leur implantation dans un territoire. Nous abordons cette question par le prisme de la sociologie de l'action publique, en analysant la capacité des acteurs de la biodiversité à accompagner les porteurs de projet dans un diagnostic territorial.

Enfin, terminons cette introduction en signalant un chapitre absent de ce rapport, bien qu'il ait été proposé dans le document du projet initial : celui portant sur les outils et les méthodes de la séquence ERC. Nous partons du constat selon lequel le développement de la séquence ERC avait fait l'objet d'une forte demande, partiellement satisfaite en outils et méthodes permettant d'opérationnaliser les textes réglementaires. En 2017, au moment de l'APR, l'essentiel des productions ciblaient la compensation. Nous nous attendions à voir émerger des outils davantage tournés vers l'évitement ou du moins sur l'ensemble de la séquence, nous aurions donc étudié leur potentiel de rééquilibrage. Cela n'a pas eu lieu pendant le temps du projet, les démarches s'en approchant le plus sont des initiatives territoriales et seront évoquées dans la seconde partie du rapport scientifique.

1.1. Qu'est-ce que la « compensation satisfaisante » ?

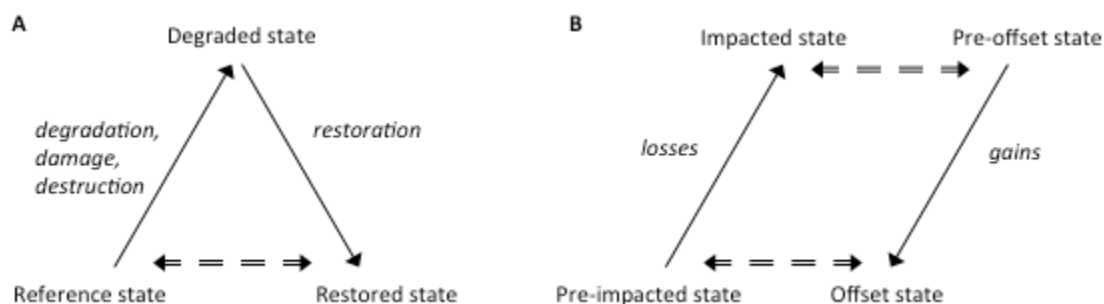
Cette partie de l'étude a fait l'objet d'une publication :
Weissgerber M., Roturier S., Julliard R., Guillet F., 2019. Biodiversity offsetting: certainty of the net loss but uncertainty of the net gain, *Biological Conservation*, 237, 200-208.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0006320718315805>

1.1.1 Introduction et méthode

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a donné aux principes de la séquence ERC un poids législatif à travers l'article 69. Ainsi la doctrine (CGDD, 2012) et les lignes directrices de la séquence ERC (CGDD, 2013) y sont portés de manière ambitieuse (Semal & Guillet, 2018). Dans cette étude, nous partons du premier paragraphe de l'article 69, en prenant au mot l'idée de « compensation satisfaisante » qui y est introduite :

« Art. L. 163-1.-I.-C. env.-[...] Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. **Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état** ».

Cette formule ambitieuse en apparence repose en fait sur la subjectivité qui sous-tend le terme de « satisfaisant », annonçant d'importantes marges d'interprétation possibles. Dans la théorie, la compensation est régie par le principe de « non perte nette de biodiversité » qui peut être atteint à condition d'une équivalence entre les pertes de biodiversité liées à l'aménagement et les gains de biodiversité générées par les mesures compensatoires. Le terme de satisfaisant devrait même s'appliquer à l'ensemble des principes fondateurs de la compensation : respect de la hiérarchie, de la pérennité, de la proximité, etc. On se focalise ici sur la « non perte nette ». La production de gains écologiques implique de cibler des écosystèmes dégradés qui pourraient retrouver une dynamique fonctionnelle et une diversité biologique sous l'effet d'opérations de restauration écologique. Sur la base de ces principes théoriques de la compensation écologique, et à la suite de Moreno-Mateos *et al.* (2015), nous faisons l'hypothèse que l'espace faisant l'objet des mesures compensatoires doit être dans un état proche de l'état écologique du site impacté par l'ouvrage (Figure 1). La figure 1.A présente le schéma classique de la restauration d'un écosystème. Nous posons un raisonnement analogue (Figure 1.B) dans le cadre de la compensation écologique, impliquant cette fois deux sites distincts qui doivent être rapprochés. Pour envisager que les gains écologiques soient équivalents aux pertes, l'état initial du site de compensation doit être proche de l'état impacté du site d'emprise du projet.



Graphical abstract: A. The three states required to predict and evaluate the results of ecological restoration. In this context, the restored state should equal the reference state, i.e. restoration should remedy degradation. B. The four states required to predict and evaluate the results of offsetting by adding the before offset state into the multiple comparison. In this context the offset state should equal the pre-impacted state, and the pre-offset state should equal the impacted state, i.e. gains should offset the impact.

L'étude présentée ici évalue des opérations de compensation écologique dans ce cadre d'analyse. Il s'agit en particulier de récolter et d'analyser les informations sur l'état initial des sites de compensations et les mesures prévues pour générer le gain écologique. Cette évaluation renseigne en somme ce qui, de fait, constitue la « compensation satisfaisante ». Les apports principaux de cette étude sont d'un point de vue théorique, de développer une méthode d'évaluation et d'analyse de la compensation écologique ; et d'un point de vue pratique, de fournir une évaluation qualitative (type d'habitat) et quantitatives des sites de compensation, montrant que 80% des compensations sont réalisées sur des espaces déjà naturels.

Dans cette perspective, nous avons rassemblé la documentation de 24 projets : études d'impact, dossiers de saisine du CNPN, documents relatifs à la procédure loi sur l'eau et arrêtés préfectoraux. Nous avons sélectionné les dossiers comme suit : (i) nous nous sommes d'abord concentrés sur les procédures relatives aux espèces protégées et avons limité la recherche à la période 2012-2017, pour commencer à une période depuis laquelle la compensation est bien encadrée ; (ii) nous nous sommes concentrés sur les infrastructures linéaires qui constituent le type de projets pour lesquels la hiérarchie d'atténuation est la plus souvent mise en œuvre ; (iii) parmi ce groupe de projets, nous n'avons considéré que les dossiers complets, c'est-à-dire ceux contenant les trois étapes de la hiérarchie et déjà autorisés ; et (iv) nous avons recherché les procédures relatives à l'eau et aux zones humides pour le même projet. Au total, nous avons rassemblé 25 procédures. La plupart d'entre eux venaient d'Occitanie (17), où l'administration a pu rassembler facilement les documents requis. Pour cette région, l'échantillon représente 25% des projets autorisés pour la période 2012-2017. Les 24 projets comprennent 16 routes et autoroutes (10 nouvelles constructions et six élargissements), un chemin de fer, deux lignes électriques, deux aqueducs souterrains et trois gazoducs.

Pour évaluer la capacité de la pratique de la compensation à générer des gains de biodiversité, nous avons rassemblé et confronté plusieurs types de données.

1. Evaluation de la présence / absence des informations dans les études d'impact. Cela permet d'évaluer sur quelle base les évaluations des projets sont réalisées,
2. Estimation des ratios en comparant la surface des sites de compensations aux sites d'emprise des projets,
3. Relevé de l'occupation du sol des sites de compensation,
4. Caractérisation de l'état écologique du site de compensation,
5. Caractérisation des actions conduites sur les sites de compensation.

1.1.2 Synthèse des résultats

1. Les informations concernant les impacts sont détaillées, celles sur les gains sont faibles

L'analyse des documents fait apparaître un net déséquilibre entre les informations détaillées qui sont fournies sur les pertes de biodiversité et les informations succinctes voire manquantes concernant les gains. D'un côté, le lieu, la surface, les milieux et espèces touchées par les impacts sont bien caractérisés, en revanche, les éléments concernant les sites d'accueil des compensations et la manière dont les gains de biodiversité vont être produits est vague et incertain.

2. Les surfaces des sites de compensation sont très inférieures à celle des impacts

La superficie des sites d'emprise des projets variait de 5,6 ha à 1081 ha. La superficie totale des sites de compensation varie de 0,16 ha à 130 ha. La superficie totale des sites impactés est de 2451 ha, tandis que la superficie totale de compensation est de 577 ha. Globalement, dans 17 des 24 projets, la superficie totale des sites compensés était inférieure à celle des sites impactés (Figure 2). De plus, la superficie totale des sites compensés est la somme de nombreux sites, tandis que les sites impactés ont tendance à être une seule étendue de terrain. Pour les compensations des 24 projets ont été réalisées sur 92 sites (en moyenne 3,93 sites par projets), d'une surface moyenne de 12,4 hectares). Ainsi la pratique de la compensation peine à cibler des sites de grande surface, contrairement aux recommandations écologiques.

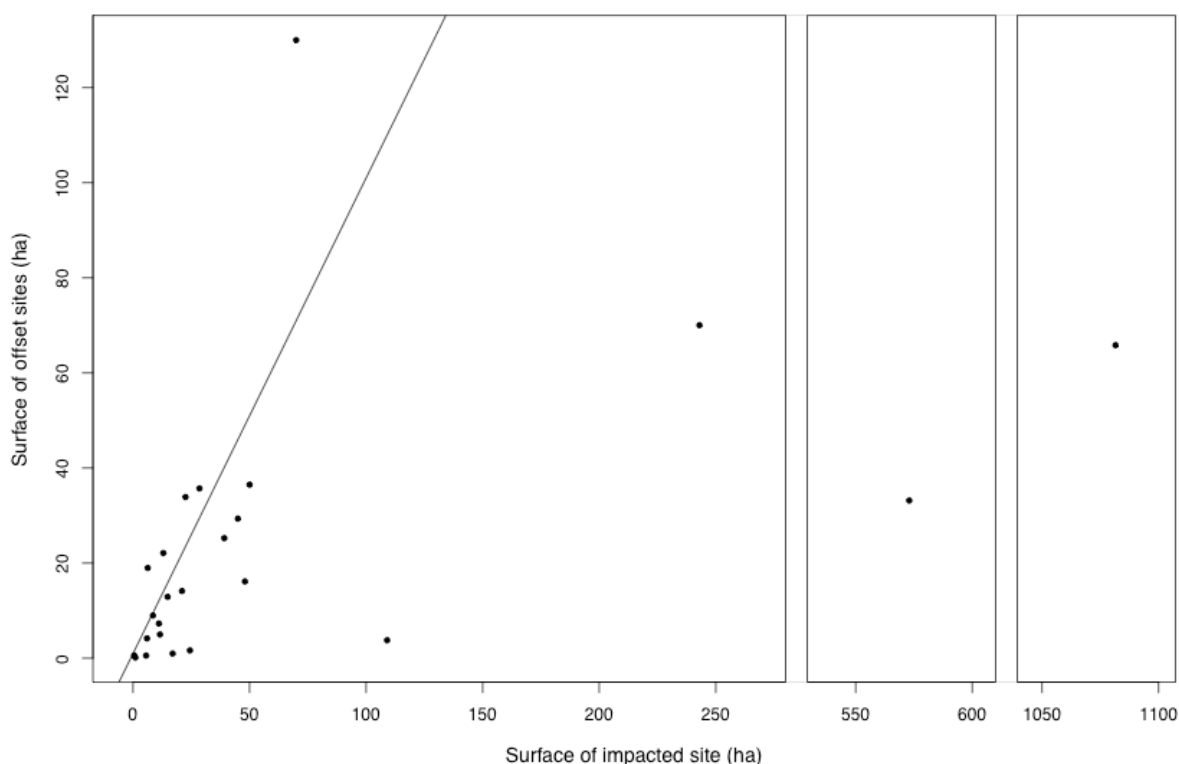


Figure 2. Surfaces (ha) of offsite sites (Y axis) compared to impacted sites (X axis) for the 24 projects. Each point represents a different/single project. The line $y = x$ shows the limit between >1 and <1 offset ratios.

3. Les mesures compensatoires sont réalisées sur des espaces déjà naturels dans 80% des cas

En s'appuyant sur la catégorisation des habitats Corine Biotope, nous avons comptabilisé 19 biotopes sur lesquels étaient réalisées les mesures compensatoires des projets étudiés. Trois de ces catégories (communautés rudérales, anciens sites industriels, réservoirs et canaux) étaient des terres artificialisées couvrant 15,8 ha. Quatre catégories (cultures, prairies améliorées, plantations et vignobles) étaient des habitats résultant d'activités agricoles intensives, couvrant 93,2 ha. Les 12 autres catégories étaient des terres semi-naturelles et naturelles, totalisant 358,4 ha.

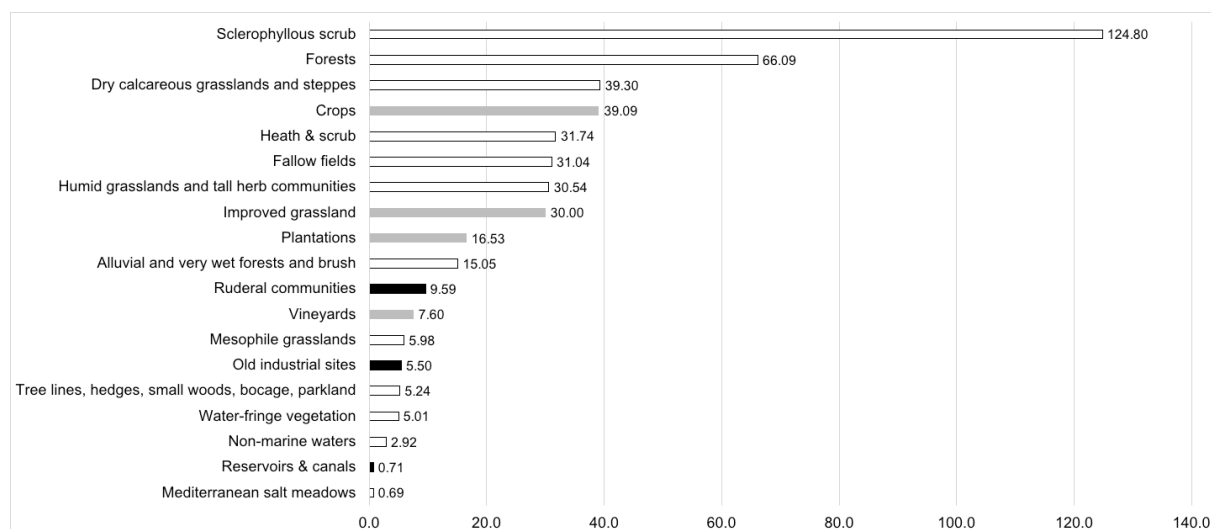


Figure 3. Surfaces (in ha) of different types of ecosystem selected to conduct offsetting in the 24 projects analyzed. Black bars represent artificialized or close to artificialized land; grey bars represent intensive agricultural activity land; white bars represent semi-natural and natural land.

4. L'état écologique initial des sites de compensation : un angle mort de la compensation écologique

L'état écologique des sites visés pour la mise en œuvre de la compensation est assez rarement décrit, ce qui n'est d'ailleurs pas exigé explicitement par la réglementation (Billet, 2006) : c'est le cas pour seulement 34,18 ha sur les 577,42 ha. L'état de conservation de 20,5 ha est décrit comme étant médiocre et de 13,6 ha comme satisfaisant (ce qui est pris comme argument pour l'installation de l'espèce ciblée par la compensation). La description des autres 338,29 ha comprend le type d'habitat, parfois la présence de l'espèce cible, et dans un quart des cas, la fermeture du milieu considéré comme un indicateur de mauvais état de l'écosystème. 41,7 ha visaient directement des sites remarquables (par exemple ZNIEFF) ou une zone protégée (par exemple Natura 2000).

5. Les compensations sont davantage des mesures de gestion que des mesures de restauration

Les pratiques de compensation ont été évaluées au regard du cadre de l'écologie de la restauration (SER, 1994), définissant les attributs principaux des écosystèmes : absence de menace, fonctions écologiques, conditions physiques, composition des espèces, structure de la diversité. La restauration a d'autant plus de chance de réussir que l'ensemble des attributs font l'objet d'une

prise en compte. L'étude des mesures une à une fait apparaître le bilan suivant : pour sept sites, les mesures relèvent de la protection uniquement. Pour la moitié des sites, seulement un attribut est concerné, le plus souvent la structure de la diversité liée à l'ouverture de milieu. Pour ces mesures limitées, on ne peut pas parler de restauration écologique. Seuls trois sites présentent des mesures reliées à quatre attributs, montrant une prise en compte de l'écosystème dans son ensemble, contrairement aux 89 sites sur 92 où les mesures sont déconnectées du fonctionnement général de l'écosystème visé.

1.1.3 Compenser sur des espaces déjà naturels : est-ce cela la « compensation satisfaisante » ?

Au total, l'analyse approfondie de la pratique de la compensation écologique révèle que :

- Les projets sont dans la plupart des cas approuvés sans disposer de l'ensemble des éléments qui permettraient d'envisager une équivalence entre les pertes et les gains.
- Dans 80% des cas, les sites visés sont déjà naturels. Ainsi, des gains de biodiversité sont attendus sur des sites relativement peu dégradés. Pour les développeurs, cela garantit que des niveaux élevés de biodiversité soient assurés à la fin de la compensation, comme prévu dans les procédures administratives, mais cela ne signifie pas que des gains réels seront réalisés.
- Ces résultats sont confortés par l'analyse des mesures une à une. Le faible niveau d'intervention peut indiquer que les sites sont peu dégradés (Chazdon, 2008). En outre, certaines actions visent à maintenir un habitat suggérant une gestion plutôt que la restauration. Les gains escomptés semblent donc faibles, puisqu'ils sont obtenus en prenant des mesures de gestion à petite échelle, des sites semi-naturels ou naturels dont l'état écologique est présumé bon.
- Finalement, notre étude révèle que la grande majorité des mesures entrent dans la catégorie « *avoided loss offset* » (compensation qui protège de pertes futures) aux dépens de la « *restoration offset* » (compensation se voulant compenser les pertes réelles). Dans ce cas, il serait préférable d'assumer l'approche de « compensation des pertes évitées », ce qui implique alors de poser plus clairement les conditions de cette pratique. Dans la littérature, il est suggéré que ce type de mesures soit réservé à des situations de menaces fortes et avérées et que cela implique des ratios multiplicateurs importants (Moilanen et Kotiaho, 2018).

Ce bilan relativise les formules ambitieuses portées par la loi 2016 annonçant une compensation « garde-fou » pouvant engendrer la révision voire l'annulation du projet. Il s'explique par plusieurs facteurs.

C'est d'abord lié à la procédure relative à la dérogation pour la destruction des espèces protégées. C'est la procédure la plus tangible et stricte, permettant que les projets se soumettent à l'obligation d'évaluation écologique et rentre dans une démarche ERC accompagné par les services instructeurs et les commissions qui participent à l'évaluation des dossiers (notamment le CNPN). La demande de dérogation à la destruction d'espèces protégées constitue donc une prise fondamentale pour faire valoir la biodiversité dans les projets d'aménagement. Il serait dommageable à la biodiversité d'affaiblir cette procédure, du moins tant qu'aucune procédure plus forte n'est pas mise en place. Cependant, l'effet pervers est que les acteurs se concentrent uniquement sur la biodiversité qui relève de cette procédure espèce protégée. Abordée de cette manière, la procédure devient une opération de restriction de la prise en compte de biodiversité et engendre un décalage entre une définition globale et fonctionnelle de la biodiversité et sa définition dans un contexte de compensation (Bull *et al.*, 2016). L'argument généralement

convoqué en réponse à la limite de l'approche espèce protégée est la notion d'espèce parapluie. L'idée est que si l'on réalise des mesures en faveur de l'habitat de l'espèce cible, cela va profiter à tout un cortège d'espèces, et permettra ainsi de compenser la biodiversité commune. Cependant cette logique n'est pas étayée par la littérature, ni par les situations concrètes analysées ici où la plupart des mesures relevaient de la gestion d'espaces déjà naturels. Cette vision restrictive de la biodiversité crée une hiérarchie de la biodiversité, de sorte que certaines composantes de la biodiversité méritent d'être compensées alors que d'autres ne le sont pas. Cette approche peut même entraîner des situations où un écosystème jugé commun mais fonctionnel, sera perturbé pour lui donner les attraits écologiques visés par les compensations. Les compensations se retrouvent à nuire à la biodiversité déjà présente (Bezombes *et al.*, 2017).

Finalement, nous observons qu'entre 2012 et 2017, la compensation écologique est principalement axée sur la biodiversité exceptionnelle et cible des zones naturelles ou semi-naturelles. Ce faisant, elle s'inscrit clairement dans une approche de la biologie de la conservation. Cela a du sens pour les deux premières étapes de la séquence ERC : l'évitement et la réduction. Cependant, pour générer du gain écologique, la compensation nécessite plutôt une approche ancrée dans l'écologie de la restauration. L'écologie de la restauration est déjà développée et propose un cadre permettant de suivre les progrès de la restauration à travers le suivi de plusieurs composants des écosystèmes, ce qui permet d'évaluer les composants de l'écosystème avant et après les opérations de restauration (McDonald *et al.*, 2016), tout en intégrant l'incertitude inhérente à toute action de restauration. Mobilisé dans le cadre de la compensation écologique, l'approche de la restauration écologique met en exergue la nécessité d'examiner non seulement l'état du site post-compensation, mais également les changements survenus depuis l'état initial du site de compensation. Cela implique que l'état écologique initial des sites de compensations soient bien mieux renseignés dans les études d'impact pour pouvoir être comparé à l'état dégradé du site d'emprise du projet, et sur le long terme, pour évaluer l'évolution de son état écologique. Tout en étant prudent face à la grande incertitude entourant les opérations de restauration (Crouzeilles *et al.*, 2016, Jones *et al.*, 2018), nous montrons par cette étude que cette méthode serait plus pertinente pour garantir que les gains équivalent aux pertes dans une perspective de « non perte nette » plutôt que de gérer un environnement déjà de bonne qualité en compensation d'un milieu détruit.

1.2. L'évitement est faiblement formalisé par le droit

Cette partie de l'étude a fait l'objet d'un mémoire qualifiant en Master 2 de droit de l'environnement, des risques et du territoire.

Kubien S., 2018. *Contribution à la clarification juridique des phases d'évitement et de réduction en matière d'évaluation environnementale*, mémoire, Université de Strasbourg

Les études d'impact apparaissent en France avec la loi de 1976 sur la protection de la nature qui met en place une obligation d'étude d'impact sur les activités susceptibles « *par l'importance de leurs dimensions ou de leurs incidences sur le milieu naturel, (...) [de] porter atteinte à ce dernier* »¹. Parmi les rubriques de cette étude d'impact, les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (séquence ERC) doivent être adoptées pour répondre aux impacts notables du projet. Par la suite, le mécanisme d'étude d'impact a été grandement modifié, notamment sous l'influence des évolutions du droit international et du droit de l'Union européenne. Néanmoins, malgré son apparition depuis 44 ans déjà, la notion de mesures d'évitement pêche toujours par son manque de clarté². Cela peut être dû à plusieurs raisons : l'absence de définition juridique (1) mais aussi les risques de confusion en raison de l'existence de termes proches (2). Pour l'instant, les jurisprudences existantes sur la question n'apportent pas de clarification sur ce point (3).

1.2.1 L'absence de définition juridique des mesures d'évitement

En guise de premier constat, commençons par dire que les mesures d'évitement ne sont pas définies par le droit, quelque soit l'échelon regardé : international, Union européenne ou national. Pourtant, les textes juridiques traitant de l'évaluation environnementale sont nombreux (*voir le tableau non exhaustif ci-dessous*).

Si la législation n'a pas défini les mesures d'évitement, comme elle a pu le faire avec les mesures de compensation en 2016, un groupe de travail sur la séquence ERC a proposé une définition en 2013³ restée inchangée en 2018⁴. A l'heure actuelle, la seule définition existante repose d'ailleurs sur le sens commun : le terme « éviter » consiste à « *s'abstenir* », « *faire que quelque chose n'ait pas lieu* »⁵. Selon les lignes directrices nationales publiées en 2013⁶ (CGDD, 2013), les mesures

¹ Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (JORF 13 juillet 1976), art. 2.

² Rapport établi dans le cadre d'un groupe de travail dirigé par Jean-François Longeot, sénateur, « *Compensation des atteintes à la biodiversité : construire le consensus* », Tome I : Rapport, n°517 – Tome I, 2016-2017, p.69.

³ Commissariat général au développement durable, Direction de l'eau et de la biodiversité, RéférenceS, *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels*, août 2013. Issues des résultats d'un groupe de travail composé du Commissariat général au développement durable, du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, du CETE de Lyon, de la Direction de l'eau et de la biodiversité ainsi que des représentants des parties prenantes (établissements publics, entreprises, profession agricole et forestière, associations, recherche), ces lignes directrices donnent de précieuses indications pratiques aux acteurs de la séquence ERC.

⁴ Un guide de classification des mesures ERC sorti en 2018 reprend les définitions de 2013 précitées sans modification significative ; Commissariat Général au développement durable, Cerema Centre-Est, « *Evaluation environnementale – Guide d'aide à la définition des mesures ERC* », Balises THEMA, janvier 2018.

⁵ <http://www.cnrtl.fr/definition/%C3%A9viter>, A. 1. d).

⁶ Commissariat général au développement durable, Direction de l'eau et de la biodiversité, RéférenceS, *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels*, août 2013. Un guide de classification des mesures ERC sorti en 2018 reprend les définitions de 2013 précitées sans modification

d'évitement sont des mesures « *modifiant un projet ou une action d'un document de planification afin de supprimer un impact négatif identifié que ce projet ou cette action engendrerait* »⁷. Trois catégories d'évitement sont identifiées : l'évitement d'opportunité, l'évitement géographique et l'évitement technique. L'évitement d'opportunité consiste à choisir entre faire ou ne pas faire (soit une action dans le cadre d'un document de planification, soit un projet⁸). L'évitement géographique « *peut consister à changer le site d'implantation ou le tracé* »⁹. Quant à l'évitement technique, il amène à « *retenir la solution technique la plus favorable pour l'environnement en s'appuyant sur les meilleures techniques disponibles, à un coût économiquement acceptable* »¹⁰.

Tableau des sources en droit de l'environnement où le terme éviter a été recensé	
Droit international	Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991)
Droit de l'Union européenne	Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (modifié par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997, puis la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 et devenue la Directive 2014/52/UE du 16 avril 2014). Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages Directive 2001/42/CEE du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement
Droit interne	Code de l'environnement Code forestier Code rural et de la pêche maritime Code de l'urbanisme

Juridiquement, ces lignes directrices ne sont d'origine ni législative, ni réglementaire et n'ont donc aucune portée juridique. Cela signifie qu'elles ne pourront pas être opposées lors d'un procès. En d'autres termes, les requérants ne peuvent pas arguer du fait que la décision administrative qu'ils contestent n'en respecte pas le contenu pour en demander l'annulation. Ce point a été réaffirmé par le juge administratif dans l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Nancy le 12 juin 2014¹¹. Dans cette affaire, à propos d'un projet de création d'une zone d'aménagement concertée sur une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique, le juge estime que « *la Ligue pour la protection des oiseaux de Franche-Comté ne saurait utilement se prévaloir d'un document intitulé " les*

significative ; Commissariat Général au développement durable, Cerema Centre-Est, « Evaluation environnementale – Guide d'aide à la définition des mesures ERC », Balises THEMA, janvier 2018.

⁷ *Ibid*, p.18.

⁸ Commissariat Général au développement durable, Direction de l'eau et de la biodiversité. « *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels* », *op. cit.*, p.18.

⁹ *Ibid*, p.19.

¹⁰ *Ibid*, p.18.

¹¹ CAA Nancy, 12 juin 2014, n°13NC00244, 1^{ère} chambre – formation à 3.

lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels " qui est postérieur à la délibération attaquée et est dépourvu de valeur normative ».

Pour autant, le Code de l'environnement n'est pas totalement silencieux vis-à-vis des mesures d'évitement. En 2016, la loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages rattache directement la séquence ERC au principe de prévention. Celui-ci « *implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées* » (art. L. 110-1 II C. env.). Mais au-delà du lien assez évident entre l'évitement et le principe de prévention, cette indication est insuffisante pour répondre à toutes les interrogations que pose l'absence de définition des mesures d'évitement.

1.2.2 Une notion se confondant régulièrement avec d'autres

L'étude conjointe des textes et de la jurisprudence révèlent d'une part l'emploi d'une multitude de termes connexes à l'évitement (§1) et d'autre part, le besoin de distinguer les mesures d'évitement d'autres rubriques de l'évaluation environnementale (§2).

1.2.2.1. Une confusion sémantique possible avec des termes juridiques connexes à l'évitement et à la réduction

Si aujourd'hui, l'ensemble de la doctrine parle exclusivement des mesures d'évitement, l'analyse des textes relatifs aux évaluations environnementales sur le plan international, européen ou français (*cf. tableau*) font apparaître un champ lexical bien plus varié.

En droit français, le terme « évitement » est devenu celui qui est utilisé à chaque fois qu'il est fait référence à la séquence ERC¹², à l'exception de l'évaluation des incidences Natura 2000¹³ (*voir graphique*). Toutefois, les textes internationaux et européens relatifs à l'évaluation environnementale renvoient à plusieurs termes utilisés, soit à la place du terme évitement, soit en complément de celui-ci sans qu'il soit toujours évident d'en distinguer juridiquement les nuances. La suite du propos vise à présenter le travail de recensement qui a été effectué sur les termes proches d'« éviter » et de « réduire ». Les différences sémantiques de certains de ces termes seront ensuite comparées.

¹² (*non exhaustif*) Articles L. 110-1, L. 122-1-1, L. 372-2, R. 181-14, L. 515-3, R. 122-5 et R. 122-20 Code de l'environnement, Articles L.113-19, L. 104-4 Code de l'urbanisme, Article R. 141-38-2 Code forestier.

¹³ Art. R. 414-23 Code de l'environnement, usage du terme « supprimer ».

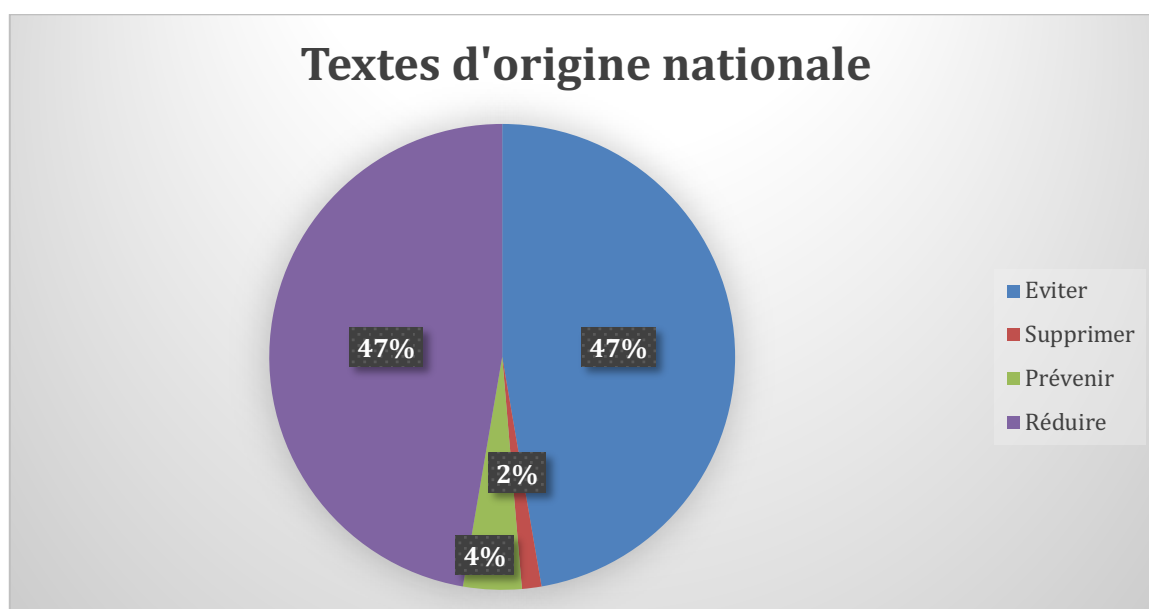
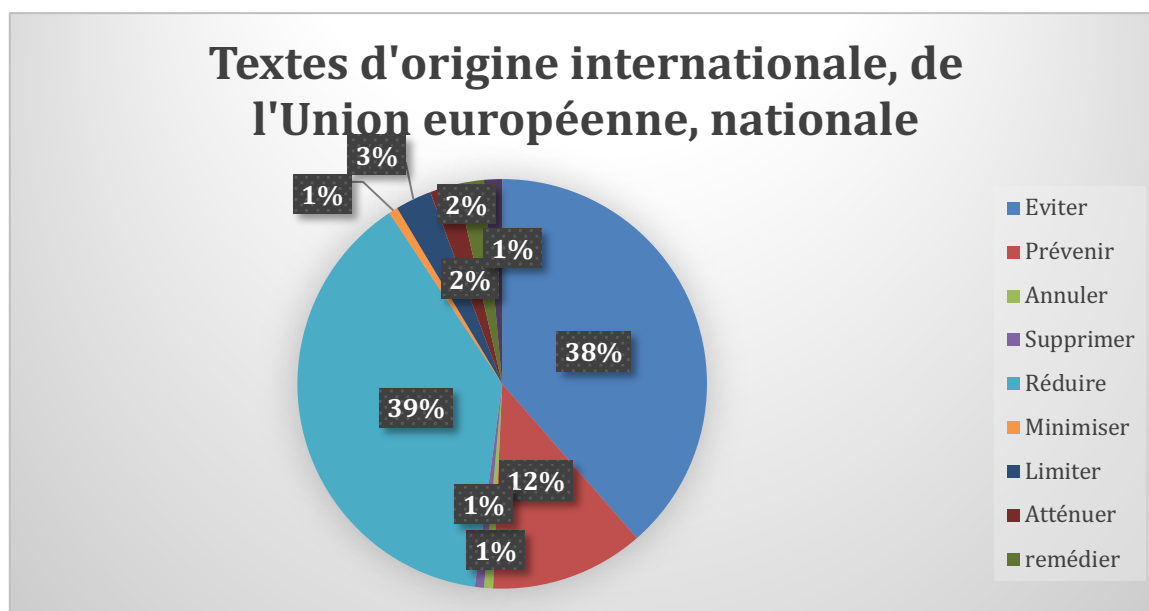


Figure 4 : La notion d'évitement dans les textes de droit relatifs à la séquence ERC (Source des graphiques : Kubien S, Mémoire de Master II, Contribution à une clarification juridique des phases d'évitement et de réduction en matière d'évaluation environnementale, septembre 2018).

Il n'est pas surprenant de lire le verbe « prévenir » aux côtés du terme éviter dans plusieurs textes, tant d'origine internationale que du droit de l'Union européenne, compte tenu de la forte influence du principe de prévention sur l'évaluation environnementale¹⁴. Il apparaît ainsi dans la Convention d'Espoo¹⁵ ou dans la directive européenne de 2014 concernant l'évaluation des

¹⁴ Pour rappel, depuis 2016, le principe de prévention fonde la séquence ERC en droit français.

¹⁵ Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991), approuvée par déclaration par la France le 15 juin 2001, article 2, et autres occurrences.

incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement¹⁶. Selon le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL), il s'agit de « *tenter d'éviter (une chose fâcheuse) en prenant les devants ; faire obstacle à* »¹⁷. Il est également synonyme d'« *anticiper* »¹⁸. Juridiquement, la « *prévention* » s'entend de l'« *ensemble des mesures ou institutions destinées à empêcher – ou au moins à limiter – [...] la production d'un dommage, l'accomplissement d'actes nuisibles, etc., en s'efforçant d'en supprimer les causes et les moyens* »¹⁹ (Cornu, 2014). Les mesures d'évitement répondent à la même finalité : « *faire que quelque chose n'ait pas lieu* »²⁰. Dans ce sens, elles ont la même vocation anticipatrice ; intervenir avant la survenance d'un dommage afin d'empêcher que ce dernier ait lieu. Cependant, « *prévenir* » est plus large qu'« *éviter* » en ce qu'il englobe en plus la limitation des dommages, ce qui se rattache plutôt à de la réduction des dommages. Dès lors, une action peut être qualifiée de préventive sans que le dommage soit totalement évité.

Au-delà de la prévention, trois actions se rapprochent de la notion d'« *éviter* » : annuler, éliminer et supprimer. Ainsi, le verbe « *annuler* » est mentionné une fois par la directive de 2011 portant sur l'évaluation des incidences de certains projets²¹. Le CNRTL définit le verbe annuler de la façon suivante : « *supprimer quelque chose, de manière à rétablir la situation antérieure à son apparition* »²². Les dictionnaires juridiques renvoient nécessairement le terme « *annulation* » à l'annulation d'un acte juridique, le terme étant porteur de cette signification particulière en droit²³.

« *Éliminer* » apparaît dans la Convention d'Espoo²⁴, ainsi que dans la directive européenne de 2004 portant sur la responsabilité environnementale²⁵. Il est défini de la sorte par le CNRTL : « *faire disparaître, retrancher, supprimer (un élément d'un ensemble)* »²⁶.

Le terme « *supprimer* » n'a été recensé qu'à un seul endroit, à propos des évaluations des incidences Natura 2000²⁷. Dans l'acception courante, il s'agit de « *faire cesser d'être ; mettre un terme à, mettre fin à l'existence de* »²⁸. Le Vocabulaire juridique présente la suppression comme « *l'action matérielle de faire disparaître une chose* »²⁹. A l'origine, c'est bien le terme de suppression qui était utilisé par la loi relative à la protection de la nature du 10 juillet 1976 en lieu et place de l'évitement du triptyque ERC.

¹⁶ Directive 2014/52/UE du parlement européen et du conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JOUE n° L 124/1 du 25 avril 2014).

¹⁷ <http://www.cnrtl.fr/definition/pr%C3%A9venir>, A. 2. d).

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Cornu G. Association Henri Capitant, Vocabulaire juridique, PUF, 10^e éd., 2014, p.800.

²⁰ <http://www.cnrtl.fr/definition/%C3%A9viter>, A. d).

²¹ Directive 2011/92/UE du parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JOUE n° L 26 du 28 janvier 2012), article 9.

²² <http://www.cnrtl.fr/definition/annuler>, I. A. 2.

²³ Dans le lexique des termes juridiques, l'annulation appelle la définition suivante : « *anéantissement rétroactif d'un acte juridique, [...], ayant pour effet soit de dispenser les parties de toute exécution, soit de les obliger à des restitutions réciproques* », Guinchard S., Debard T. et a., *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 25^e éd. 2017-2018, p.78.

²⁴ Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991), article 5 et autres mentions.

²⁵ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JOCE n° L 143, 30 avril 2004), article 6 1. et 2.

²⁶ <http://www.cnrtl.fr/definition/%C3%A9liminer>, B. a).

²⁷ Art. R. 414-23 du Code de l'environnement.

²⁸ <http://www.cnrtl.fr/definition/supprimer>, A. 1.

²⁹ Cornu G. Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, PUF, 10^e éd., 2014, p.1000.

> Pour ces trois termes, l'idée contenue dans les définitions reste la même : il s'agit de la suppression d'une chose existante pour rétablir la situation précédant sa réalisation. L'action sous-entendue par ces trois termes se situe donc en aval du dommage, une fois celui-ci survenu. En cela, ces trois termes sont différents d'« éviter ». Dans l'évitement, le principe est justement de faire en sorte qu'un dommage ne se réalise pas : il ne doit pas exister. Il est le seul parmi tous les termes trouvés dans les textes qui contienne l'idée de non-réalisation du dommage. « Annuler », « éliminer » et « supprimer » se rattachent plutôt à la réparation d'un fait qui n'aurait pas dû se produire. Etant donné que l'évitement exclut toute intervention *a posteriori* pour corriger un dommage réalisé, il est le terme porteur du sens le plus efficace pour la protection de l'environnement.

A noter : il est possible que la multiplication des verbes employés s'explique par la nécessaire traduction des textes internationaux et issus du droit de l'Union européenne lors de leur transposition en droit français.

A l'issue de ce travail, en faisant le total de tous les mots clefs, le caractère majoritaire de certains termes est net (*voir graphiques ci-dessus*). En moyenne, « éviter » apparaît à hauteur de 38%. Le deuxième terme au niveau de la fréquence d'apparition est « prévenir » avec un total de 12%. Les autres termes ont des quantités d'apparition peu significatives.

Au-delà des questions terminologiques, les mesures d'évitement d'ERC résonnent avec d'autres rubriques de l'étude d'impact qui, elles aussi, participent d'une démarche d'évitement tout en se différenciant des mesures d'évitement.

1.2.2.2 Une confusion problématique avec d'autres rubriques de l'étude d'impact

Au sein même de l'étude d'impact, l'évitement pourrait être considéré comme redondant avec les rubriques relatives aux solutions alternatives puis au scénario de références.

a) Solutions alternatives : similitudes et différences.

L'apparition de la rubrique des solutions de substitution ou solutions alternatives n'est pas concomitante avec la création de l'étude d'impact. Les solutions alternatives apparaissent en 1997, à l'occasion d'une directive européenne modifiant la première directive relative à l'évaluation des incidences de certains projets³⁰. A l'époque, est exigée une simple « *esquisse* » des solutions. Le passage à une obligation de « *description* » de ces mêmes solutions date seulement de la directive de 2014³¹, transposée en droit français en 2016³². Cela marque une tentative de renforcement des solutions alternatives présentées dans les évaluations environnementales.

Les solutions alternatives correspondent aux différentes options étudiées par le maître d'ouvrage au moment de la conception de son projet, plan ou programme. A ce moment-là, les options d'aménagement n'étant pas encore définitives, plusieurs choix sont encore possibles. Chacun de ces choix constitue une solution alternative pour un même projet, plan ou programme.

³⁰ Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

³¹ Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

³² Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes (JORF n°0181, 5 août 2016), article 1.

L'effet des mesures d'évitement et du scénario de référence ou des solutions alternatives peut être partiellement le même. Proposer une solution alternative, cela revient souvent à faire de l'évitement, par exemple quand l'opportunité du projet est questionnée³³ ou quand différentes alternatives d'emplacement ou de tracé sont envisagées³⁴.

Il semblerait néanmoins qu'il y ait une subtile différence entre les mesures d'évitement et les solutions alternatives. Les lignes directrices sur la séquence ERC de 2013 semblent considérer que les solutions alternatives englobent des mesures d'évitement mais aussi de réduction³⁵. De plus, les solutions alternatives doivent traiter des préoccupations sociales, économiques et techniques en plus des enjeux sanitaires et environnementaux³⁶ (Vandeveld, 2014), là où les mesures d'évitement sont focalisées sur les enjeux sanitaires et environnementaux. Par exemple, lors de l'étude des alternatives de tracé pour les infrastructures de transport, les méthodes multicritères développées pour définir le meilleur tracé englobent des critères sociaux, économiques et techniques en plus des critères environnementaux. Pensées comme de véritables outils d'aide à la décision, les solutions alternatives auraient donc une approche plus large que les mesures d'évitement et répondraient à d'autres considérations. En somme, les solutions alternatives serviraient à effectuer une sorte de bilan global du projet par rapport à son contexte environnemental, mais pas uniquement, alors que les mesures d'évitement sont plus spécifiquement pensées pour empêcher la réalisation d'impacts environnementaux notables prévus. En tous les cas, il s'agit bien de deux rubriques différentes, que le juge administratif ne va pas aborder exactement de la même manière.

b) le scénario de référence : envisager l'évitement d'opportunité

Depuis 2016³⁷, le maître d'ouvrage doit décrire dans son étude d'impact le scénario de référence, autrement appelée l'option zéro (zéro aménagement). Il s'agit d'un scénario prospectif de non-réalisation du projet ou des options d'aménagement du plan ou programme dans lequel doit être questionnée l'évolution possible de l'environnement en l'absence de projet ou dans l'hypothèse de maintien d'un *statu quo* d'aménagement des plans et programmes.

Le scénario de référence est similaire au fait d'envisager un évitement d'opportunité, c'est-à-dire se questionner sur la non-réalisation du projet ou des actions d'aménagement des plans / programmes.

Si l'introduction de ce dispositif est intéressante, plusieurs questions demeurent non résolues quant à ses modalités d'application³⁸. Aucune mention de la période de temps sur laquelle doit porter l'analyse de l'évolution du site n'est présente dans les textes de loi, ce qui crée une forte incertitude pour les maîtres d'ouvrage qui devront eux-mêmes trancher au risque de se voir reproché leur choix par la suite. A cela se rajoute l'incertitude scientifique de la modélisation correcte des phénomènes naturels, dont la difficulté est bien connue, surtout face aux changements globaux affectant la planète. Enfin, se pose la question dans une certaine mesure de

³³ Commissariat Général au développement durable, Direction de l'eau et de la biodiversité. « *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels* », *op. cit.*, p.18.

³⁴ *Ibid.*, p.19, 20.

³⁵ *Ibid.*, pp. 88 et s., fiche n°12.

³⁶ *Ibid.*, ainsi que Vandeveld J.-C., *Les instruments d'évaluation des impacts sur la biodiversité : entre aménagement du territoire et conservation: Le cas des grands projets ferroviaires*. Thèse. Architecture, aménagement de l'espace. Université d'Orléans, 2014. Consultable à l'adresse suivante : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01343195/document>, pp. 60 et s.

³⁷ Ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 de transposition de la directive 2014/52/UE.

³⁸ Lucas M., « Collectivités locales et compensation écologique, quelles perspectives ? », *Droit et ville* N°83/2017, pp.16-17.

l'impartialité de ce scénario, étant donné que l'étude est commanditée par le maître d'ouvrage, dont l'intérêt ne réside pas dans la non-réalisation de l'aménagement, au contraire.

1.2.3 Le contrôle a minima des mesures d'évitement par le juge administratif

Suite à l'autorisation d'un projet ou l'approbation d'un plan, un juge administratif³⁹ pourra être saisi en cas de conflit. Les requérants pourront demander au juge l'annulation de l'autorisation en se fondant sur le fait qu'un des documents essentiels sur lequel repose l'autorisation, en l'occurrence l'étude d'impact, est vicié. Les requérants font régulièrement appel à des moyens portant sur la forme et sur la procédure des évaluations environnementales. Sauf cas exceptionnel, un juge ne peut pas s'autosaisir d'une question juridique. Ainsi, la question du contrôle des mesures d'évitement ne se posera devant un tribunal que si les requérants la formulent expressément dans leurs requêtes. Dans ce cas, le juge est amené à contrôler la présence des mesures d'évitement⁴⁰, qui est une exigence légale et réglementaire⁴¹. Ce contrôle s'effectue non seulement au regard de l'étude d'impact mais aussi de la décision finale d'autorisation, qui doit le cas échéant contenir les mesures ERC du projet depuis 2010.

Des recherches jurisprudentielles ont été effectuées sur la période allant de janvier 2010 à mai 2018 afin d'identifier comment le juge administratif appréhende les mesures d'évitement et de réduction dans les projets d'infrastructures de transport. Les mots-clefs⁴² et la période étudiée ont permis d'identifier 271 jurisprudences.

A la lumière des résultats trouvés, il apparaît que les mesures d'évitement et de réduction sont généralement traitées comme un ensemble avec la compensation, sans que chaque étape de la séquence soit individualisée. Le juge administratif a tendance à les considérer en effet comme une seule et même rubrique, parmi toutes les autres rubriques composant l'étude d'impact. Pourtant, la logique est différente : l'évitement et la réduction correspondent davantage à une logique de prévention des impacts, alors que la compensation est à lire comme inscrite dans une approche curative de ces derniers⁴³. Dans ce cadre, les mesures d'évitement ne sont que l'un des éléments que le juge met en balance pour rendre sa décision⁴⁴. Ce traitement des mesures d'évitement, de réduction et de compensation comme un tout est particulièrement vrai lors des bilans avantages-inconvénients⁴⁵ effectué par le juge en cas de contrôle de l'utilité publique prononcée dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (DUP), fréquentes pour les projets d'infrastructures de transport⁴⁶. Lors de ce contrôle, le juge administratif considère qu'une opération ne peut être

³⁹ Ces litiges concernent avant tout le juge administratif, car ce sont des décisions administratives d'autorisation qui sont contestées.

⁴⁰ Voir pour un contrôle de la présence matérielle des mesures d'évitement et de réduction : CAA Nancy, 12 juin 2014, n°13NC00244.

⁴¹ Art. L. 122- et R. 122-5 II 8°, R. 122-13 et R. 122-20 II 6° Code de l'environnement.

⁴² « Éviter », « réduire », « étude d'impact », « évaluation environnementale », « autoroute ou voie ferrée ou train à grande vitesse ou aéroport », « dérogation espèce protégée ».

⁴³ Lucas M., *Étude juridique de la compensation écologique*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Strasbourg, 2012, p.337 et s. ; rappelé par Martin G. J., « La compensation écologique : de la clandestinité honteuse à l'affichage mal assumé », *RJE* 2016/4 (Volume 41), p.606.

⁴⁴ V. par ex. CE, 9 juillet 2018, n°410917, 411030.

⁴⁵ Au sens de l'arrêt CE Ville Nouvelle-Est, 28 mai 1971, n°78825, publié au recueil Lebon.

⁴⁶ Voir par exemple l'arrêt CE, 22 juillet 2016, n°390496 portant sur la demande d'annulation en recours en excès de pouvoir d'un décret d'utilité publique portant sur une liaison entre l'A89 et l'A6 où le juge estime que « les mesures prévues afin d'éviter, de réduire ou de compenser les effets négatifs notables du projet sont de nature à limiter les atteintes portées par ce projet à l'environnement ; que, dès lors, eu égard à l'intérêt que présente ce projet, ses inconvénients ne sont pas de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique » (souligné par nous).

légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou environnemental qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. Par ce raisonnement, il met désormais en balance les avantages du projet avec ses inconvénients en étudiant *in concreto* l'implantation du projet sur le territoire. Alors les mesures d'évitement, de réduction et de compensation, englobées dans le bilan du projet, servent à en réduire les inconvénients et permettent au juge de minimiser les impacts environnementaux et de se prononcer par voie de conséquence sur la légitimité de l'utilité publique reconnue au projet (Janin, 2009). Il s'agit moins d'un contrôle de la pertinence de la séquence ERC que de se servir de ces mesures pour justifier de la prise en compte de l'environnement par la DUP. Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation figurent pour le juge parmi les avantages du projet et non dans les inconvénients (Lucas, 2018).

Il conviendrait d'étudier de façon plus approfondie quel contrôle le juge administratif exerce sur l'opportunité des projets. En matière de DUP, il est de notoriété publique que le juge administratif refuse de se livrer à un réel contrôle de l'opportunité des décisions administratives (Prieur, 1985), au motif de ne plus respecter le principe de séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire⁴⁷. De ce fait, d'une part, l'utilité publique est quasiment systématiquement admise, d'autre part le juge administratif ne se prononce généralement pas sur le fond des solutions alternatives proposées dans les DUP⁴⁸, qui contiennent, comme évoqué ci-dessus, des mesures d'évitement et de réduction. Il constate le cas échéant la présence de plusieurs partis envisagés mais considère jusqu'à présent qu'il n'a pas à juger de l'opportunité du tracé retenu parmi ceux listés. Ce positionnement peut être critiquable (Seiller, 2003) dans la mesure où les infrastructures sont parmi les projets dont les implications sont les plus conséquentes et les solutions alternatives y jouent un rôle fondamental lors de la proposition de différents tracés. Un contrôle de l'opportunité du choix de tracé réalisé dès le stade de la DUP présenterait en plus l'avantage d'être effectué à un stade où les implications financières ne sont pas encore trop lourdes pour le maître d'ouvrage. Il y a là un pan de recherche à explorer car l'annulation d'un projet au motif d'effets environnementaux disproportionnés par rapport aux besoins sociaux et économiques participe de l'effectivité de l'évitement des impacts à un niveau bien plus élevé que celui de la pertinence des mesures d'évitement contenues dans la rubrique ERC de l'étude d'impact ou de l'autorisation administrative, qui pourront toujours être modifiées. A cet égard, les propos de Jean-Gabriel Sorbara (2016) sont éclairants :

« Il [le Conseil d'Etat] considère que si un requérant soutient qu'un autre tracé aurait offert les mêmes avantages au prix d'inconvénients moindres, il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux de se prononcer sur l'opportunité du tracé choisi⁴⁹. Pourtant dans un arrêt du 5 avril 2002, n° 214726, *l'Association de défense de l'environnement Gimontois*, il considère que, si, en ce qui concerne le contournement d'une commune, les requérants soutiennent qu'un tracé passant au Nord de cette ville aurait été préférable, le tracé retenu évite des zones urbanisées ainsi que différents franchissements et permet d'avoir une desserte satisfaisante du Sud du département ; qu'alors même que le contournement par le Sud emporte certaines conséquences pour de nombreuses exploitations agricoles, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que ces inconvénients l'emporteraient sur les avantages du projet et lui retireraient son caractère d'utilité publique. Ce n'est pas explicite

⁴⁷ Le principe de la séparation des pouvoirs est présent à l'article 16 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.

⁴⁸ CE, 21 mai 2008, *Association Aquitaine Alternatives et autres*, n°301688, ss-sect. 4 et 5 réunies ; CE, 28 mars 2011, n° 330256, 6ème et 1ère sous-sections réunies ; CE, 17 octobre 2013, n°358633 et 362548, 6 et 1 ss-sect. Réunies. ; CE, 22 juillet 2016, n°390496.

⁴⁹ CE Ass 30 juin 1961, *Groupe de défense des riverains de la route de l'intérieur* et CE 13 décembre 2002, n° 229348, *Association pour la sauvegarde de l'environnement et la promotion de Saint-Léger-en-Bray*

mais le juge se sert ici d'un autre projet pour juger du degré des atteintes à l'utilité publique et de l'adéquation du projet au but recherché. »

Il y aurait donc plus de nuance à apporter dans ce contrôle de l'opportunité des projets par le juge administratif qu'il n'y paraît. Pour l'heure, les recherches effectuées par d'autres (voir infra) en matière de dérogation espèces protégées où un certain nombre de projets ont été annulés faute d'être entrepris pour les raisons impératives d'intérêt public majeur l'illustrent.

Pour revenir à l'appréciation de mesures techniques d'évitement, la plupart du temps, quelques lignes seulement sont consacrées dans les arrêts aux mesures d'évitement et de réduction. Par exemple, dans l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes en date du 14 novembre 2016, est simplement mentionné que l'étude d'impact « *présente [...] les mesures d'évitement, de réduction et de compensation* », sans plus de précision⁵⁰. Généralement, le juge se contente de donner une appréciation quant au caractère suffisant ou non des mesures d'évitement ou de réduction sans entrer dans les détails, tout comme pour les mesures compensatoires il y a quelques années (Lucas, 2012). Il arrive que les mesures d'évitement et de réduction soient qualifiées de « *détaillées* » ou « *précisément décrites* » sans plus de commentaires⁵¹. Il est dommage de ne pas avoir plus de précision quant aux mesures car des mesures « détaillées » ne signifient pas nécessairement des mesures de qualité. Il est vrai que cette concision est aussi due au fait que le juge ne recopie pas la totalité des mentions des dossiers dans ses jurisprudences, ce qui les rendrait illisibles.

De plus, le principe de proportionnalité auquel est soumise l'étude d'impact explique aussi la souplesse du contrôle du juge vis-à-vis de ces mesures. Cependant, la lecture des rapports d'institutions publiques et de la littérature grise scientifique qui mentionnent l'insuffisance récurrente de mesures d'évitement dans les dossiers d'étude d'impact, notamment par rapport aux deux autres mesures de la séquence, pose question⁵². En effet, face à un tel constat, il est étrange de ne pas retrouver le même résultat dans les jurisprudences...

Afin de relativiser le contrôle des mesures par le juge, rappelons les propos de Patrick Mindu qui fût Président du Tribunal administratif de Paris à partir de 2004, pour qui le juge administratif n'est pas un technicien des sciences dures⁵³. Or, non seulement la matière des dossiers d'évaluation environnementale est technique, avec des enjeux scientifiques complexes, mais en

⁵⁰ CAA Nantes, 14 novembre 2016, n°15NT02883, Formation de chambres réunies D.

⁵¹ CAA Marseille, 12 juillet 2016, n°16MA00071, 7^e chambre – formation à 3 : dans cet arrêt, le déplacement de spécimens d'espèces protégées faunistiques et la destruction de spécimens d'espèces floristiques est autorisée par un arrêté préfectoral pour la construction d'une ICPE de stockage de déchets. L'arrêt mentionne à propos de l'arrêté préfectoral qu'il « détaille les mesures de réduction, les mesures d'accompagnement et les mesures de compensation qui sont de nature à assurer ce maintien ; qu'ainsi, la dérogation en cause ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ». CE, 28 mars 2011, n°330256, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies : cet arrêt porte sur un décret pris pour la réalisation d'un tronçon de la ligne TGV Sud Europe Atlantique, déclarant d'utilité publique et urgents les travaux et portant mise en compatibilité des documents d'urbanisme de plusieurs communes. Lors des travaux, une atteinte est portée à une zone Natura 2000. Le juge estime « que les mesures de nature à supprimer ou réduire les effets dommageables du projet sur ces trois sites " Natura 2000 " sont précisément décrites » (souligné par nous) sans plus de précisions. V. aussi CE, 22 juillet 2016, n°390496, (contrôle d'une DUP relative à la liaison entre l'A 89 et l'A 6) où il est simplement écrit que l'étude d'impact « *présente les mesures qui seront prises pour éviter, réduire ou compenser les effets du projet sur l'environnement* ». Cela permet, en plus des autres éléments présents dans l'étude d'impact, de justifier la suffisance du document.

⁵² Rapport établi dans le cadre d'un groupe de travail dirigé par Jean-François Longeot, sénateur, « *Compensation des atteintes à la biodiversité : construire le consensus* », Tome I : Rapport, n°517 – Tome I, 2016-2017, p.72 ; Synthèse annuelle 2017, L'Ae et les MRAe : une communauté d'Autorités environnementales, 2017, p.21 ; Bigard C., *La séquence ERC, un instrument permettant l'inclusion de la biodiversité comme donnée d'entrée dans l'aménagement du territoire ?*, Thèse en Ecologie des communautés, Montpellier, 18 juin 2018, p.33.

⁵³ Mindu P., *op. cit.*

outre « *les maîtres d'ouvrage ont, au fil du temps, bien intégré les exigences jurisprudentielles et sont désormais passés maîtres dans l'art d'élaborer des études d'impact en apparence irréprochables* »⁵⁴. Il s'agit là d'une limite réelle au contrôle judiciaire, que le recours à un expert permettrait cependant de dépasser en comblant les lacunes du juge⁵⁵. De façon générale, suite à la lecture des arrêts rendus par le Conseil d'Etat et les Cours administratives d'appel depuis le 1^{er} janvier 2010 portant sur les évaluations environnementales des autoroutes, voies ferrées et trains grande vitesse, aéroports, ou encore dérogations à l'interdiction générale d'atteinte aux espèces protégées, il est possible de conclure que le recours du juge à un expert indépendant est extrêmement rare en la matière⁵⁶.

L'analyse de la jurisprudence démontre l'impact limité qu'ont les mesures d'évitement lors des conflits judiciaires, notamment par rapport à la compensation, globalement mieux contrôlée. D'ailleurs, à l'heure actuelle, le juge administratif n'a rendu aucune décision sanctionnant un projet en raison de la seule insuffisance d'une démarche d'évitement ou des mesures d'évitement dans l'étude d'impact ou dans la décision d'autorisation d'un tel projet.

Les mesures d'évitement et de réduction souffrent d'un manque de clarté. Il est possible que les notions paraissent trop simples pour s'attarder à les définir. Néanmoins, les difficultés pratiques rencontrées par les acteurs, la récurrence dans le besoin de guides (2013, 2018) et les dysfonctionnements dénoncés démontrent cette apparente simplicité. Face à des notions qui s'appliquent en réalité à des cas de figure et à des échelles complètement disparates et hétérogènes, ces difficultés n'ont en réalité rien d'étonnant. Dans ce cadre, on peut regretter que le juge administratif n'ait pas clarifié la situation en définissant les mesures d'évitement ou de réduction⁵⁷.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ CAA Nantes, 3 avril 2018, n°17NT01851, 5^{ème} chambre : cet arrêt porte sur un projet de construction d'éoliennes off-shore. La question est soulevée de l'impact du projet sur le paysage. Le photomontage réalisé par les porteurs du projet étant contesté, il est fait appel par le tribunal administratif de Rennes à un expert indépendant du maître d'ouvrage pour lui permettre d'« apprécier la procédure d'élaboration des photomontages » ainsi que d'« en juger l'aspect global et la vraisemblance ».

⁵⁶ Cette affirmation nécessiterait cependant d'analyser également les arrêts rendus par les juges de première instance sur la question pour être parfaitement exacte.

⁵⁷ Sur l'absence de définition de la compensation par le juge administratif, voir Lucas M., « Regards sur le contentieux français relatif aux mesures compensatoires : quarante ans d'attentes, de déceptions et d'espoirs portés par la jurisprudence », Natures Sciences Sociétés, mars 2018.

1.3. L'évitement des impacts ne profite qu'à une faible partie de la biodiversité

Cette partie de l'étude a fait l'objet d'une publication :
Guillet F., Le Floch C., Julliard R., 2019. Séquence Éviter-Réduire-Compenser : quelle biodiversité est visée par les mesures d'évitement ?, *Revue Science Eaux & Territoires*, article hors-série, 8 p., <http://www.set-revue.fr/sequence-eviter-reduire-compenser-quelle-biodiversite-est-visee-par-les-mesures-devitement>, DOI : [10.14758/SET-REVUE.2019.HS.07](https://doi.org/10.14758/SET-REVUE.2019.HS.07).

Le questionnement développé dans cette partie part de l'injonction à rééquilibrer la séquence ERC en faveur du E et du R, en réaction au sentiment de surinvestissement de la compensation. Il n'est en effet pas un séminaire ou un document technique sur la séquence ERC sans que soit mis en avant l'évitement comme étant la démarche prioritaire et la plus importante (Lignes directrices, CGDD, 2013). A l'instar de l'analyse de la compensation dans la section précédente, la démarche a consisté à prendre aux mots les discours et les principes énoncés dans les textes pour évaluer la pratique au regard de ces références. Concernant l'évitement, et dans une moindre mesure la réduction, les ambitions sont en apparence très fortes. Dans les lignes directrices publiées en 2013, l'évitement est défini par une « absence totale d'impact » (ibid.). Dans l'article L. 163-1.-I du code de l'environnement issu de la loi biodiversité 2016⁵⁸ cité plus haut, les mesures d'évitement et de réduction se présentent également comme un critère de remise en cause du projet si celles-ci ne sont pas « satisfaisantes ».

Partant de ces références, nous avons travaillé à caractériser l'idée d'« évitement et de réduction satisfaisants » à travers une triple démarche : (i) une réflexion sur le sens écologique de l'évitement (retranscrite ici), (ii) l'analyse de la pratique sur la base de 20 projets d'aménagements conduisant à nuancer l'objectif « d'absence totale d'impact », (iii) l'étude des soubassements juridiques des notions d'évitement et de réduction (voir la section 1.2).

1.3.1 « Quels impacts éviter » d'un point de vue écologique ?

La définition de l'évitement telle que formulée dans les lignes directrices – « l'absence totale d'impact » - permet de s'affranchir d'une discussion sur la biodiversité évitée ou à éviter. Or, un aménagement engendre inéluctablement des impacts. La séquence ERC guide la conception des projets dans la voie du moindre impact, mais implique bien des arbitrages dans les entités biologiques affectées. Dès lors, la question se pose : que faut-il éviter d'un point de vue écologique ?

Cette question est symétrique de « que faut-il conserver ? ». Cette symétrie permet d'inscrire la réflexion dans les sciences de la conservation dont l'objet est d'évaluer l'érosion de la biodiversité et de fonder des solutions pour enrayer son déclin (Soulé, 1986). Afin de caractériser « ce qu'il faut éviter » d'un point de vue écologique, six entretiens d'une heure ont été conduits auprès

⁵⁸ « Art. L. 163-1.-I.-[...] Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état ».

d'écologues en 2018, dans une logique cumulative jusqu'à saturation des informations recherchées. Les questions posées ci-dessous ont également guidé la revue de littérature :

1. Quels impacts faudrait-il éviter lorsqu'on construit un aménagement ?
2. Sur quels critères écologiques doit se baser la notion d'évitement ?
3. Quels types de milieux doit-on éviter ? Doit-on établir une hiérarchisation des milieux ? Si oui, selon quels critères ?
4. Quelle différence voyez-vous entre ce qu'il faut éviter et ce qu'il faut conserver ?

Dans la théorie, la biodiversité doit être conservée dans sa triple dimension spécifique, génétique et fonctionnelle. Pour cela, plusieurs principes écologiques sont mis en avant par les écologues.

- La rareté : les espèces à faible taille de population et les espèces et habitats à petite aire de répartition devraient faire l'objet d'une attention particulière, car de faibles impacts peuvent les affecter drastiquement. Les notions d'originalité et d'endémisme se rattachent à ces mêmes enjeux. La rareté est d'autant plus importante qu'une espèce a un habitat spécifique, avec une faible aire de répartition ou de distribution, et que la taille de la population constituant cette espèce est petite (Rabinowitz, 1981). Plus tard, le concept de rareté était complété par des informations sur les traits fonctionnels et la phylogénie des espèces, appelé l'originalité des espèces. Ces travaux se basent, uniquement ou en les combinant, sur des données génétiques, d'abondance (Gaston, 1990), de répartition et de distribution.

- La fonctionnalité et la résilience des écosystèmes : cette notion caractérise la capacité d'un écosystème, d'un habitat ou d'une population d'espèce à subir une perturbation, puis à retrouver ou bien ses caractéristiques initiales ou bien un nouvel équilibre proche de l'état avant la perturbation (Holling, 1973 ; Holling, 2010). Les termes de *stabilité*, *inertie* et *adaptabilité* et *diversité* sont alors liés au terme de résilience dans la mesure où, généralement, une abondance quantitative et qualitative de biodiversité maximise les capacités de résilience d'un milieu face à une perturbation (Cordonnier, 2005). Il ne s'agit plus alors de compter sur des critères de rareté ou d'abondance « dans l'absolu », mais bien de comparer ces valeurs aux capacités de charge des espèces considérées (Padilla, com. pers. 2018), indépendamment de leur statut de biodiversité ordinaire ou non (Walker & Salt, 2012).
- Le temps et l'espace : les écologues mettent enfin systématiquement en avant les dynamiques temporelles et spatiales des écosystèmes. Des écosystèmes comme les tourbières sont le fruit d'une évolution sur le temps long. De même, nombres d'habitats s'inscrivent dans une mosaïque de milieux reliés par des connectivités écologiques. L'évitement doit donc s'appuyer sur ces principes écologiques pour épargner les écosystèmes matures, assurer la connectivité entre des habitats riches (Wolfhard, 2018) et de la cohérence territoriale (De Jon Norberg, 2018 ; Kerbiriou, Padilla, com. pers., 2018).

Il ressort des notions mises en avant par les écologues et la littérature que la conservation de la biodiversité passe prioritairement par le maintien d'écosystèmes fonctionnels, connectés et résilients. Ils le sont d'autant plus qu'ils présentent une diversité biologique, comprenant non seulement les espèces rares mais aussi la biodiversité commune. Ce sont ces mêmes principes écologiques qui devraient guider l'évitement des impacts de l'aménagement.

1.3.2 Décalage entre les principes écologiques et les procédures administratives

La séquence ERC⁵⁹ est mise en œuvre par le truchement de procédures administratives spécifiques selon les impacts, bien que désormais toutes rassemblées dans un seul dossier en vue d'une autorisation unique. Les entités biologiques concernées sont les milieux boisés (procédure liée au défrichement dans le cadre du code forestier), les milieux humides (dans le cadre de la loi sur l'eau), les habitats d'intérêt communautaire (étude d'incidence Natura 2000) et les espèces protégées (procédure de dérogation à la destruction d'espèces protégées).

Les mesures ERC visent donc des écosystèmes dans le cas des procédures milieux boisés et humides. Dans le cas des milieux humides en particulier, les enjeux de fonctionnalités écologiques sont généralement évalués et des mesures sont proposées dans ce sens par les porteurs de projets. Dans les autres cas, c'est-à-dire quand l'ouvrage ne touche pas de milieu humide, les mesures ERC sont généralement suscitées par la présence d'espèces protégées, impliquant une demande de dérogation pour destruction. C'est le cas également si le projet affecte de façon significative les objectifs des sites Natura 2000.

En conséquence, en dehors des milieux humides où l'enjeu de la fonctionnalité de l'écosystème est considéré, la plupart des mesures ERC se concentrent sur les espèces protégées, c'est-à-dire dans une approche espèce-centrée assez lointaine des principes écologiques de diversité et fonctionnalités mis en avant par l'écologie.

1.3.2.1 En pratique, l'évitement et la réduction concernent 8% des espèces inventoriées

Dans l'objectif de caractériser et d'évaluer la pratique de l'évitement et de la réduction, nous avons adopté le référentiel des opérateurs centré sur les espèces de faune et flore. En dépit des principes écologiques soulevés plus haut, évaluer des mesures « espèces » sur des critères de fonctionnalité n'a pas de sens intellectuellement.

L'étude est restituée dans son intégralité en dans l'article publié par la revue Sciences Eaux et Territoires (voir le lien en tête de chapitre). Elle présente l'analyse détaillée des mesures d'évitement et de réduction de 18 projets d'infrastructures linéaires (Occitanie), apportant ainsi des éclairages sur la pratique actuelle de l'évitement. Elle évalue la biodiversité ciblée par les mesures d'évitement et de réduction dans le cadre de la procédure « espèce protégée ». Seulement 16% des espèces inventoriées sur les sites d'emprise des projets font l'objet d'une évaluation complète des impacts. L'entonnoir se resserre encore au moment d'affecter des mesures à ces espèces : 8 % des espèces présentes sur le site d'emprise du projet bénéficient des mesures d'évitement et de réduction (Figure 5).

Contrairement à la formule large proposée dans la doctrine (« absence totale d'impact »), cette étude montre que les mesures d'évitement et de réduction ciblent seulement la biodiversité protégée, le plus souvent menacée ou emblématique localement, comme c'est le cas pour la compensation (Lucas, 2012 ; Regnery et al., 2013 ; Weissgerber et al., 2019). L'instrument permet donc une suppression des impacts sur une part marginale de la biodiversité. L'analyse qualitative des mesures montre les faibles marges de manœuvre pour faire de l'évitement à l'échelle du projet. Ces résultats plaident pour une prise en charge de l'évitement à l'échelle des plans et programmes.

⁵⁹ On ne parle ici, comme dans le reste de l'étude, uniquement des mesures liées à la biodiversité. La séquence ERC s'applique à d'autres domaines

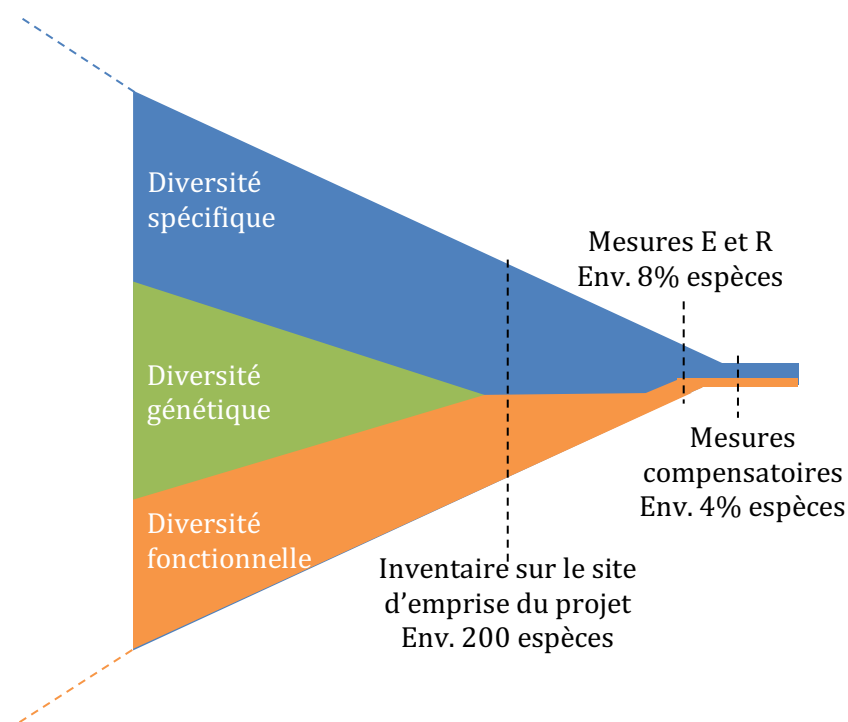


Figure 5 : Entonnoir de prise en compte de la biodiversité dans la séquence ERC (source : F. Guillet)

1.3.2.2 L'argument de l'espèce parapluie

Le caractère limité de l'approche espèce est bien perçu par les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la séquence ERC. La notion d'espèce parapluie est généralement mise en avant pour sortir de cet écueil : la protection d'une espèce bénéficie à tout le cortège d'espèces qui a été observé, avec l'espèce cible, sur le site touché par l'impact. Pour reprendre l'image de la figure 5 ci-dessus, on s'attend à ce que l'entonnoir se retourne et que la focalisation sur quelques espèces profite à toutes les espèces affectées.

Le concept d'espèce parapluie a d'abord été proposé par le biologiste de la conservation B. Wilcox en 1984 dans un texte intitulé : « *In situ conservation of genetic resources: Determinants of minimum area requirements* ». Le concept est clairement orienté vers la gestion. Face à une connaissance partielle des espèces et de leurs habitats, l'idée est de s'attacher à l'identification d'espèces clés sur lesquels orienter les efforts de conservation. L'espèce parapluie est ainsi définie comme une espèce à large spectre dont les besoins comprennent ceux de nombreuses autres espèces (Groom, 2006). L'élément central amené par Wilcox (1984) et systématiquement repris dans les travaux portant sur ce concept est celui de la **surface minimale requise** pour que l'effet de co-bénéfice s'opère. Il définit une espèce parapluie comme une espèce dont les exigences minimales en matière de superficie sont au moins aussi complètes que celles du reste de la communauté pour laquelle la protection est recherchée et pouvant fonder le périmètre d'une zone protégée. Le concept d'espèces parapluie fonctionne donc généralement pour des espèces ayant besoin de grandes superficies, leur protection offrant une protection aux autres espèces qui partagent le même habitat (Ozaki et al., 2006).

Plusieurs études empiriques puis des méta-analyses ont évalué la pertinence du concept pour la conservation de la biodiversité (Roberge et Angelstam, 2004 ; Branton et Richardson, 2010). Ces synthèses montrent qu'en lien avec le besoin de travailler sur des espaces de grande ampleur

surfacique, ce sont principalement des grands mammifères et oiseaux qui sont mobilisés comme espèces parapluie pour fonder des programmes de conservation et de recherche scientifique. Néanmoins, les invertébrés sont de plus en plus pris en compte, notamment parce qu'ils sont souvent marqueurs d'habitats plus anciens et à forte valeur biologique (Dunk et al., 2006).

Concernant les résultats de cette approche pour la conservation de la biodiversité, il n'y a pas de réponse univoque. La méta-analyse de Branton et Richardson (2010) conclut que l'approche est pertinente car la richesse biologique a tendance à être plus élevée dans les cas analysés. Pourtant, avant eux, la méta-analyse de Roberge et Angelstam (2004) avaient montré que l'écueil de cette approche est le faible recoupement entre les habitats des différentes espèces. Le domaine vital de l'espèce parapluie peut couvrir une composition d'habitats qui sera profitable à des espèces proches d'un point de vue biologique. Cependant, l'effet parapluie est plus discutable d'un point de vue inter-taxonomique.

Cette limite est bien montrée dans l'étude de K. Ozaki et al. (2006) qui évalue l'approche par espèce parapluie à partir du cas de l'Autour des palombes dont le domaine vital est de grande superficie. L'analyse a porté sur plusieurs taxons : oiseaux, papillons, carabes et plantes. Seule la richesse et l'abondance des oiseaux correspond à l'aire attribué à l'Autour, ce qui est directement lié à la relation proie-prédateur. L'effet parapluie ne fonctionne pas pour les autres taxons.

Bien que les expériences et les discussions soient encore en cours au regard de ce concept d'espèce parapluie, **quelques messages stabilisés ressortent clairement de la littérature et méritent d'être pris en compte dans la conception des mesures ERC :**

(i) L'approche fondée sur le concept d'espèce parapluie a vocation à guider l'estimation de surfaces minimales. Même si cela ne suffit pas toujours, surtout dans une visée inter-taxonomique, **le concept d'espèce parapluie n'a pas de sens s'il n'est pas directement fondé sur l'enjeu de surface et de composition des habitats.** Il ne suffit pas de viser un habitat d'une espèce, il s'agit de fixer des normes minimales pour la composition, la structure et les processus des écosystèmes pour les espèces concernées (Roberge et Angelstam, 2004).

(ii) Si les résultats des expériences d'espèces parapluie sont faiblement convaincants, les programmes basés sur des communautés pluri-taxonomiques, ou des « systèmes d'espèce parapluie » présentent des résultats supérieurs en termes de conservation. Les mesures ERC ont tendance à se focaliser sur quelques espèces, souvent abordées indépendamment les unes des autres.

(iii) Bien que trouvé de façon moins systématique dans la littérature, nous insistons sur les résultats de l'étude Ozaki et al. (2006) montrant qu'**une espèce capable de s'adapter à des milieux perturbés ou agricoles joue un faible rôle de parapluie, même dans si elles vivent sur de grands domaines vitaux.**

Ce point est important pour la mise en œuvre de la séquence ERC. Nombres d'espèces « star » des mesures ERC sont des oiseaux de plaines agricoles comme le busard cendré ou saint-martin, l'outarde canepetière. Leur efficacité en tant qu'espèce parapluie n'a pas fait l'objet d'évaluation concluante. L'étude de Launer et al. (1994) a depuis longtemps pointé la faiblesse d'une approche basée sur le statut réglementaire de l'espèce plutôt que sur la composition en habitat de son domaine vital. Elle montre avec l'exemple d'un papillon protégé (Endangered Species Act) que les efforts de conservation du papillon sur les sites les plus importants pour l'espèce ne permettaient pas de protéger la flore endémique des prairies serpentine californiennes.

1.3.2.3 Discussion : une politique sectorielle qui rate sa cible ?

L'analyse des mesures ERC présentées dans cette section et dans la précédente rejoint de précédents travaux ayant montré que le dispositif profite seulement à la biodiversité remarquable, protégée et menacée (Lucas, 2012 ; Regnery et al., 2013). Ce point mérite discussion au regard de l'esprit initial de la politique publique.

La séquence ERC a été introduite par la réglementation sur les études d'impact sur l'environnement, à l'Art. 2 de la loi de 1976 relative à la protection de la nature. Son émergence s'inscrit dans un contexte de fort développement de l'étude d'impact comme instrument d'action publique dans les années 1960 et 1970 (Lianos et Karliuk, 2014) ; et d'autre part dans la montée de prise de conscience des effets de la modernité dans la suite du rapport Meadows en 1972. Le travail d'élaboration de la loi de 1976 a consisté, pour le jeune ministère de l'environnement créé en 1971, à poser les bases d'une intégration des enjeux environnementaux dans les politiques sectorielles, bien que cet objectif ait été davantage mis en application à partir des années 1990, avec l'entrée dans la « société du risque » (Beck, 1986), dans le développement durable (Theys, 2015) et le modèle de la gouvernance voyant la multiplication des acteurs impliqués et la diversification des instruments d'action publique (Barbier et Larrue, 2011).

C'est à partir de cette période que l'accent fut mis sur l'intégration de l'environnement dans les différents secteurs (transport, aménagement, agriculture, etc.) (Theys, 2015), en complément des politiques « dédiées » à la protection de la nature, dans l'idée que la protection de l'environnement implique forcément de réduire les impacts des différents secteurs sur les espèces et les milieux. Cette tendance s'est encore confirmée avec la création d'un grand Ministère de l'écologie « intégré » en rassemblant l'énergie et l'aménagement. Cette formalisation organisationnelle a permis qu'un service d'intégration des enjeux environnementaux existe dans chaque direction du Ministère (MTES, com.pers., 2019).

Cette évolution trouve un fort écho dans la sphère de l'écologie scientifique et de la protection de la nature qui alerte sur les limites des approches de conservation ciblant les espèces et espaces remarquables, généralement menacés de disparition. Ce mouvement de pensée déplore le fait que la plupart des efforts de conservation se focalisent sur des zones protégées qui restent de petites surfaces, et passent donc à côté d'un enjeu majeur : celui de la conservation des espèces communes (Gaston et Fuller, 2007). Premièrement, il est montré dans la littérature que les espèces considérées comme communes connaissent aussi un fort déclin (Gaston et Fuller, 2008 ; déclin d'un tiers des oiseaux communs en 30 ans : ONB, 2018 ; baisse de 75% de la biomasse d'insecte depuis 27 ans : Hallmann et al., 2017). De plus, il a été montré que ces espèces jouent un rôle majeur dans les communautés d'espèces et leur fonctionnalité et donc favorisent la diversité biologique (Gaston et Fuller, 2007). En s'appuyant sur ces connaissances, un discours émerge soulignant la nécessité de protéger la nature, non seulement dans les espaces protégés, mais aussi en dehors (Gaston et Fuller, 2007, 2008). Sont alors promus des programmes visant à améliorer la qualité environnementale de la matrice paysagère au sens large (par exemple, les programmes agroenvironnementaux, la trame verte et bleue).

La séquence ERC, à la suite de l'évaluation environnementale depuis son origine dans la loi de protection de la nature de 1976, semble directement répondre à cet enjeu soulevé par les scientifiques de la conservation, en impliquant des mesures en faveur de la nature environnant les espaces aménagés. Cependant, la mise en œuvre concrète de la séquence ERC – ciblant principalement les espèces protégées et menacées – rate cette cible. Finalement, la promotion des politiques environnementales dites « sectorielles » (ou d'intégration de l'environnement aux secteurs d'activité) peine, malgré des textes ambitieux et larges, à constituer en pratique une opportunité en faveur d'approches de conservation visant la biodiversité commune et la fonctionnalité des écosystèmes.

1.4. Les freins juridiques et organisationnels à la démarche d'évitement

Cette partie de la recherche fait l'objet d'un article en préparation :
Barral S. & Guillet F. Du pouvoir pour les bureaucraties environnementales ? Inflation normative et efficacité de l'action publique, soumis à la revue *Sociologie du travail* en novembre 2020.

« L'opportunité des projets d'aménagement » est ce qu'on pourrait prosaïquement appeler la « patate chaude » de la séquence ERC. Dans les séminaires et les journées consacrées au sujet, on le désigne comme un levier important. En substance, « la séquence ERC ne saura être pertinente que si elle s'appuie sur une véritable évaluation de l'opportunité des projets ». Pour les services instructeurs et l'Autorité environnementale pourtant, l'opportunité des projets ne fait pas partie de leurs critères de jugement – « ce n'est pas à nous de nous prononcer sur l'opportunité des projets ». En effet, l'Autorité environnementale n'a comme point d'appui que le principe de proportionnalité défini dans le code de l'environnement (Art. R. 122-5 du CE) : « Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine ». L'invocation de l'opportunité des projets ne peut avoir lieu qu'en cas d'impacts très importants. Pour certains acteurs et chercheurs au contraire, ce leitmotiv repose sur une interprétation dépolitisée du droit relatif à la séquence ERC (Dauguet, 2020 ; Barral et Guillet, in prép.). Ceci étant dit, l'opportunité des projets fait déjà partie des critères d'analyse dans le cadre de deux procédures spécifiques de mise en œuvre de la séquence ERC : la dérogation à la destruction d'espèces protégées d'une part (Art. L411-2 du CE) et l'évaluation d'incidence Natura 2000 (Art. L414 du CE). De plus, la question de l'opportunité des projets et plus largement de l'évitement stratégique intégré dans l'aménagement du territoire, semble récemment faire l'objet d'une prise en charge plus formelle. Elle se manifeste notamment par la préparation d'un « guide de l'évitement » au sein du CGDD pour une publication en 2020. Ce guide prend acte du fait que les mesures d'évitement sont difficilement traçables et mises en valeur par essence puisqu'elles désignent les options d'aménagement qui ne sont pas réalisées. Il vise alors à fournir des appuis en vue d'un renforcement de l'évitement, ce qui apparaît comme une nécessité dans notre analyse des mesures d'évitement présentée dans le chapitre 1.3 de ce document.

La « démarche d'évitement » est présentée comme un processus itératif tout au long du développement du projet⁶⁰ et intégrée – au sens d'un croisement des enjeux écologiques et socio-économiques. La démarche est abordée comme un processus en six étapes⁶¹, insistant sur la nécessité de justifier l'opportunité des projets, en ayant intégré les enjeux environnementaux dans les éléments à mettre en balance. L'apport potentiel de ce guide sera donc de promouvoir la logique de hiérarchisation et d'arbitrage des projets d'aménagement, autrement dit prendre au

⁶⁰ Le guide pour la démarche d'évitement concerne les plans, programmes et projets. Nous nous intéressons, dans cette partie 1, uniquement à « l'échelle projets ».

⁶¹ 1. Identifier et hiérarchiser les enjeux biodiversité sur une zone d'étude élargie ; 2. Evaluer et justifier le besoin en aménagement ; 3. Elaborer puis évaluer les solutions alternatives quant à l'opportunité du projet ; 4. Spatialiser le projet retenu compte tenu des enjeux hiérarchisés ; 5. Définir, justifier et mettre en œuvre les modalités d'aménagement pour le projet (phase exploitation et phase travaux) ; 6. Suivre les effets de la démarche d'évitement.

sérieux la question de l'opportunité des projets. Cela permettrait de rendre opérationnelles les grandes ambitions que la séquence ERC dans les textes, autant les documents de cadrage comme les lignes directrices que les textes réglementaires comme la loi Biodiversité de 2016. L'enquête juridique et organisationnelle conduite dans le cadre de ce projet de recherche questionne le potentiel d'évolution de l'instrument et de sa mise en œuvre dans ce sens.

L'évaluation et la justification de l'opportunité des projets ne peut reposer sur les porteurs de projet seuls, puisque c'est contradictoire avec leur raison d'être : un aménageur aménage. La contradiction existe également quand on raisonne l'évitement géographique. Les porteurs de projet n'ont ni les compétences écologiques, ni la légitimité pour décider seuls d'un projet modifiant le territoire (dans son sens de ressource commune : Colletis et Pecqueur, 1993). La mise en balance des différents enjeux sociaux économiques et environnementaux repose, selon le schéma général de l'action publique, sur l'existence d'espaces de débats démocratiques permettant l'expression des intérêts en présence, d'expertises et de techniques permettant de fournir les éléments nécessaires à la délibération, et des procédures juridiques garantissant le respect des délibérations. Ce schéma est théorique et tout l'enjeu de la démarche sociologique conduite ici consiste à évaluer le décalage entre la théorie et la pratique, du point de vue de la prise en charge des enjeux de biodiversité. Pour ce faire, nous nous intéressons en particulier aux acteurs porteurs des enjeux de biodiversité impliqués dans la mise en œuvre de la séquence ERC : les services de l'Etat en charge de l'instruction des dossiers et les associations de protection de la nature. L'étude des positions et du rôle effectif de ces acteurs trouve ses fondements dans ces deux hypothèses : (i) la connaissance et reconnaissance des enjeux écologiques du territoire constituent une condition nécessaire pour le déploiement d'une démarche d'évitement ; (ii) la démarche d'évitement itérative et intégrée suppose que des acteurs compétents sur le plan écologique assurent la réalisation d'un diagnostic territorial, l'accompagnement et le contrôle des porteurs de projet à toutes les étapes, soit l'existence d'une ingénierie territoriale et écologique en capacité de mener ces animations et négociations dans le territoire.

1.4.1 Champ d'application du droit de l'évaluation environnementale : un grand pas en avant, beaucoup de petits pas en arrière

Pour comprendre les conditions de travail des acteurs en charge du volet biodiversité dans l'instruction des projets d'aménagement, il est utile de retracer rapidement le cadre réglementaire et opérationnel relatif à la politique d'évaluation environnementale. Il faut comprendre que sa mise en place est progressive et fait l'objet de modifications permanentes, en particulier depuis 10 ans, ce qui rend l'exercice d'évaluation du droit de l'environnement périlleux. Les dix dernières années ont en effet été marquées par la précision du cadre réglementaire relatif à l'évaluation environnementale et la séquence ERC, occasionnant une importante production de textes (décrets, ordonnances, etc.). Dans leur analyse des inspecteurs des installations classées, Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais (2010) montrent qu'après une mise en place fondée sur des compétences techniques et sur le travail de terrain, le régime des installations classées a également connu une multiplication importante des textes qui a eu deux conséquences importantes : les inspecteurs s'en trouvent davantage tournés vers l'administration centrale et conduits à acquérir des compétences juridiques. Outre l'inflation normative autour de l'évaluation environnementale et la séquence ERC, on a pu observer depuis 2007 : la structuration de services dans les administrations déconcentrées et même la création de nouvelles institutions comme l'Autorité environnementale ; la mise en place de comités consultatifs, de groupes de travail, permettant la rédaction et la diffusion de guides techniques (les lignes directrices étant l'exemple le plus marquant).

Les agents instructeurs des services de l'Etat ont une place particulière dans ce système en construction. Ils sont en charge de la mise en œuvre des textes. Par l'exercice de la mise en œuvre, ils sont aussi ceux qui vont préciser, développer l'instrument et influencer la production de nouveaux textes de cadrage. Il s'agit du rôle de producteurs de politiques publiques qui est bien exposé dans la littérature en sociologie de l'action publique (Dubois, 2003). Dans cette section, nous commençons donc par décrire quelques éléments importants du cadrage réglementaire de l'évaluation environnementale, abordées comme les conditions de travail des agents instructeurs. Nous pourrions ensuite nous intéresser à ce travail de manière plus concrète dans la section suivante.

Le but de cette section n'est pas de retracer de manière exhaustive l'accélération de la production réglementaire relative à l'évaluation environnementale, mais de s'attacher à trois groupes de réformes particulières donnant à voir la tendance concernant le droit de l'environnement et en même temps de comprendre le cadre contraint dans lequel travaillent les instructeurs. On s'appuie ainsi sur : le champ d'application de l'étude d'impact systématique ou au cas par cas ; la mise en place de l'autorisation environnementale unique depuis 2017 ; le droit de dérogation accordé aux préfets et aux autres élargissements de ses compétences.

Etude d'impact obligatoire ou au cas par cas

L'étude d'impact a été introduite en France par la loi de relative à la protection de la nature de 1976. A l'origine, tout projet d'aménagement susceptible de porter atteinte à l'environnement par l'importance de ses dimensions ou des incidences sur le milieu naturel était par principe soumis à étude d'impact. Par exception, un décret prévoyait la liste des projets exemptés (par exemple projets ne dépassant pas un certain montant financier). Suite à la loi grenelle II et au décret du 29 décembre 2011, la logique est inversée. Le code de l'environnement énumère les projets et les plans soumis obligatoirement à étude d'impact, ainsi que ceux pouvant l'être après un examen au cas par cas. En revanche, il existe toujours des projets ou plans pour lesquels aucune évaluation environnementale n'est requise, seulement ces cas de figure sont passés sous silence.

Du point de vue de l'environnement, l'introduction de l'examen au cas par cas de projets a été perçue comme une avancée car cette technique permet en théorie de rattraper des projets qui auraient pu être exclus *de facto* du champ d'application de l'étude d'impact. Cependant, la lecture détaillée de la colonne « cas par cas » contient des caractéristiques de projet qui peuvent avoir de très lourds impacts. Par exemple, les projets de logement figurent au régime « cas par cas » jusqu'au seuil de 4 hectares. Cette surface est non négligeable et peut facilement entraîner la rupture de continuité écologique ou supprimer des surfaces critiques de l'aire de chasse ou de reproduction de certaines espèces. Or, depuis la mise en place de ce régime en 2011, l'annexe de l'article R122-2 a fait l'objet de très nombreuses modifications par décret (une ou deux par an⁶²) faisant basculer de plus en plus de types de projet du régime obligatoire vers le cas par cas. Selon les secteurs et le type de projet, les « pas en arrière » sont plus ou moins rapides (ex. ICPE enregistrement vs. Etude obligatoire en 2009).

Il s'agit d'un affaiblissement progressif du droit de l'environnement, en soumettant les procédures environnementales aux rapports de pouvoir qui sous-tendent les secteurs de l'aménagement et de l'environnement. Car il faut comprendre qu'en pratique, l'examen au cas par cas implique d'instruire un dossier, ce qui suppose du temps et des informations suffisamment éclairantes pour être à même de trancher sur la nécessité ou non de réaliser une étude d'impact. Le dossier transmis est porté par un maître d'ouvrage sans doute intéressé à éviter une procédure longue et coûteuse et qui n'aura de cesse de prouver qu'il n'a pas besoin de faire une étude

⁶²<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIART1000006834947>

d'impacts. Contrairement à la procédure obligatoire, cette instruction est influencée par de nombreux facteurs comme le pouvoir politique du maître d'ouvrage, son réseau de relations, et également des compétences de l'instructeur.

Evolution de l'évaluation environnementale

La loi Grenelle 2 constitue une avancée importante dans le domaine de l'étude d'impact⁶³, tant sur l'objet (précision des compartiments de l'environnement, comme la dérogation à la destruction d'espèces protégées sur laquelle nous nous concentrons plus loin) que sur la procédure d'élaboration du document (rubriques de l'étude d'impact : zonage, inventaires, etc.). Dans son analyse du texte, le juriste Arnaud Gossement (2010, lien web en note de bas de page) interroge la capacité de ce texte à inverser de la charge de la preuve. L'idée est que la responsabilité de montrer les impacts n'est plus celle des acteurs de la biodiversité, mais incombe bien au porteur de projet, qui pour obtenir son autorisation devra avoir démontré qu'il a évité, réduit et compensé au maximum les impacts de son projet final, après avoir scrupuleusement étudié toutes les alternatives. La question pour l'analyse est aujourd'hui de savoir si l'étude d'impact permet effectivement cette inversion de la charge de la preuve. Si l'évaluation environnementale s'avère n'être qu'une formalité administrative, sans prise sur le projet, alors ce sera un échec du point de vue de ce principe.

Néanmoins, la loi Grenelle 2 constitue un pas en avant certain pour le droit de l'environnement, mais l'augmentation des procédures et des démarches à mener pour voir son projet autorisé a généré une certaine résistance dans le secteur de l'aménagement. Le passage à l'autorisation environnementale unique, établi par ordonnance, a été présenté comme une réponse en simplifiant les démarches et en donnant des garanties aux maîtres d'ouvrage sur le calendrier d'instruction et sur la sécurité juridique des dossiers afin de réduire les risques de contentieux⁶⁴.

Les effets de cette réforme n'ont pas fait l'objet d'étude approfondie. Les éléments ayant pu être obtenus dans notre enquête semblent montrer une distribution symétrique des ressources stratégiques générés par la réforme. Elle induit une contrainte importante sur les instructeurs en raison des délais. Dans les périodes chargées où l'instructeur fait face à un nombre important de dossiers, cela peut baisser la qualité de l'instruction (analyse du dossier, mais surtout les temps d'échanges avec le maître d'ouvrage). Cependant, l'autorisation environnementale unique engage le maître d'ouvrage à fournir l'ensemble des pièces nécessaires au même moment. Cela permet aux instructeurs d'avoir une vision d'ensemble du dossier et de soulever d'éventuels manquements. Par exemple, un dossier Loi sur l'eau arrivant en DDT pourra être transmis en DREAL pour une procédure DEP. Dans certaines régions, la réforme a ainsi amélioré la communication interservices. Cette évolution positive reste cependant menacée par de nouvelles négociations des délais d'instruction.

« On travaille de façon proche avec le service de l'eau. Les lotissements ou tout projet économique ont quasi systématiquement un dossier loi sur l'eau. Donc on arrive à travailler ensemble et à remettre de la biodiversité à ce moment-là. On demande des diagnostics naturalistes qu'on obtient (c'est compris dans le volet incidence de la procédure loi sur l'eau). Et c'est là qu'on arrive parfois à faire déclencher une EI »
(Instructeur DDT, 2019).

Droit de dérogation accordé aux préfets et autres réformes

Un élément central de la configuration d'action publique relative à l'aménagement est le pouvoir du préfet de département. Les services déconcentrés du MTES, les DREAL et les DDT,

⁶³ <http://www.arnaudgossement.com/archive/2010/04/19/projet-de-loi-grenelle-2-ce-que-va-changer-la-reforme-de-l-e.html>

⁶⁴ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/lautorisation-environnementale>

sont respectivement sous l'autorité du préfet de région et des préfets de départements. Ce sont les préfets qui signent les arrêtés d'autorisation des projets d'aménagement et de bien d'autres programmes publics. On perçoit immédiatement l'enjeu de cohérence des politiques publiques, le préfet étant également responsable des autres politiques sectorielles en région ou département. La mise en avant d'une politique sectorielle par rapport à une autre par le préfet dépend de facteurs multiples : les orientations du gouvernement, son appréhension propre des enjeux du territoire influencé par sa formation (généralement faible en écologie) et surtout par le dynamisme des différents groupes d'intérêt. « *Le préfet va dans le sens du vent qui souffle le plus fort* » selon l'expression d'un expert en aménagement rencontré au cours de l'enquête. L'autorité et le rôle des préfets de région et de département ont fait l'objet d'une évolution importante suite à la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) depuis l'année 2010, ayant conduit à la fusion de nombreuses administrations, comme les DRE, DRIRE et DIREN pour former les DREAL. Cette réorganisation a permis de réduire le nombre d'entités administratives et donc une simplification des circuits de décision. Le décret relatif au pouvoir des préfets a dès lors fait l'objet d'une modification⁶⁵ pour restituer cette nouvelle architecture administrative, conforter leurs pouvoirs, en plaçant en particulier les préfets de département sous l'autorité du préfet de région, qui devient garant de la cohérence de l'action de l'Etat à l'échelle des régions (André, 2014)⁶⁶.

Les responsabilités des préfets ont ainsi eu tendance à s'étendre, dans un contexte de réduction budgétaire des préfectures largement mise à contribution pour réduire les effectifs de la fonction publique dans le cadre de la réforme générale des politiques publiques (RGPP) (André, 2014). Ce contexte légitime des réformes en vue de faciliter et simplifier le droit, mais soulève des interrogations sur un éventuel détricotage du droit de l'environnement.

Le décret du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation accordé aux préfets est le texte de ce type le plus récent. Il permet au préfet de région ou de département de déroger à des normes arrêtées par l'Etat, lorsque celles-ci sont rattachées à plusieurs domaines limités – dont notamment l'urbanisme et la protection de l'environnement – pour prendre des décisions individuelles⁶⁷. Si la dérogation doit répondre à plusieurs conditions – et notamment être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales –, les articles de veille juridique s'inquiètent d'une régression du droit de l'environnement en permettant aux préfets d'arbitrer en interne des conflits d'intérêt⁶⁸ d'autant qu'il ne s'agit pas d'une disposition temporaire dû à la période de crise sanitaire. Ce décret qui fait suite à deux ans d'expérimentation dans certaines régions à vocation à être pérennisé : son application n'est aucunement limitée dans le temps⁶⁹.

Dans le même sens, l'Autorité environnementale a publié un avis⁷⁰ le 5 février 2020 concernant le projet de décret sur la réforme de l'Ae et des décisions au cas par cas où elle pointe la dépossession de certains types de dossiers des mains de l'Ae au profit des préfets de régions,

⁶⁵ Le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifie le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004.

⁶⁶ http://www.senat.fr/rap/r13-753/r13-753_mono.html#toc0, consulté en mai 2020.

⁶⁷ Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet (JORF n°0087 du 9 avril 2020).

⁶⁸ <https://www.village-justice.com/articles/droit-derogation-accorde-aux-prefets-vers-une-protection-environnement-carte,34811.html>, consulté en juin 2020.

⁶⁹ Des associations ont engagé un recours pour demander l'annulation de cet arrêté. Elles ont constaté que ces dérogations ont permis pendant la période d'expérimentation « installation d'une unité de méthanisation dans une zone protégée dans l'Yonne, construction d'une digue et d'un parc éolien sans étude d'impact en Vendée. Elles craignent que le nouveau décret soit utilisé pour pousser des projets polluants dans un contexte de relance économique post-confinement, notamment les [projets miniers en Guyane](#) » (Laurent Radisson, « Droit de dérogation préfectoral : quatre associations attaquent le décret devant le Conseil d'Etat », 27 mai 2020, Actu-Environnement.com).

⁷⁰ http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/200205_reforme_autorite_environnementale_cas_par_cas_delibere_cle6ffb86.pdf, consulté en juin 2020.

qui ne présentent pourtant pas deux caractéristiques essentielles de l'Ae : les compétences techniques environnementales et l'indépendance institutionnelle.

On peut enfin évoquer la réforme concernant les conditions d'instruction des dérogations espèces protégées (art. L.411-2), qui réduit les prérogatives du Conseil national de protection de la nature (CNP) au profit des conseils scientifiques régionaux du patrimoine régional (CSRPN). Cette réforme présentée, comme les autres, dans un esprit de simplification administrative, a été perçue par la communauté d'acteurs porteurs des enjeux de biodiversité comme un retour de bâton causé par les prises de position exigeantes du CNPN vis-à-vis des dossiers examinés, et plus globalement par le sentiment d'une augmentation des contraintes environnementales de la part des aménageurs. Cette réforme présente des avantages (des experts siégeant en CSRPN ayant une connaissance fine du territoire) et des inconvénients (les CSRPN n'ont pas de moyen de fonctionnement). La question qui préoccupe particulièrement les acteurs porteurs des enjeux de biodiversité se situe dans le fait que la réforme confie au préfet l'exercice d'évaluations qui nécessitent des compétences écologiques. C'est en effet au préfet que reviendra la décision de soumettre les dossiers à l'avis de la structure régionale ou nationale. Tel qu'indiqué dans le projet de réforme, il s'agit bien « de proportionner au mieux les aspects procéduraux aux enjeux, en donnant des marges d'appréciation au préfet qui mène la procédure »⁷¹. Ce changement dans la procédure aura une influence certaine sur le travail d'instruction, l'avis du CNPN jouant actuellement un rôle de consolidation de l'instruction voire d'appui pour négocier avec le maître d'ouvrage des efforts supplémentaires relatifs aux impacts de son projet.

Les services espèces des DREAL ont vivement réagi pendant la préparation de cette réforme. Certains se sont clairement exprimé en sa défaveur, d'autres y sont favorables, cependant, tous s'accordent sur le fait que la proposition du gouvernement ne peut fonctionner qu'accompagnée de moyen :

« Dans cette réunion avec le Ministère, on a vu qu'ils n'imaginent pas notre charge de travail. Ils ont pris conscience des enjeux organisationnels de la réforme. Ils voient les aspects politiques, mais les aspects organisationnels ont été sous-estimés. Et pour l'instant, il n'y a pas d'ETP promis. Donc à moyen constant, on est vraiment dans la régression du code de l'environnement. Et puis c'est comme pour la réforme relative aux sites classés : la décision de soumettre à l'avis revient au Préfet. Donc ce sont les services du préfet qui vont présenter les dossiers, il n'y a ni les compétences, ni l'indépendance » (Agent instructeur, DREAL, 2019).

La concentration des pouvoirs des préfets est donc confirmée par des réformes régulières. Autant les analystes du droit que les instructeurs sur le terrain font le lien entre ce processus et la difficulté à faire valoir les politiques environnementales comme prioritaires sur le terrain.

Finalement, lorsque l'on s'interroge sur la capacité des instructeurs à accompagner les maîtres d'ouvrage dans une démarche d'évitement, on doit considérer le contexte qui sous-tend l'exercice de leur fonction. Il s'agit d'un univers à la fois marqué par une inflation normative qui les oblige à être compétent sur le droit, mais aussi par une rhétorique de la simplification administrative, dont les réformes concrètes engendrent une soumission accrue du travail d'instruction aux arbitrages du préfet.

⁷¹ <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/decret-relatif-a-la-simplification-de-la-procedure-a1941.html>, consultation juin 2020.

1.4.2 Le travail d’instruction sous tension politique et organisationnelle

Description de l’enquête et objectifs

L’enquête a principalement ciblé l’instruction de la procédure de dérogation à la destruction d’espèces protégées (DEP) qui se passe dans les services eau et biodiversité des DREAL et qui serait à l’origine de 70 à 80% des mesures compensatoires (Expert MTES, com.pers., 2019). Les instructeurs de chaque DREAL ont été contacté par email, en visant généralement les chefs de service indiqué sur les organigrammes. Cette démarche a permis la réalisation de 11 entretiens téléphoniques et 2 entretiens en présentiels supplémentaires (8 régions au total). L’instruction de l’étude d’incidence Natura 2000 et celle de la Loi sur l’eau qui se passent au niveau des DDT ont été abordées de façon plus superficielle par deux entretiens complémentaires.

A l’instar des autres axes de cette recherche, le point de départ de cette enquête réside dans les discours récurrents relatifs à la séquence ERC : « trop de projets passent à travers les mailles du filet, il faudrait que l’application soit plus large et plus sérieuse. Il faut donc renforcer les services instructeurs pour augmenter la capacité de traitement ». La conjoncture de réduction des effectifs de la fonction publique d’Etat (Biland, 2019) et les réductions de budget vécus par l’administration environnementale coupe court à ce raisonnement. Dans ce contexte, comment l’administration s’est accommodée du déploiement de cette nouvelle activité ? Quelle organisation interne a-t-elle mise en place ? Quelles en sont les conséquences pour le travail d’instruction ainsi que pour les missions antérieures des services concernés ?

Notons que l’objectif était de retracer de manière précise la réorganisation des services depuis 2007, de faire l’état de l’évolution du nombre d’équivalent temps plein affecté à l’instruction, de décrire l’éventuelle évolution dans la hiérarchie des priorités en termes de politiques publiques. Le travail d’enquête nécessaire a été largement sous-estimé et n’a donc pas pu être réalisé dans le cadre de ce projet de recherche. L’administration n’a pas de comptabilité par mission et le turn-over important qui caractérise ces services n’a que très rarement permis d’interroger des personnes ayant vécu l’histoire du service.

Le travail d’instruction au concret

L’instruction DEP est le plus souvent réalisée au sein d’un pôle espèce spécifique, appartenant au service eau et biodiversité des DREAL. Le travail d’instruction de la DEP consiste à évaluer le dossier présenté par le maître d’ouvrage et traduire ses obligations sous la forme d’un arrêté préfectoral qui sera signé par le préfet de département, tenant pour autorisation du projet. Abordé plus en détail, le travail de l’instructeur articule des dimensions scientifico-techniques, juridiques et politiques (Encadré 1).

Encadré 1 : Description du travail d’instruction de la dérogation espèce protégée

1. Avant le dépôt du dossier. Le travail d’instruction commence parfois avant le dépôt du dossier, lorsque le maître d’ouvrage ou son bureau d’étude prend contact avec les services de l’Etat pour connaître ses obligations en matière de procédure administrative. Il s’engage alors une discussion sur le projet, son lieu d’implantation, sa surface, son programme. Ce travail amont est plus ou moins investi selon les DREAL. Pour certains services, il s’agit d’un travail essentiel qui permet d’accompagner les maîtres d’ouvrage les plus réceptifs dans la démarche d’évitement. Cela implique cependant une importante disponibilité des agents administratifs pour des réunions d’échanges et éventuellement des visites de terrain.

2. Dépôt de la demande de DEP. Avant 2017, le maître d’ouvrage envoyait l’étude d’impact et souvent un dossier spécifique « espèce protégée » réalisé par le bureau d’étude, directement au pôle Nature du service eau et biodiversité des DREAL⁷². Depuis la généralisation de l’autorisation environnementale unique au 1^{er} janvier 2017, le dossier DEP provient du service qui reçoit le dossier complet⁷³. Prenons un exemple fictif : le projet est un tronçon routier de 3 km pour le contournement d’une commune. Le fait de trouver des informations claires et lisibles concernant la description du projet, la méthode pour évaluer les impacts puis les résultats (impacts estimés et mesures proposées) constitue un acquis très important pour l’instructeur qui y gagne beaucoup de temps de travail.

3. Jugement des impacts et des mesures. Le travail central de l’instructeur consiste à évaluer la qualité de l’évaluation des impacts et des mesures proposées. Pour notre route de 3 km, l’instructeur va se retrouver avec une liste de 200 espèces observées, un tableau de plusieurs pages présentant la hiérarchie des impacts, classé de faible à très fort, avec 3 à 6 niveaux d’impact, et les couleurs du vert, jaune jusqu’au rouge foncé. Comme démontré dans le chapitre 1.3, seulement 16% des espèces font l’objet d’une évaluation des impacts. Il est considéré que la biodiversité non menacée ou ordinaire peut être détruite sans affecter leur population. L’instructeur s’attache à vérifier que toutes les espèces considérées à enjeu dans la zone sont bien prises en compte. Il évalue la crédibilité des analyses en s’appuyant sur ses compétences plus ou moins développées en écologie et sa connaissance du territoire, très inégales d’un instructeur à l’autre. Les instructeurs les moins compétents sur les aspects écologiques vont s’attacher à la clarté du dossier et aux normes locales en termes d’enjeux pour les espèces.

4. Négocier et ajuster les mesures. Dans la plupart des cas, les mesures proposées dans les dossiers sont largement perfectibles. Pour certaines espèces, reconstituer des habitats consistent en des opérations très simples et de bon sens. Par exemple, pour s’assurer que l’écosystème soit accueillant pour des lézards verts ou ocellés, il suffit de reproduire des petites surfaces de pierriers. Pour d’autres espèces, les connaissances sont beaucoup plus lacunaires et l’efficacité des mesures absolument hypothétiques. Dans cette situation, l’instructeur recommande généralement de trouver un site le plus proche possible d’un point écologique et géographique, afin qu’il accueille les espèces affectées par la perte de surface. Cette logique pose le problème de ne finalement rien compenser puisque les espèces sont seulement déplacées (voir le chapitre 1.1). Néanmoins, la recherche de solution se fait de manière plus ou moins collective, selon la disponibilité des instructeurs, sous forme, à nouveau de réunions et de visites de terrain. Ces rencontres rassemblent le maître d’ouvrage, mais aussi les acteurs impliqués dans l’élaboration de l’étude d’impact et ceux

⁷² Les organigrammes peuvent légèrement varier d’une DREAL à l’autre.

⁷³ <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/lautorisation-environnementale>, consulté juin 2020.

pressentis pour la mise en œuvre des mesures : bureaux d'étude, association de protection de la nature, acteurs fonciers et agricoles. Dans ces échanges, l'instructeur négocie avec le maître d'ouvrage des mesures minimum pour que le dossier puisse aboutir à un arrêté préfectoral suffisant du point de vue du risque juridique. Le maître d'ouvrage négocie en même temps avec les acteurs du territoire les mesures et les montants que vont engendrer l'accès à telles parcelles, ou telle opération de gestion de milieu. Ce processus est de nature technique et territorial. Il s'agit également d'une période cruciale d'un point de vue politique.

Le dossier est amendé par le bureau d'étude pour le compte du maître d'ouvrage. Dans certains cas des études complémentaires sont demandées. Souvent, des éléments tangibles en termes de foncier pour la mise en œuvre des mesures compensatoires sont attendus. La norme semblant se dégager de notre enquête serait d'un tiers des parcelles de mesures compensatoires déjà sécurisées, ou au moins identifiées pour obtenir une autorisation.

5. Rédiger un arrêté préfectoral. Une fois le dossier suffisamment modifié aux yeux de l'instructeur, ayant également pris en compte les recommandations du CNPN, l'instructeur va rédiger l'arrêté préfectoral, suffisamment tôt pour que la signature du Préfet de département puisse être apposée dans les 9 mois de délai prévu depuis le régime de l'autorisation environnementale unique.

Charge de travail : ordres de grandeur

L'ordre de grandeur du nombre d'études d'impact de projets instruits par an à l'échelle de la France est de 1200 dossiers : un peu plus de 1100 dossiers évalués par les MRAE et une centaine par l'Ae (Synthèse annuel MRAE, 2019 ; Rapport annuel de l'Ae, 2019). A l'échelle régionale, le nombre de dossiers varie entre 50 (par exemple 56 pour les Pays de Loire) et 123 en Occitanie. Ces chiffres sont indicatifs car certaines études d'impact n'engendrent pas de procédure DEP. Et au contraire, il arrive que des projets non soumis à étude d'impact aient à présenter une demande de DEP.

Le nombre d'agents instructeurs a augmenté depuis l'extension de la procédure DEP aux projets d'aménagement. Avant 2007, la plupart des demandes de dérogation concernaient des projets scientifiques et des opérations de faible ampleur. Un agent était responsable de cette procédure, et avait généralement un portefeuille de missions variées. La DEP concernait ainsi environ un demi équivalent temps plein (ETP). Aujourd'hui, les services comptent 4 à 5 instructeurs et un chef de pôle sans augmentation des effectifs. Ceci est cependant toujours délicat à quantifier de manière précise en raison de la fusion de certaines DREAL dans le cadre de la loi NOTRe. Dans certaines DREAL, ces ETP sont clairement définis ; dans d'autres l'instruction impliquent un nombre plus large d'agents ayant chacun différentes missions. Lorsqu'ils sont à temps plein sur cette procédure, les instructeurs ont en charge entre 10 et 20 dossiers par an. A ces dossiers, il faut ajouter l'examen au cas par cas qui demande un travail d'évaluation beaucoup moins lourd, mais qui concerne un nombre croissant de demandes (40 dossiers de plus entre 2018 et 2019 témoigne un instructeur) – bien que cela n'engendre pas un nombre croissant d'études d'impact *in fine*. Le volume de travail propre aux différentes pièces est décrit par ces agents instructeurs :

« Pour l'examen au cas par cas, il faut 2 jours pour le chargé de mission. Comme c'est validé par préfet, il faut que notre directeur ou directeur adjoint le supervise, donc il faut compter 1h par dossier pour la validation de la direction. Quand on fait un avis sur une étude d'impact, là ça monte à 2 semaines par projet. Il faut étudier le document, consulter les différents services internes et externes. Mais quand on donne un avis global sur l'étude d'impact, c'est difficile de dire combien de temps on passe sur la partie ERC en

tant que tel. Et puis, le gros du travail, ça va être ceux qui vont gérer les arrêtés derrière » (Instructeur DEP, DREAL, 2019).

« Les réunions avec les maîtres d'ouvrage, c'est une partie importante du travail qu'on essaie de ne pas négliger. On en fait 80 par an et on essaie d'y aller à deux au maximum. On suit ça dans notre tableau de bord hebdomadaire » (Instructeur DEP, DREAL, 2019).

« Pour les examens au cas par cas, la réglementation ICPE intervient mi-2017. En 2018, on a eu une explosion du compteur. Ça c'est de l'affaiblissement du droit » (Instructeur DEP, DREAL, 2019).

Décalage entre sens de la mission et travail concret

Les agents instructeurs s'expriment spontanément sur le sens de leur travail, en disant généralement que les mesures ERC ne sont pas satisfaisantes dans le fond, mais que ces procédures permettent globalement de faire progresser la prise en compte de l'environnement dans le secteur de l'aménagement. *« Le fait qu'il y ait cette séquence ERC dans son ensemble, oui, la loi biodiversité nous permet d'empêcher des trucs qu'on ne pouvait pas empêcher il y a 10 ans. On a une dizaine de projet comme ça qui vont et qui viennent, qu'on refuse au fur et à mesure »* (Instructeur DEP, DREAL, 2019). Cependant, les conditions de travail ne permettent pas toujours de le réaliser de la manière la plus efficace. En particulier, plusieurs agents de différentes DREAL (AURA et Haut-de-France en particulier) conçoivent les rencontres avec les maîtres d'ouvrage et le travail pour modifier les projets comme étant l'étape centrale, mais elle est trop souvent sous investie :

« Le critère du Ministère pour calculer ses ETP, c'est le nombre de dossiers. Or, nous on passe énormément de temps sur l'évitement. Ça va représenter plus de la moitié du temps de travail des agents, et du coup ça ne rentre pas dans les lignes de calculs parce que c'est pas chiffré. Or c'est bien ça qui est important. Et notamment, pour les dossiers les plus compliqués, cela requiert énormément de réunions : avec la préfecture, les élus, les porteurs de projet. Tout cela, c'est beaucoup de temps » (Instructeur DEP, DREAL, 2019).

Les agents qui mettent en avant tout ce travail en amont de la rédaction de l'arrêté en appel du sens de leur mission. Si la séquence ERC peut produire des améliorations significatives pour la biodiversité, c'est le plus en amont possible, quand l'évitement peut encore être discuté. Comme l'a montré Dubois (2003) dans ses travaux sur les administrateurs de la culture, l'agent concerné par sa mission peine à voir son appréhension globale des enjeux écologiques dans un traitement spécifié et spécialisé : ici des listes d'espèces hiérarchisées pour en sélectionner que quelques bénéficiaires des mesures ERC. L'agent se retrouve acteur d'une réduction des enjeux écologiques qui relevaient d'une légitimité et d'une logique politique (protéger la nature) à « une légitimité et logique empruntant davantage un registre technique » (Dubois, 2003). Ce sentiment de perte de sens a deux conséquences importantes conduisant l'une comme l'autre à des services instables à fort turn-over : (i) la désaffection de ce type de poste par les agents qui sont compétents en écologie, au profit de personnes moins qualifiées ; (ii) le développement du mal-être au travail et le témoignage de plus en plus fréquent de cas de « burn-out ».

« Je suis inquiet du devenir de mon équipe, j'ai de plus en plus de mal à trouver des gens. Ceux qui sont compétents sur l'écologie, ils ont envie d'aller dans le pôle connaissance, c'est plus satisfaisant pour eux » (Agent instructeur, DREAL, 2019).

« Maintenant quand on voit le profil des personnes qui arrivent, à part moi dans le service, il n'y a personne qui n'a de formation qui intègre un volet biologie, au sens large. Donc ne parlons même pas de volet environnement ou écologie. Donc les personnes qui sont là actuellement suivent ou ont suivi des formations vraiment à visée acquisition de compétences environnementales. Y compris par des formations longues diplômantes ». (Agent instructeur, DREAL, 2018).

« Il y a la facilité de mouvement au sein de l'administration, si c'est une bonne chose, le travers c'est que les gens passent d'un service à un autre, d'une compétence à une autre compétence, sans avoir au préalable les

compétences. Et comme y'a des turn-over qui sont quand même importants, les personnes s'en vont avant d'être pleinement opérationnelles. Et ça c'est un constat qui peut être fait partout hein, pas que ici » (Agent instructeur, DREAL, 2018).

« Deux agents sont partis en 2017 pour ne plus vivre la pression des dérogations. Un autre a fait un burn-out et 4 mois d'arrêt cette année, il ne faut plus lui donner de dossier chaud » (Agent instructeur, DREAL, 2019).

Le turn-over a une influence immédiate sur la qualité du travail d'instruction : de nombreux instructeurs disent avoir eu besoin de deux ans pour être compétent. Or, c'est environ la durée qu'ils parviennent à « tenir » à ce poste. Dans le troisième extrait d'entretien présenté ci-dessus, on comprend que le mal-être au travail n'est pas seulement lié à la perte de sens mais surtout à la pression politique que les agents subissent dans l'exercice de leur tâche en apparence très technique.

Réduire les impacts du projet ou les risques juridiques de son autorisation ?

Le travail d'instruction consiste en un exercice d'équilibrisme délicat. D'un côté, l'agent doit faire preuve d'une acuité scientifique et technique pour évaluer le dossier de la manière la plus avisée possible et fonder des arguments pour éventuellement revoir le projet avec le maître d'ouvrage. Il faut aussi comprendre que cet exercice est essentiellement un travail de tri : quels sont les impacts trop graves pour ne pas les laisser passer ? Quels sont les impacts dont on s'accommodera ? Cette logique qui sous-tend le travail de l'instruction est fortement renforcée avec l'augmentation du volume d'examens au cas par cas : à partir de quel niveau d'impact potentiel faut-il demander une étude d'impact ? Sachant que le service ajuste aussi l'exigence mise dans les examens au cas par cas en fonction de sa capacité de travail :

« Je joue le rôle de « dégagiste », j'analyse les dossiers au cas par cas où je vois les gens en amont pour estimer le besoin de déposer une demande de dérogation. Mais il peut y avoir un impact. Si on devait faire toutes les dérog, il nous faudrait 20 ETP. Donc on ne peut pas, on travaille dans la logique de la médecine d'urgence. Mais on n'a pas de directive là-dessus, sur comment faire le tri, sur ce qui arrive en cas d'erreur. Un aménageur de lotissement présente un dossier de dérog et les 20 autres ne présentent rien. Mais si on voulait attraper tous les poissons, on n'a pas le filet. On prend un risque : 1. ça se trouve, il y a des espèces. On vérifie si c'est un ZNIEFF, mais bon, c'est juste une indication. Admettons, on n'est ni en ZNIEFF, ni en N2000, on ne demande pas. Mais 2. On risque quand même la mobilisation associative et la remise en cause de notre fonction. Tous les jours on a ce travail de tri à faire » (Agent instructeur, DREAL, 2019).

Ainsi, l'analyse des dossiers repose sur la connaissance du terrain et écologique des milieux, mais pour mieux les hiérarchiser au regard de la contrainte des moyens organisationnels disponibles. A cela, il faut bien sûr ajouter l'influence du contexte politique présenté dans un précédent projet ITTECOP (Guillet & Semal, 2018), jouant sur la capacité des agents à négocier avec le porteur de projet (la légitimité et l'assise du service instructeur *versus* le réseau relationnel du maître d'ouvrage pouvant aller jusqu'au préfet).

Ensuite, l'agent instructeur doit rédiger l'arrêté préfectoral pour le compte du préfet de département qui donnera l'autorisation au maître d'ouvrage. Cet arrêté doit être le plus complet et robuste possible car il détermine les obligations du porteur de projet quant aux mesures ERC notamment. Il doit également être robuste pour réduire le risque de recours juridiques de la part d'opposants aux projets. Un arrêté attaqué sera en effet facilement considéré comme ayant été mal fait par l'agent instructeur, qui se le fera généralement reprocher par sa hiérarchie. *In fine*, le travail de l'instruction requiert des compétences pointues pour pouvoir répondre à l'exigence de précision et de finesse technique, le tout dans un temps limité. Il apparaît un décalage entre les injonctions et la réalité organisationnelle.

Ainsi, d'un côté, les agents se présentent comme techniciens et répètent volontiers que « *ce n'est pas à [eux] de se prononcer sur l'opportunité des projets* » évoqué en introduction. Ceci reste discutable du point de vue des textes, les DEP devant nécessairement être justifiées par une « raison impérative d'intérêt public majeur », ce qui implique de se positionner sur la nature même du projet. « *Nos agents n'ont ni les compétences ni la légitimité pour examiner ça* » (Agent instructeur, DREAL, 2019).

D'un autre côté, on observe qu'ils endossent malgré eux, et de façon individuelle, une part du risque juridique des projets. Or, dans la littérature sur la mise en œuvre des politiques, que ce soit dans le domaine des politiques sociales (Brun et al., 2012) ou environnementale (Lascoumes et Le Bourhis, 1996), il est montré que la construction collective, par le travail d'équipe et surtout par le soutien de la hiérarchie, est une condition nécessaire pour maintenir l'application de la politique publique dans l'axe de son objectif initial.

Enfin, les conditions de travail des agents instructeurs favorisent-elles le développement de la démarche d'évitement ? Cette partie de l'enquête révèle des mécanismes plutôt défavorables à cette horizon souhaitable :

- La connaissance du territoire et des milieux est principalement mobilisée pour hiérarchiser les impacts « acceptables » jusqu'à ceux devant faire l'objet d'un dossier complet et de mesures ERC.
- Certains services sont rentrés dans cette démarche d'évitement : ceux qui investissent au maximum l'amont de la rédaction de l'arrêté, pour négocier et revoir le projet avec ses porteurs. Ils restent cependant minoritaires et sont eux-mêmes limités dans cet exercice par leur capacité organisationnelle.
- Enfin l'instruction se passe sous l'autorité du préfet qui a une aversion particulière pour les recours juridiques. Il en résulte que le travail d'instructeur est un travail sous pression, contradictoire avec la crédibilité et la légitimité nécessaire pour accompagner une démarche d'évitement dans le territoire.

De nombreux instructeurs témoignent d'un sentiment de contrainte, de marges de manœuvre trop faibles pour modifier les projets une fois qu'on arrive à la procédure DEP.

« La logique de la transversalité, du travail avec les services de l'aménagement, oui bien sûr, mais elle fonctionne que dans un monde idéal. Sauf qu'en réalité, on a des délais d'instruction et si on ne donne pas d'avis, c'est le refus tacite, et ça c'est inacceptable pour le maître d'ouvrage. Surtout quand ce sont des gros maîtres d'ouvrage, ils mettent la pression sur les services préfectoraux, qui remet la pression sur les services instructeurs. Donc oui, je suis d'accord, il nous faudrait porter les enjeux à l'étape de l'aménagement. Mais les unités d'œuvre. On n'a pas de temps à consacrer » (Agent instructeur, DREAL, 2019).

« J'ai indiqué que nous devions nous investir en amont, pour éviter le dépôt de dossiers de demande de dérogation dans des zones où on ne devrait pas ; et l'on [la hiérarchie] m'a répondu que notre travail était d'instruire les demandes, que la planification relevait d'autres services. Retour à la case "on assure le guichet", et comment font les autres ? Vérifie-t-on leur action ? Y contribuons-nous pour faire rentrer les enjeux biodiversité dans la planification ? Non » (Agent instructeur, DREAL, 2019).

Ces témoignages montrent un certain isolement des instructeurs dont le rôle serait d'« assurer le guichet », c'est-à-dire de passer le plus de dérogations possible, dans les temps et sans complications juridiques. Si les relations interservices sont faibles, les agents peuvent-ils s'appuyer sur des relations externes ?

1.4.3 Recomposition du réseau d'acteurs porteur des enjeux de biodiversité

Au-delà des services de l'administration en charge de la biodiversité, les associations de protection de la nature sont historiquement des acteurs importants de la mise en œuvre des politiques publiques, que ce soit pour le suivi naturaliste des écosystèmes, la représentation de la nature dans les instances de concertation à toutes les échelles, par leur participation à l'évaluation des programmes (Lascoumes, 2012). Ce rôle de mission de service public leur a même été rapidement reconnu après la mise en place du Ministère de l'écologie en 1971 et l'adoption de la loi de protection de la nature de 1976. Le Ministère n'a pas sa propre administration déconcentrée jusqu'en 1991. La loi a désigné les associations de protection de la nature comme relais de l'Etat sur le terrain pour la défense des intérêts qu'elles identifiaient, principalement la sauvegarde de la faune, de la flore et des espaces « naturels ». Celles-ci se sont alors vues dotées de moyens d'action particuliers pour mettre en œuvre l'action publique (Charvolin, 2003 ; Gramaglia, 2008).

Comment les associations de protection de la nature prennent-elles part à la mise en œuvre de la politique publique relative à l'évaluation environnementale et la séquence ERC ? Comment se positionnent-elles dans la réorganisation des rapports sociaux impulsé par ce nouvel instrument, notamment depuis 2007 ? Quels sont les interactions avec les services en charge de la biodiversité, et pour quelles actions ? Pour répondre à ces questions, l'enquête conduite auprès des instructeurs a été complétée par une **enquête auprès des associations de protection de la nature (APN)**. Nous nous sommes concentrée⁷⁴ cette fois sur les régions Occitanie (10 entretiens) et Haut-de-France (4 entretiens), en cohérence avec les autres axes de recherche de ce projet. Les associations ont été identifiées de deux façons : (i) à travers leur participation aux études d'impact analysée dans les chapitres 1 et 3 de ce rapport ; (i) à partir de rencontres directes en séminaires portant sur la séquence ERC. Il s'agit uniquement d'associations impliquées dans ce domaine. Toutes s'accordent à dire que nombre de petites associations locales restent à l'écart de ce sujet qui requiert des compétences techniques et juridiques faisant obstacle.

Cette enquête nous permet dans un premier temps de décrire les deux positions investies par les APN vis-à-vis de l'évaluation environnementale ; puis dans un second temps de discuter la recomposition des réseaux d'acteurs porteurs des enjeux de biodiversité.

1.4.3.1 Polarisation des positions des associations : bureau d'étude ou militant

L'enquête conduite auprès des APN était centrée sur la description des actions touchant directement ou indirectement l'évaluation environnementale et la séquence ERC. Il a été demandé aux interlocuteurs de retracer l'évolution de ces activités dans le temps, de l'associer à une éventuelle augmentation du nombre de salariés, et de les replacer dans leur portefeuille global d'actions (quelles sont les autres actions conduites pour intégrer la biodiversité dans l'aménagement et lutter contre l'artificialisation des sols). Deux modes d'intervention bien distincts apparaissent : le premier groupe d'APN joue un rôle de bureau d'étude ou d'opérateur technique ; le deuxième occupe une posture de militant matérialisée par des recours juridiques. Quelques associations tentent de mener les deux types d'action de front.

⁷⁴ Enquête réalisée par Fanny Guillet.

Les associations « bureau d'étude »

La plupart des APN qui ont un discours sur les études d'impact et la séquence ERC sont celles qui réalisent ou participent à des études elles-mêmes. Les compétences techniques et juridiques requises ne peuvent s'acquérir que par l'expérience. Un membre d'une APN retrace l'historique des APN en région Occitanie :

« Les asso qui sont vraiment impliquées sur ce sujet, ce sont les asso qui ont une partie bureau d'étude. Toutes les grosses asso naturalistes font des études maintenant. Mais c'est vrai depuis 20 ans en fait. Au début elles faisaient que des inventaires pour les études d'impact, et maintenant elles font les mesures ERC en plus. [Énumération de 5 associations relativement anciennes avec des effectifs de l'ordre de 10 à 20 salariés]. Ces associations peuvent avoir été plus militantes auparavant, mais ce basculement a eu lieu il y a très longtemps. Dans les années 90, elles étaient déjà dans ce questionnement : s'il faut faire des études, il vaut mieux que nous les fassions nous-mêmes, ce sera mieux fait » (Membre d'une APN, 2018).

Les années 1990 évoquées ici correspondent à une période charnière pour nombre d'associations qui s'étaient structurées et qui cherchaient des moyens de se pérenniser dans un contexte de réduction du bénévolat. Le financement d'études peut s'avérer irréversible : *« Mais après c'est piège car quand on se retrouve coincé avec un modèle économique de bureau d'étude »* (Membre d'une APN, 2018).

Le développement de la séquence ERC, en plus de l'étude d'impact constitue pour ces associations des opportunités, bien que l'enthousiasme reste mitigé à la description de ces actions. La séquence ERC peut représenter de nouvelles opportunités financières, cependant il ne se dégage pas de tendance claire de l'enquête sur ce point. Pour certaines associations, cela couvre uniquement le temps de travail affecté aux études, donc il n'y a pas de bénéfices pour la structure. D'autres parlent en revanche de mise en relation avec des acteurs privés pouvant déboucher sur de nouvelles opportunités de financements : *« Les mesures compensatoires nous permettent d'avoir des relations avec des entreprises privées, pour aller chercher d'autres financements. Là on vient d'obtenir un cofinancement d'ASF de 80 000 euros pour un projet Life »* (Membre APN, 2019). L'accès à des nouveaux terrains est spontanément avancé par ces acteurs.

« Ça ouvre des opportunités sur certains terrains, sur des territoires orphelins. Là c'est une ZNIEFF, mais ce n'est pas non plus une N2000. Donc c'était plus dur de lever des fonds sur des sites comme ça. Donc ça donne des opportunités de ce type » (Membre APN, 2019).

« Et on fait ces actions dans des zones où on était peu présent, donc on va récupérer du terrain et des infos dans des zones où on avait peu accès. Cela nous permet d'augmenter notre connaissance du territoire. Mais après, je ne veux pas dépendre que des MC parce qu'à terme, ça va poser d'énormes problèmes. On voit déjà des limites, des mesures compensatoires dans des zones inintéressantes » (Membre APN, 2019).

Ce dernier extrait d'entretien laisse poindre les nombreuses questions que se posent les APN vis-à-vis de leur engagement dans la séquence ERC. Cette évolution vers un modèle bureau d'étude, et le fait de participer à la prise en compte de la biodiversité dans le cadre d'étude d'impact qui vont finalement contribuer à l'autorisation de projets destructeurs, n'est en effet pas sans poser de questionnement existentiel à ces associations.

« Notre sentiment, c'est qu'on va trop vers la compensation. C'est le sentiment qu'on peut avoir sur certains dossiers. Bon, des fois, on voit que c'est important. Mais sur d'autres, on se pose la question du fait que ces dossiers aboutissent ».

Certains résolvent cette tension interne en essayant de néanmoins jouer un rôle de surveillance du terrain : « On joue aussi le rôle d'alerte : quand on voit que des parcelles sont concernées, on sait ce qu'il y a sur des parcelles, on fait les lanceurs d'alerte auprès de la DREAL ».

D'autres, comme les CEN se dotent d'une charte interne. Cela passe également par une régulation collective :

« Prendre le rôle de bureau d'étude, ce n'est pas toujours simple, ça donne parfois de gros scandales comme le projet de [...]. Ils ont finalement décidé d'abandonner le contrat. Il y a eu destruction d'une prairie humide avec plusieurs espèces protégées, ça a été signalé par une autre association. Certaines asso sont allées trop loin dans ce modèle mais maintenant elles sont plus vigilantes ».

Les militants et la voie du recours juridique

Un second groupe d'associations s'investit dans l'application de la politique d'évaluation environnementale et la séquence ERC par un mode d'intervention très différent : l'alerte et le recours juridique. Les associations centrées sur le recours juridique sont de deux types : il y a d'un côté les associations *ab hoc* nées de la mobilisation contre un projet d'aménagement ; de l'autre, les APN pérennes qui ont développé ces compétences et ce mode d'action. Les limites évoquées de ce mode d'action se situent dans l'impossibilité de suivre tous les projets et de sillonner tout le territoire. Ce sont donc le plus souvent les gros projets qui font l'objet d'une surveillance accrue, au détriment de nombreux petits projets ou des plans et programmes qui pourraient néanmoins être attaqués.

1.4.3.2 Des politiques programmatiques aux politiques au guichet

Dans ce chapitre, on interroge le système d'acteurs porteurs des enjeux de biodiversité dans les dynamiques d'aménagement et d'artificialisation des sols. Comme évoqué plus haut, les associations de protection de la nature ont un lien historique avec l'administration environnementale en France. C'est principalement lié au fait que le Ministère de l'écologie est resté longtemps sans corps de fonctionnaire, et donc sans administration déconcentrée. Les politiques environnementales devaient être portées d'abord par un délégué auprès du préfet. Pour mettre en œuvre l'action publique, il a fallu trouver l'ingénierie de terrain en dehors de l'administration (Lascoumes, 1994). Les DIREN sont créées en 1991 : c'est la mise en place de la structure administrative du Ministère de l'écologie aux différentes échelles, l'affectation d'un budget et de ressources humaines « Cependant, la constance des grands corps technocratiques au sein du ministère diminue le pouvoir réel du Ministère en charge de l'environnement face à d'autres ministères qui détiennent des compétences en rapport avec l'environnement : équipement (corps des ponts et chaussées), agriculture (corps du génie rural des eaux et des forêts), industrie (corps des mines) et santé (corps de la santé publique) » (Lacroix et Zaccari, 2010). Dans ce contexte, l'ancrage au terrain et les alliances dans les territoires que permettent les liens forts avec le tissu d'APN reste une ressource fondamentale pour faire avancer les politiques environnementales.

Les associations ont ainsi activement participé à la mise en œuvre aux programmes de connaissance de la nature, ce qui a permis par exemple l'inventaire ZNIEFF, elles participent à la gestion des espaces naturels, par exemple en assistant les structures de gestion des PNR et ses sites Natura 2000, elles animent des plans nationaux espèces, etc.

L'évaluation environnementale et la séquence ERC relèvent de ce qu'on appelle les « politiques au guichet ». Contrairement aux politiques programmatiques comme la protection d'espaces ou d'espèces qui laisse davantage la place à un dialogue en amont cherchant à associer ouvertement l'ensemble des parties prenantes, les politiques au guichet consistent généralement en des procédures administratives sur une période déterminée. L'agent reçoit la demande et l'instruit au regard du cadre juridique en vigueur. Les consultations de l'ensemble des acteurs ne sont pas systématiques et il revient aux APN de se renseigner sur les dates d'enquête publique pour émettre un avis. Sauf à être directement concerné par la procédure, on comprend qu'il y ait peu d'intérêt à s'y investir, surtout en tant qu'APN dont le but poursuivi est de conserver, et non

de piloter la destruction de la nature. Cependant, le rapprochement des deux enquêtes présentées ci-dessus, auprès des agents instructeurs, puis auprès des APN, montrent une réorganisation des liens sociaux, qui posent questions du point de vue du portage des enjeux de biodiversité.

Les ANP « bureau d'étude » travaillent pour les maîtres d'ouvrage

Il ressort très clairement des entretiens avec les agents instructeurs que les liens directs avec les APN sont rares comme l'illustrent ces extraits de différents entretiens avec des instructeurs : *« ça nous est arrivé de nous appuyer sur la LPO mais c'est loin d'être systématique »*. *« On travaille peu en direct avec les associations. Ça nous arrive de les rencontrer dans les réunions de pilotage des projets ou des journées d'échanges »*.

La faiblesse de ces liens trouve ses origines des deux côtés. La plupart des agents ne viennent pas de formation en écologie et peuvent rarement s'appuyer sur leur réseau personnel dans ce domaine. Ils ne restent pas suffisamment longtemps en poste pour tisser un réseau relationnel dans le territoire. Ceci n'est pas vrai pour les instructeurs formés et en poste dans le service depuis plusieurs années. Nous devons en effet préciser que quelques cas ont été rencontrés dans l'enquête, des agents s'appuyant sur un réseau naturaliste, permettant l'échange d'informations et de connaissances. Par ailleurs, les conditions de travail décrites plus haut ne favorisent pas la mobilisation des acteurs du terrain. Les agents ont en effet rarement le temps de faire du terrain et de chercher de la connaissance supplémentaire.

Du côté des APN, la participation à la mise en œuvre de la séquence ERC s'opère dans le cadre de contrats avec les maîtres d'ouvrage. En devenant le financeur (parfois en substitution des subventions publiques plus rares), celui-ci devient également l'interlocuteur privilégié. Plus précisément, l'APN participe généralement à un groupement d'opérateurs, souvent piloté par un bureau d'étude, qui reçoit alors le mandat d'élaboration de l'étude d'impact. Lorsque l'APN est opérateur pour le compte du maître d'ouvrage, elle n'est plus surveillante du territoire pour l'administration environnementale.

Si les relations entre les directions déconcentrées de la biodiversité et les APN restent fonctionnelles dans d'autres services (bien qu'ayant globalement tendance à se distendre, Coreau et al., 2017), les APN ne constituent pas une ressource pour les agents instructeurs au vu de la faiblesse de leur lien. Elles ne constituent pas les « alliances externes » nécessaires au portage de la politique publique dans le sens de ses objectifs finaux (Smith, 2019), ici de prise en compte de la biodiversité.

Les APN porteuses de recours juridiques : alliées ou opposantes ?

Nous avons décrit un second mode d'intervention des APN vis-à-vis de l'évaluation environnementale et de la séquence ERC : le recours juridique. Beaucoup d'acteurs (dont les instructeurs et les bureaux d'études) reconnaissent volontiers que le risque de contentieux est le principal levier pour ouvrir un espace de négociation des projets et des mesures avec les maîtres d'ouvrage. Cependant, les APN militantes et leurs actions de recours juridiques sont perçues de manière ambiguë par les agents des services instructeurs : tantôt comme une pression nécessaire, tantôt comme une menace sur leur activité. La menace est à la fois de nature organisationnelle : la montée du contentieux implique un travail très abouti dans la rédaction des arrêtés afin qu'ils soient robustes d'un point de vue juridique ; et de nature politique : en cas de recours, la pression redescend sur l'agent. Ce témoignage illustre bien le rapport équivoque des instructeurs vis-à-vis du contentieux :

« A la fusion, on a gagné une juriste, on peut gérer les contentieux nous-mêmes. Ils se sont multipliés par 4 entre 2017 et 2019. Dans la région, on a l'association [...] qui a un juriste à temps plein. Ils passent leur temps à attaquer les manquements de l'Etat. Lorsque qu'il y a un manquement sur la dérogation, c'est la

décision du préfet qui est attaquée. Mais pour nous en face, ça veut dire des ETP pour gérer» (Agent instructeur, DREAL, 2019).

Question de la chercheuse : vous parliez tout à l'heure d'une pression qui est parfois exercée sur votre service pour accélérer le traitement de certains dossiers. N'est-ce pas rassurant pour vous que le contentieux puisse assurer un contrepoids politique ? *« Mais nous on se fait secouer par notre hiérarchie ! Il faut faire une note au directeur pour expliquer. Et ça monte au préfet. Et ça remonte et redescend. Cela met un stress quand on rédige les arrêtés, avec le contentieux qui monte, on n'a plus le droit à l'erreur. C'est notre métier et on a envie de bien faire notre métier. Il faut se mettre à la place des agents : quand ton arrêté est attaqué, tu n'es pas dans le bon côté. Et c'est dur » (Agent instructeur, DREAL, 2019).*

L'ambiguïté de la perception du contentieux par les agents instructeurs révèle l'ambiguïté de leur propre posture : ils sont agents de l'Etat en charge de l'application d'une procédure environnementale. Mais en cas de désaccord politique sur le projet, son bien-fondé ou sa conduite, l'agent se retrouve de fait embarqué, entraîné par le préfet, dans le portage du projet. Le contentieux reste pourtant le premier levier pour aborder la question de l'opportunité des projets au regard de leur intérêt public pour les DEP et les dérogations au titre de la législation Natura 2000. Une analyse juridique récente montre plus de la moitié (56%) des arrêtés préfectoraux liés à la DEP sont cassés en cas de jugement, et la grande majorité pour défaillance au niveau des raisons impératives d'intérêt public majeur (Massol et De Sousa, 2020). Cette étude montre que le contentieux est un levier non négligeable et favorable à la démarche d'évitement à l'échelle du territoire.

Conclusion de la partie 1

Cette première partie de la recherche interrogeait les perspectives d'un rééquilibrage de la séquence ERC, au profit de l'évitement et en respect du principe hiérarchique des trois étapes de la séquence. L'analyse progresse depuis la compensation en remontant jusqu'à la démarche d'évitement. Chacun des chapitres soulève des obstacles à cette version rééquilibrée de la séquence ERC, et nous conduisent à formuler des recommandations puis à énoncer des perspectives de recherche.

Synthèse des résultats

Le **chapitre 1** montre que 80 % des sites de **compensation** sont des espaces naturels ou semi-naturels. On s'attend donc à ce que le gain écologique soit faible sur ce type de milieu. Ceci est confirmé par le fait que la plupart des mesures compensatoires sont des mesures de gestion ou d'entretien de milieux. Ces résultats montrent donc que les mesures compensatoires aujourd'hui proposées par les maîtres d'ouvrage avec l'appui des bureaux d'étude, et validées par l'administration et le préfet, ne fournissent aucun élément tangible en termes de gain écologique. 80% des surfaces de compensations ne compensent pas la perte de milieux et de biodiversité. Ces résultats s'expliquent par la focalisation sur les espèces protégées à risque juridique et sur le principe de proportionnalité, interprétés dans les faits comme le devoir du maître d'ouvrage de montrer sa bonne volonté.

Le **chapitre 2** interroge la robustesse du **cadre juridique de l'évitement** et montre que sa codification reste faible par rapport à d'autres aspects bien plus détaillés de la politique d'évaluation environnementale. Le premier constat est celui de l'absence de définition législative ou réglementaire des mesures d'évitement. Ensuite, en dépit de l'apparente simplicité du terme, la sémantique des textes juridiques révèle les nuances d'évitement auquel peut donner lieu un projet. Sur le fond, le chapitre met également en lumière une proximité avec d'autres rubriques de l'étude d'impact et notamment avec la description des solutions alternatives, qui préfigure une démarche d'évitement. Quant au juge administratif, son contrôle des études d'impact comme des décisions d'autorisation ne traite qu'à la marge ces points. Il faut qu'il existe une erreur manifeste d'appréciation, à savoir une insuffisance frappante ou un faisceau d'indices concordants - dont les mesures d'évitement ne seraient qu'une insuffisance soulevée parmi d'autres -, pour qu'il annule la décision contestée. Il n'est donc pas à même à l'heure actuelle de veiller à une application exigeante de la hiérarchie ERC. En refusant de se prononcer sur la pertinence des choix effectués entre les différentes alternatives et en retenant quasiment systématiquement l'utilité publique des projets, le juge administratif ne semble pas non plus à même de contrôler et donc de sanctionner la démarche amont d'évitement. Il semble se cantonner à l'appréciation de mesures techniques d'évitement sauf en matière de dérogation espèces protégées où un certain nombre de projets ont été annulés faute d'être entrepris pour les raisons impératives d'intérêt public majeur.

Le **chapitre 3** interroge la **signification écologique et pratique de l'évitement**. Cette étude montre que les mesures d'évitement sont très marginales derrière une majorité de mesures de réduction qui portent le plus souvent sur la gestion de chantier mais sans pérennité en phase d'exploitation. L'apport central de cette analyse fine des dossiers est de montrer que malgré une définition large – absence totale d'impact – les mesures d'évitement et réduction ne concernent que 8% des espèces inventoriées sur les zones d'emprise des projets. Ainsi, c'est l'ensemble de la séquence ERC qui réduit la biodiversité à quelques espèces et milieux spécifiques.

Pour redonner de l'ampleur à cette séquence ERC qui s'avère réductrice, le **chapitre 4** interroge les **conditions de développement d'une démarche d'évitement**. Partant de l'hypothèse selon

laquelle la démarche d'évitement nécessite un accompagnement et une connaissance fine des territoires, nous avons étudié le travail concret des acteurs qui portent généralement ces aspects, à savoir l'administration en charge de la nature et les associations. Pour aller au bout de cette perspective, il serait nécessaire d'étudier le rôle de l'Autorité environnementale, ce travail est actuellement développé par le projet Pégase ITTECOP. Il s'avère que les services chargés de l'instruction des projets d'aménagement sont isolés et peu à même de fournir le travail de terrain et d'animation nécessaire. Ils subissent au contraire une pression importante de la hiérarchie ou du préfet et endossent même une part du risque juridique des projets. Les associations de protection de la nature peinent à s'investir sur cette thématique d'aménagement qui exigent une culture technique pointue. Les seules à s'y aventurer sont celles qui adoptent un rôle de bureau d'études, mais se retrouvent alors à travailler pour le compte du maître d'ouvrage. Les faibles alliances, que ce soit en interne de l'administration ou entre administration et association, ne permettent pas de fonder un tissu suffisamment solide pour prévenir des aménagements dans des zones sensibles.

Recommandations à l'attention de la communauté de la séquence ERC

- **Une compensation vraiment « satisfaisante »** : 80% des surfaces compensatoires sont des milieux déjà naturels ou semi-naturels. Les raisons explicatives sont économiques, politiques et également écologiques (il faut que les milieux soient accueillant pour les espèces visées : un tien vaut mieux que deux tu l'auras – on peut aussi parler de mesure de consolation). Cependant peut-on se satisfaire que 80% de la compensation n'en soit pas ? Dans la littérature internationale sur la compensation écologique, il ressort que la compensation peut viser des milieux naturels uniquement si elle prévient d'impacts futurs avérés et à condition de ratios multiplicateurs de surface conséquents (X ha protégés pour 1 ha détruit, avec $X \gg 1$). Il peut être envisagé d'exiger un pourcentage minimum de surface de compensation sur des sites très anthropisés. Cela aurait mécaniquement pour effet d'augmenter le coût de la compensation et donc son caractère incitatif.
- **Renforcer la logique pollueur-payeur** : l'évaluation environnementale s'inscrit dans une logique de pollueur-payeur : les coûts des études ainsi que les mesures à mettre en œuvre sont à la charge du porteur de projet. Cependant, l'instruction et le contrôle sont endossés par l'administration environnementale, dont la dotation a tendance à baisser par le mouvement de la révision générale des politiques publiques. A moyen constant, l'instruction des projets d'aménagement est réalisée au détriment d'autres politiques de plus long terme. Ce point rejoint les réflexions sur la fiscalité par rapport aux problèmes environnementaux, suite au rapport séminal dirigé par G. Sainteny (2011). Une réflexion sur un mécanisme de paiement du temps d'instruction mériterait d'être amorcée.
- **Evaluer les dossiers au regard de l'opportunité des projets** : le principe de proportionnalité qui s'applique aux études d'impact induit une analyse des mesures au regard de l'ampleur du projet et de ses impacts. Cependant, il reste appliqué à un cadre (l'EI) où les aspects sociaux et économiques ne figurent pas, la mise en balance des différents enjeux n'est donc pas possible. Le fait que les agents instructeurs ou d'autres acteurs de la chaîne insistent autant sur le fait qu'ils n'ont pas à juger de l'opportunité des projets révèle un dysfonctionnement dans l'agencement social qui porte les procédures. Nous avons précisé que l'analyse de l'opportunité des projets était prévue seulement dans les procédures spécifiques de la dérogation à la destruction d'espèce protégée et lors de l'évaluation d'incidence Natura 2000. La recommandation est double : (i) Pour les DEP et Natura 2000, il y a un besoin de clarification de la notion de raisons impératives d'intérêt public majeur (RIIPM) à l'aide d'analyses jurisprudentielles (suite à celle de Massol et de Sousa, 2020) et d'une formation des agents sur cette question. (ii) Pour les autres autorisations de projet, il serait nécessaire d'introduire de critères pour juger de l'opportunité, tout en pensant

l'articulation avec d'autres principes à valeur constitutionnelle comme celui de la liberté d'entreprendre.

- **Assurer des conditions d'instruction opportune** : On a montré dans le chapitre 1.4 comment les agents étaient exposés aux pressions politiques. Une réflexion est nécessaire en vue d'une recomposition du système afin que l'analyse des dossiers puisse être réalisée au regard de l'opportunité des projets (voir point précédent), tout en garantissant aux agents des conditions de travail améliorées.
- **Favoriser des zonages plus robustes à l'échelle de la planification du territoire** : nos analyses confirment les craintes exprimées autour de la séquence ERC. Tel qu'appliqué, l'instrument ne prend en compte qu'une petite partie de la biodiversité effectivement présente, et ce, à toutes les étapes de la séquence, laissant de côté la réduction quantitative de biodiversité au profit d'une approche qualitative ne traitant que quelques cas d'espèces. La séquence ERC à l'échelle des projets peut cependant conduire à minimiser les impacts, à condition qu'elle oriente les aménagements dans des zones à faible enjeu écologique, c'est-à-dire en dehors des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. Cette condition implique un cadrage amont beaucoup plus robuste des aménagements. Il s'agit de renforcer la prise en compte de la biodiversité à l'échelle de la planification territoriale.

Partie 2.

Intégrer la biodiversité dans l'aménagement des territoires : apports et limites de la séquence ERC

L'ensemble des analyses écologiques, juridiques et sociologiques présentées dans la première partie pointent les limites de la séquence ERC à l'échelle du projet et engagent une réflexion plus en amont de l'aménagement du territoire. **Cette seconde partie interroge alors la capacité de la séquence ERC à l'échelle des plans et programmes à renforcer la prise en compte de la biodiversité dans l'aménagement du territoire.**

La séquence ERC constitue une rubrique de l'évaluation environnementale des plans et programmes, qui est elle-même une pièce requise dans le cadre de l'élaboration de documents d'aménagement du territoire, en particulier les documents d'urbanisme comme les SCoT et les PLU. Il n'est donc ni possible ni souhaitable d'étudier la séquence ERC appliquée aux plans et programmes sans la replacer plus largement dans les processus d'aménagement.

Cette analyse suit une progression en trois chapitres. Le premier chapitre (2.1) pose le cadre juridique de la prise en compte de la biodiversité dans le code de l'urbanisme et le code de l'environnement pour ensuite soulever les points saillants de la séquence ERC à l'échelle plans et programmes. Une fois ce cadre posé, nous adoptons comme référence pour l'analyse de la mise en œuvre les bilans de l'évaluation environnementale produit par les MRAe. Comme à l'échelle projet, un fort décalage apparaît entre les textes réglementaires relativement ambitieux et la pratique calée sur une interprétation réductrice du droit. L'objectif de cette partie est dès lors d'éclairer les facteurs concourant à ce décalage. Pour cela, le deuxième chapitre (2.2) est consacré à la mise en place du matériau empirique. Le troisième chapitre (2.3) décrit cinq déterminants de la faible prise en compte de la biodiversité dans les processus d'aménagement : l'aménagement comme impératif des communes ; les caractéristiques écologiques du territoire ; la relégation des contraintes écologiques à d'autres échelles ; le circuit d'instruction ; et enfin l'affaiblissement de l'ingénierie publique et de l'ingénierie territoriale.

2.1. Les espaces naturels et la biodiversité dans le droit de l'urbanisme et de l'environnement

2.1.1 Dans le droit de l'urbanisme

A partir des années 1920⁷⁵, le **droit de l'urbanisme s'est révélé un vecteur de choix pour la gestion optimisée de l'aménagement territorial** : en effet, ses objectifs premiers sont la maîtrise et l'organisation de l'aménagement de l'espace. A partir de 1976, les documents d'urbanisme doivent prendre en compte les préoccupations environnementales⁷⁶. Les contraintes fortes dont dispose le droit de l'urbanisme, par le zonage précis des territoires, permettent un contrôle des aménagements. Les documents d'urbanisme définissent en effet des caractéristiques par type de zone. Parmi ces caractéristiques se trouve l'inconstructibilité pour des raisons environnementales (zones naturelles, zones forestières, espaces boisés classés, espaces réservés, *etc.*). De plus, les zonages doivent être respectés selon un rapport de conformité⁷⁷. Cela signifie qu'il sera impossible d'aller à l'encontre du règlement ou de s'en écarter⁷⁸. En l'occurrence, les projets situés dans ces zonages devront nécessairement respecter les affectations du sol prévues. A ce stade, l'évitement géographique est donc imposé par des dispositifs des documents d'urbanisme.

De l'échelle de la région à celle de la commune

L'enjeu de protection de la biodiversité a progressivement intégré les politiques relatives à l'aménagement des territoires, notamment par le biais du mouvement de décentralisation (Clap et Moral, 2010). La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (MAPTAM) place **la Région** en « chef de file » de la protection de la biodiversité. Elle est responsable de décliner la stratégie biodiversité à l'échelon régional et peut notamment créer des parcs naturels régionaux et des réserves naturelles régionales. Depuis la loi NOTRe de 2015 pour la mise en place des nouvelles régions, la Région doit développer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ayant vocation à mettre en cohérence et remplacer les schémas sectoriels préexistant (transport, air climat énergie, trame verte et bleue).

Le département est doté de différents outils de protection de l'environnement, comme les espaces naturels sensibles (ENS) et l'espace agricole et naturel périurbain (EANP).

Concernant **les communes et les intercommunalités**, c'est dans leur rôle de planificateur et de responsable des documents d'urbanisme qu'elles sont le plus directement impliquées pour protéger la biodiversité. A l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) est en charge de planifier l'aménagement des territoires depuis la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU) de 2000. Le SCoT est un document d'urbanisme qui se doit de respecter les principes du développement durable selon l'article L101-2 du code de l'urbanisme, tels que le développement urbain maîtrisé, la préservation des milieux et paysages naturels, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques etc. La loi SRU prévoit, en dessous du SCoT, le plan local d'urbanisme (PLU) ou le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) qui régit l'urbanisme et l'affectation de l'usage des sols désormais selon le « projet d'aménagement et de développement durable ».

⁷⁵ Soler-Couteaux P., Carpentier E., *Droit de l'urbanisme*, Hypercours Dalloz, 6^e éd., 2015.

⁷⁶ Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (JORF 13 juillet 1976).

⁷⁷ Article L. 152-1 Code de l'urbanisme.

⁷⁸ Soler-Couteaux P., Carpentier E., *op. cit.*, p.86.

La biodiversité est directement concernée par ces documents de planification, essentiellement sous deux angles :

- **L'affectation de l'usage des sols** : le SCoT prévoit une enveloppe d'ouverture à l'urbanisation et les principaux projets d'aménagement, impliquant le niveau de consommation d'espaces naturels et agricoles. Les PLU et PLUi prévoient le zonage précis de ces changements d'occupation du sol, avec la capacité de maintenir ou non un important tissu de « zones naturelles » (ZN) dans leur cartographie. Il existe une nomenclature détaillée pour désigner les zones couvertes par les PLU : zones boisées, zones naturelles humides, etc. A chacune de ces zones est affecté un règlement en partie prévue par le droit (code forestier, code de l'urbanisme) qui détermine les usages et activités autorisées sur ces zones. La négociation et l'élaboration de la cartographie des PLU constituent donc un enjeu majeur pour la biodiversité. En effet, la consommation d'espaces naturels et agricoles dans le cadre de l'urbanisation constitue une menace pour la biodiversité.

- **La mise à l'échelle de la Trame verte et bleue** : la Trame verte et bleue a été inscrite dans la loi Grenelle I en 2009. Entre 2011 et 2015, les régions ont développé leur Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) qui doit obligatoirement être pris en compte dans les documents d'urbanisme. Donc le développement des SCoT de ces dernières années fut l'occasion pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'élaborer ou de réviser leur schéma en accord avec les nouvelles législations, notamment les lois Grenelle. La TVB doit être mise à l'échelle 1/25 000 dans le SCoT. Les PLU et PLUi doivent dès lors la prendre en compte, en vertu de leur rapport de compatibilité vis-à-vis du SCoT.

La hiérarchie des documents de planification du territoire

Quelques généralités concernant les documents de planification du territoire doivent être posées pour comprendre le cadre dans lequel la biodiversité pourra être portée ou non comme une priorité territoriale. Ces documents s'inscrivent dans une logique descendante : tout document de niveau supérieur impose ses orientations à celui de niveau inférieur. Le SRADDET constitue aujourd'hui le document de référence pour l'ensemble du territoire régional et doit inspirer la planification des métropoles et des collectivités. Les documents de planification d'échelle inférieure devront présenter un **rapport de compatibilité** aux règles du SRADDET⁷⁹. En d'autres termes, cela signifie qu'une norme est jugée compatible avec une autre dès lors qu'elle n'y contrevient pas et « sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier »⁸⁰.

A une échelle inférieure, les prescriptions des SCoT s'imposent également aux communes dans un rapport de compatibilité. Afin de déterminer les politiques publiques qui doivent régir l'aménagement du territoire, le SCoT est composé de trois documents : un rapport de présentation qui contient notamment un diagnostic et une évaluation environnementale (dans laquelle s'inscrit la séquence ERC), le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le document d'orientation et d'objectifs (DOO) qui est entre autres opposable aux PLU et PLUi. Le SCoT peut aussi faire des recommandations, ce sont des mesures incitatives pour faciliter l'atteinte des objectifs du SCoT ou des mesures qui ne relèvent pas du domaine d'application et d'opposabilité d'un SCoT, déterminé par le code de l'urbanisme⁸¹.

⁷⁹ Il leur suffira en revanche de prendre en compte les objectifs du SRADDET.

⁸⁰ CE 18 déc. 2017 *ROSO et autres*, req. n°395216. La notion de compatibilité est plus exigeante de celle de « prise en compte » mais moins qu'une rapport de conformité entre deux instruments juridiques.

⁸¹ Ministère de l'égalité, des territoires et du logement, *Le Schéma de cohérence territoriale, Guide pratique à l'attention des élus*, Juin 2013

2.1.2 Dans le droit de l'environnement

Au-delà du droit de l'urbanisme, le **droit de l'environnement participe à l'aménagement et la gestion de l'espace**. A ce titre, plusieurs instruments de protection permettent de limiter ou d'exclure la fréquentation de certains espaces, certains usages ou construction et ainsi d'assurer la survie d'un milieu naturel ou d'une espèce en particulier. Les outils que nous allons lister se rattachent en cela au principe de prévention. Ils ne sont pourtant pas des mesures d'évitement au sens du droit des évaluations environnementales car ils sont pré-existant à l'ouvrage ou l'activité dont l'autorisation est demandée. En cela, ils constituent pour le maître d'ouvrage une source d'information importante pour l'implantation du projet. Ce sont des indicateurs, dans la mesure où ils permettent d'identifier rapidement des zones « sensibles », donc à éviter en priorité. Certains de ces instruments de protection devront de surcroît être repris dans les documents d'urbanisme⁸². Ils acquièrent ainsi une visibilité et une force contraignante qui renforcent leur pouvoir protecteur.

Sans chercher à être exhaustif, la suite du propos vise à présenter plusieurs instruments juridiques présentés en tant qu'indicateurs. Issus des droits de la protection des espaces, des espèces, du paysage, du patrimoine, *etc.*, ces outils sont d'origine variée. Parmi ces indicateurs, certains sont plus coercitifs que d'autres, ce qui permet de les hiérarchiser. Ils sont ici classés du simple indicateur informatif au plus prescriptif. Toutefois, il est impossible d'établir une hiérarchie fixe dans la mesure où le degré de contrainte dépend du contenu exact de chaque instrument juridique. Une analyse au cas par cas doit donc toujours être effectuée par le maître d'ouvrage.

- ⇒ Les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), présentes en France depuis 1982, constituent l'inventaire du patrimoine naturel qui recense toutes les « *richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, pédologiques, minéralogiques et paléontologiques* » du territoire⁸³. L'ensemble des données sur les ZNIEFF, recueillies de façon participative, sont numérisées et centralisées sur une plateforme en libre accès. En tant que données publiques, les informations présentes sur cette plateforme sont gratuites et librement réutilisables. Néanmoins, l'inventaire du patrimoine naturel reste un outil sans valeur juridique : aux yeux du juge administratif, la présence d'une ZNIEFF ne permet pas à elle seule de bloquer la réalisation d'un projet⁸⁴.
- ⇒ Un autre indicateur notable est constitué par les trames vertes et bleues (TVB), création des lois « Grenelle »⁸⁵. Par le biais de continuités territoriales formées par des ensembles linéaires végétaux – trames vertes – et le long des cours d'eau – trames bleues reliant des réservoirs de biodiversité⁸⁶, les TVB ont pour mission d'enrayer la perte de biodiversité et d'en assurer un meilleur fonctionnement. En effet, de telles continuités permettent le déplacement des composantes de la biodiversité en dépit de la fragmentation provoquée par les installations, ouvrages, aménagements et autres infrastructures, notamment de

⁸² C'est le cas des parcs nationaux, des réserves naturelles, *etc.*

⁸³ Article L. 411-1 A Code de l'environnement.

⁸⁴ Pour un exemple de jurisprudence où le juge administratif valide un projet de zone d'aménagement concerté pourtant situé sur une ZNIEFF de type I – type de ZNIEFF la plus qualitative- abritant plusieurs espèces protégées : CAA Nancy, 12 juin 2014, n°13NC00244.

⁸⁵ Loi n°2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009 dite « loi Grenelle I » (JORF 5 août 2009) et loi n°2010-788 portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 dite « loi Grenelle II » (JORF 13 juillet 2010).

⁸⁶ Ce sont en réalité les espaces déjà protégés par les dispositions du Code de l'environnement tels les parcs nationaux, les réserves naturelles, les parcs naturels régionaux, les sites Natura 2000, *etc.*

transport⁸⁷. Les TVB sont déclinées au niveau national et surtout régional au travers des schémas régionaux de cohérence écologique, désormais intégrés dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). L'existence d'un tracé de TVB n'est en principe pas incompatible avec la réalisation d'un projet mais nécessite le respect de la séquence ERC avec des mesures de compensation spécifique. Il faudra toutefois se reporter aux SCoT et au PLU pour vérifier que ceux-ci mentionnent l'existence des espaces formant la TVB, ce qui reste rare en pratique⁸⁸. Les TVB ne sont pas encore suffisamment protégées dans le temps et dans l'espace pour permettre un évitement géographique systématique (Camproux et Lucas, 2012). Cette situation correspond davantage à un manque de volonté politique qu'à une insuffisance d'instrument juridique⁸⁹. Si les TVB étaient correctement reprises dans les documents d'urbanisme, voire protégées par des zonages contraignants, les continuités écologiques pourraient davantage s'imposer aux maîtres d'ouvrage et donc entraîner des mesures d'évitement.

- ⇒ Les arrêtés préfectoraux de protection des biotopes sont des outils permettant de protéger des éléments naturels particuliers à l'instar des mares, marécages, haies, landes, dunes, *etc.*, en raison du fait qu'ils abritent des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées⁹⁰. Un arrêté de protection de biotope devra, pour bloquer tout aménagement sur le territoire auquel il s'applique, le préciser expressément au titre des actions qu'il interdit⁹¹. En outre, cette mention devra nécessairement être justifiée et proportionnée à l'objectif visé. Les arrêtés sont rendus publics par plusieurs biais⁹². Généralement, les zones faisant l'objet d'un arrêté de biotope sont classées en zone naturelle « N » des PLU⁹³. Il a déjà été jugé que l'existence d'un arrêté de protection de biotope constitue un motif justifiant un refus d'autorisation d'exploiter une carrière⁹⁴.
- ⇒ L'existence de sites Natura 2000 est une donnée fondamentale à prendre en compte par les maîtres d'ouvrage souhaitant implanter leur projet. Issus des directives « oiseaux »⁹⁵ et

⁸⁷ Articles L. 371-1 et s. Code de l'environnement.

⁸⁸ Les autorités environnementales relèvent la rareté des zonages indicés TVB dans les documents d'urbanisme, Synthèse annuelle 2017, L'Ae et les MRAe : une communauté d'Autorités environnementales, 2017, p.25.

⁸⁹ L'article L.101-2 6° du Code de l'urbanisme contient désormais « la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ». Sans créer un zonage dédié à la TVB dans les documents d'urbanisme, ces derniers peuvent désormais contenir des mentions annexes aux continuités écologiques : une zone pourra donc être définie « Nf », le « f » rajoutant à la zone naturelle la caractéristique « passage de faune » (Article L. 141-4 Code de l'urbanisme pour les SCoT, article L. 151-5 Code de l'urbanisme pour les PLU). Voir sur ce point Bodiguel L., Langlais A., Ménard A., « Trames vertes : les (in)certitudes du droit », Chroniques et opinions, *Droit de l'environnement* n°261, nov. 2017.

⁹⁰ Article L. 411-1 Code de l'environnement. Fonctionnant selon un système de liste, l'outil vise à prévenir la disparition d'espèces inscrites présentant un intérêt scientifique particulier, jouant un rôle essentiel dans l'écosystème ou encore nécessaires à la préservation du patrimoine naturel

⁹¹ A cet égard, Sandrine Bélier dénonçait en 2006 le nombre important d'arrêtés de protection de biotopes illégaux en raison de leurs interdictions générales et absolues : Bélier S., « De la nécessité de préserver l'habitat d'une espèce en protégée : l'arrêté de protection de biotope a-t-il fait ses preuves ? », *op. cit.*, p.126.

⁹² Article L. 411-16 Code de l'environnement : affichage dans les communes concernées à la demande du préfet, publication des arrêtés dans le recueil des actes administratifs ainsi que dans des journaux locaux.

⁹³ Pour le juge, le fait qu'une zone boisée soit protégée par un arrêté de biotope justifie son classement en zone « N » (*Conseil d'État*, 3 septembre 1997, n°170189).

⁹⁴ *Cour administrative d'appel de Paris*, 16 mai 2006, n°03PA003031.

⁹⁵ Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages dite « Oiseaux » (JOCE n° L 103 du 25/04/1979), qui permet la création de Zones de Protection Spéciales (ZPS) à destination des oiseaux.

« habitats »⁹⁶, ces sites constituent un « réseau écologique européen Natura 2000 »⁹⁷ visant à conserver ou rétablir dans un état favorable sur le long terme les éléments de biodiversité et les habitats naturels à l'origine de leur mise en place. La désignation d'un site Natura 2000 est de la responsabilité de l'Etat⁹⁸. Elle s'accompagne de la mise en place de mesures (contrats, chartes, règlement, etc.) veillant au rétablissement ou au maintien dans un état de conservation favorable des éléments environnementaux visés. Même si la désignation d'un site Natura 2000 n'est pas incompatible avec toutes les activités humaines, une évaluation d'incidences spécifique est exigée en amont de leur réalisation afin de vérifier l'absence d'impact significatif de ces activités sur les objectifs de conservation du site. L'évaluation des incidences s'avère décisive puisque si elle n'est pas satisfaisante ou si des atteintes significatives aux objectifs de conservation demeurent malgré les mesures d'évitement et de réduction envisagées, l'autorité administrative doit en principe refuser la réalisation de l'activité ou de l'aménagement. En somme, l'efficacité de l'évitement que permet le dispositif Natura 2000 sera fonction de l'effet significatif ou non de l'aménagement sur l'état de conservation favorable de la zone. Un projet présentant des effets non significatifs pourra s'implanter sur ou à proximité d'un site Natura 2000⁹⁹. A l'inverse, la présence d'impacts significatifs bloque la possibilité d'aménager en zone Natura 2000, sauf obtention d'une dérogation.

- ⇒ Les parcs nationaux sont instaurés en présence d'un intérêt spécial d'origine naturelle ou en lien avec le patrimoine culturel d'un territoire¹⁰⁰. Ils offrent la possibilité d'interdire certaines activités humaines en fonction de périmètres prédéfinis. Ces interdictions seront plus ou moins strictes selon l'espace concerné et son urbanisation préalable : les cœurs de parc permettent des protections très strictes (interdiction des constructions au-delà de l'existant hors autorisation spéciale avec avis du conseil scientifique du parc) alors que dans les aires d'adhésion périphériques, les constructions sont en principe autorisées, sous réserve du respect d'une procédure spéciale.
- ⇒ Les réserves naturelles nationales et régionales sont des outils mis en place sur des territoires qu'il « convient de soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader »¹⁰¹, car ils présentent un intérêt fort pour la protection des milieux naturels. L'acte de classement d'une réserve naturelle¹⁰² permet d'interdire toute action pouvant nuire au milieu naturel protégé, ou d'altérer le caractère de la réserve à l'intérieur du document de gestion adopté au moment de son classement¹⁰³. A titre d'exemple, il sera possible de réglementer ou d'interdire les activités industrielles, l'exécution de travaux publics ou

⁹⁶ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages dite « Habitats Faune Flore » (JOCE n° L 206 du 22/07/1992), qui permet la création de Zones Spéciales de Conservation (ZSC) pour les types d'habitats et espèces animales et végétales présentes aux annexes I et II de la directive.

⁹⁷ Article L. 414-1 IV Code de l'environnement.

⁹⁸ Article R. 414-3 et s. Code de l'environnement.

⁹⁹ Des mesures de suppression et de réduction des impacts d'un projet peuvent rendre l'atteinte aux zones Natura 2000 non significative et ainsi ne pas avoir à proposer de solutions alternatives au projet (voir sur ce point CE 28 mars 2011 n°330256 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies sur un décret déclarant d'utilité publique et urgente la réalisation d'un tronçon de ligne TGV portant mise en compatibilité des documents d'urbanisme de plusieurs communes).

¹⁰⁰ Article L. 331-1 Code de l'environnement.

¹⁰¹ Article L. 332-1 Code de l'environnement.

¹⁰² Le ministre chargé de la protection de la nature est à l'origine de la procédure de classement, article R. 332-1 Code de l'environnement.

¹⁰³ Article L.332-17 Code de l'environnement.

privés ou encore l'utilisation des eaux¹⁰⁴. La décision de classement et le plan de délimitation de la réserve naturelle sont notamment reportés en annexe des PLU ou sur les documents équivalents en vigueur et publiés au fichier immobilier¹⁰⁵. De ce fait, ils deviennent opposables aux demandes d'autorisation d'occupation du sol¹⁰⁶. Malgré les aliénations, locations, concessions, le territoire de la réserve continuera à bénéficier des mesures de préservation édictées. Cette particularité assure à l'outil un degré de protection dans le temps relativement fort¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Article L. 332-3 Code de l'environnement.

¹⁰⁵ Article R. 332-13 Code de l'environnement pour les réserves nationales, article R. 332-39 Code de l'environnement pour les réserves régionales.

¹⁰⁶ Article L. 152-7 Code de l'urbanisme.

¹⁰⁷ Article L. 332-7 Code de l'environnement.

2.1.3 L'évaluation environnementale et la séquence ERC du niveau plans et programmes dans le droit

2.1.3.1 Qu'est-ce que le niveau plan et programme des évaluations environnementales ?

Dans l'historique du droit des évaluations environnementales en France, la mise en place de cette procédure en 1976 par la loi relative à la protection de la nature ne concernait que les projets. L'intégration des plans et programmes dans le champ de l'évaluation environnementale s'est fait bien postérieurement¹⁰⁸. Ce n'est qu'en 2004, suite à la transposition d'une directive de l'Union européenne¹⁰⁹, que l'évaluation environnementale est étendue aux plans et aux programmes en droit français. Aujourd'hui, de nombreuses évaluations environnementales à cette échelle sont réalisées comme en atteste le nombre de dossiers d'évaluations environnementales dont sont saisies les autorités environnementales en 2018 : sur 1088 dossiers, elles ont rendu un total de 708 avis¹¹⁰.

La procédure d'évaluation environnementale ne concerne cependant pas indistinctement tous les plans et programmes. Selon l'article L. 122-4 du Code de l'environnement, sont soumis à évaluation environnementale « *les plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, ainsi que leur modification, dès lors qu'ils sont prévus par des dispositions législatives ou réglementaires, y compris ceux cofinancés par l'Union européenne* ». Cette définition est plutôt large, car elle intègre les plans d'origine législative, mais aussi réglementaire, ainsi que plusieurs niveaux de conception des plans et programmes (échelle étatique, échelle régionale, départementale, communale). Les domaines concernés sont aussi nombreux : cela va de l'agriculture à l'aménagement du territoire¹¹¹.

In fine, les plans et programmes pour lesquels une procédure d'évaluation environnementale est mise en œuvre sont quand même désignés au moyen d'une liste limitative (art R. 122-17 C. env.). Le code de l'environnement distingue d'un côté les plans et programmes systématiquement concernés par une évaluation environnementale et de l'autre, les plans et programmes soumis au cas par cas à cette obligation. Pour rappel, dans ce dernier cas de figure, le maître d'ouvrage va devoir monter un dossier allégé contenant les éléments-clefs permettant d'apprécier si une étude d'impact complète est nécessaire. Ce dossier est soumis aux autorités environnementales qui statueront sur la question¹¹².

Clairement, le niveau des plans et programmes est marqué par la diversité des documents concernés et la spécificité de leurs approches : par exemple, il est compliqué de comparer les effets et finalités d'un schéma directeur de l'aménagement des eaux (planification des ressources en eaux) et d'un schéma national des infrastructures de transport (gestion et planification des tracés des infrastructures de transport). Cela rend toute considération propre aux mesures ERC d'un plan difficile à généraliser à l'ensemble des autres plans et programmes.

¹⁰⁸ A noter, pour d'autres pays comme les Etats-Unis, les plans et programmes ont été les premiers concernés par la procédure d'évaluation mise en place en 1969 (Dubreuil T., « Fascicule 362 : Etude d'impact et évaluation environnementale », Jurisclasseur Administratif, mise à jour 1er octobre 2014, p.5).

¹⁰⁹ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

¹¹⁰ Autorités environnementales et Missions régionales des autorités environnementales, Synthèse annuelle 2018, pp.14 et s., 76 p.

¹¹¹ Selon l'article L. 122-4 du Code de l'environnement, sont concernés « l'agriculture, (de) la sylviculture, (de) la pêche, (de) l'énergie, (de) l'industrie, (des) les transports, (de) la gestion des déchets, (de) la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme ou (de) l'aménagement du territoire ».

¹¹² Article L. 122-4 Code de l'environnement.

Parmi ces plans, une place particulière doit être faite aux documents d'urbanisme.

En termes quantitatifs, ils représentent une part conséquente des plans et programmes soumis à évaluation environnementale : en 2016, sur les 444 avis rendus par l'Autorité environnementale (Ae) et les Missions régionales d'Autorité environnementale (MRAe), plus de la moitié concerne des documents d'urbanisme¹¹³. Le même constat s'impose en 2017¹¹⁴.

L'extension du champ d'application des évaluations environnementales aux plans et programmes permet aux acteurs de se positionner sur l'évitement de façon bien plus stratégique dans l'espace et dans le temps.

2.1.3.2 L'intérêt des plans et programmes pour une stratégie d'évitement réussie

Parler des plans et programmes ne revient pas à ignorer le niveau des projets. Le niveau stratégique des plans et programmes et le niveau des projets sont fortement liés. Ainsi, les plans et programmes concernés par l'évaluation environnementale sont ceux qui définissent le cadre dans lequel les projets soumis à évaluation environnementale seront autorisés¹¹⁵. Par exemple, les documents d'urbanisme règlementent les possibilités d'implantation des aménagements sur le territoire, ainsi que le contenu des permis de construire. Les schémas directeurs de l'aménagement et de la gestion des eaux sont le document de référence pour la délivrance des autorisations prises dans le domaine de l'eau. A ce titre, permettre une meilleure appréhension des mesures d'évitement au niveau stratégique devrait engendrer leur meilleure gestion au niveau des projets. En effet, les autorisations délivrées pour les projets devront respecter les zonages et les mesures d'évitement définies par les plans et programmes.

Le niveau plans et programmes présente par ailleurs plusieurs avantages non négligeables. Il permet par exemple d'englober les effets de projets qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation environnementale au moment de leur réalisation. Ainsi, les projets qui se trouvent en dessous des seuils de l'obligation d'évaluation environnementale (EE), et de ce fait non soumis à étude d'impact, pourront être inclus dans une évaluation environnementale globale intervenant à l'échelle des plans et programmes. Ce faisant, la séquence ERC trouve une application élargie. Si l'EE au niveau des plans et programmes permet d'englober leurs effets, notons tout de même que le degré de précision sera moindre à l'échelle d'un territoire en comparaison avec l'étude d'impact d'un projet (Lucas, 2017)¹¹⁶. Une évaluation plan ne peut pas remplacer une évaluation projet et inversement. Il est possible de les assembler en un document unique, mais pas de faire l'économie de l'étude d'une échelle au profit de l'autre (Kubien, 2018)¹¹⁷.

En outre, le niveau des plans et programmes permet une meilleure cohérence grâce à sa vision d'ensemble. Par exemple, les impacts cumulés qui résultent de la réalisation d'une succession de projets sur un même espace sont plus facilement identifiables. Il sera aussi plus facile de visualiser et d'organiser les trames vertes et bleues. Sur le point précis de la biodiversité, des articles issus du domaine de l'écologie (Regnery, 2013 ; Bigard et al. 2017) vont également dans le sens de la globalisation de l'approche en soulignant la forte interaction des espèces qui

¹¹³ Synthèse annuelle 2016, L'Ae et les MRAe : une communauté d'Autorités environnementales, Première analyse des avis et des décisions de l'Ae et des MRAe en 2016, pp.10 et 27.

¹¹⁴ Synthèse annuelle 2017, L'Ae et les MRAe : une communauté d'Autorités environnementales, 2017, p.14.

¹¹⁵ Article L. 122-4 Code de l'environnement.

¹¹⁶ Lucas M., « Collectivités locales et compensation écologique, quelles perspectives ? », Droit et ville N°83/2017, p.11.

¹¹⁷ Kubien S, Mémoire de Master II, Contribution à une clarification juridique des phases d'évitement et de réduction en matière d'évaluation environnementale, septembre 2018.

forment en vérité des réseaux de noyaux de biodiversité interconnectés. Ainsi, remonter à l'échelle spatiale d'un territoire présente également tout son intérêt dans une approche écologique.

L'intérêt de réfléchir à la séquence ERC au stade des plans et programmes se justifie plutôt pour les mesures d'évitement et de compensation qui supposent des stratégies spatiales d'aménagement que pour les mesures de réduction (Bigard, 2018). En effet, quand les mesures de réduction interviennent, l'action d'aménager est acquise. L'apport préventif des mesures de réduction est donc nécessairement moindre¹¹⁸. Il serait par conséquent moins pertinent de se positionner au stade des plans et des programmes pour les mesures de réduction, car les enjeux et les répercussions du changement d'échelle sont bien plus faibles pour ces mesures.

2.1.3.3 La typologie des mesures d'évitement sous le prisme des plans et programme

Parmi les trois catégories d'évitement évoqués précédemment dans ce rapport (opportunité, géographique et technique) et au vu des caractéristiques du niveau « plans / programmes », certaines sont plus adéquates que d'autres à l'échelle de la planification.

C'est le cas de **l'évitement d'opportunité, auquel la vision d'ensemble du niveau des plans et programmes permet une expression optimisée**. Par exemple, dans un plan de déplacements urbains, définir l'option de privilégier tel type de transport en commun plutôt que le véhicule individuel peut amener à ne pas construire davantage d'axes routiers. De plus, la question de l'opportunité de l'évitement se pose dans un plan ou programme au moment où l'orientation du document planificateur n'est pas définitive. En effet, rien n'est encore figé au stade de la planification : les options d'aménagement sont ouvertes et en discussion. De ce fait, s'ensuit une souplesse dans l'appréhension de l'opportunité des actions d'aménagement prévues à ce stade. En comparaison, l'intervention de la démarche d'évitement d'opportunité sur les alternatives demeure trop tardive dans l'étude d'impact des projets car elle intervient alors que les principales orientations du projet (foncier, financements, partenariats, *etc.*) ont déjà été tranchées¹¹⁹. La question de l'opportunité du bien-fondé d'un projet est pourtant tout aussi primordiale que pour un plan. Cependant, à ce niveau de décision, les tensions sont souvent plus fortes, car les intérêts financiers et les engagements contractuels sont tangiblement engagés. Réaliser un évitement d'opportunité s'avère alors compliqué. Des mesures d'évitement optimisées au niveau des plans et programmes devraient simplifier très en amont les questionnements au niveau des projets, par exemple en définissant les options de mobilités souhaitées pour un territoire.

Contrairement à l'évitement d'opportunité, l'évitement technique paraît peu approprié au niveau des plans et programmes. En effet, l'évitement technique implique une dimension opérationnelle, alors que les documents de planification comportent globalement davantage des considérations d'ordre général. Même s'il n'est pas interdit de penser que certains plans pourraient éventuellement contenir des mesures d'évitement techniques¹²⁰, la majorité

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Entretien avec Annie P., chargée de mission évaluation environnementale, service information, développement durable et évaluation environnementale, DREAL Hauts-De-France, le 16.07.2018. Entretien avec Nicolas P., Chef du pôle Evaluation environnementale, service énergie, climat, logement et aménagement durable, Dreal Normandie, le 16.07.2018.

¹²⁰ On peut penser par exemple aux plans climat-air-énergie qui comprennent un volet opérationnel, notamment concernant les techniques à privilégier pour éviter les émissions de gaz carbonique (Article R. 122-17 10° Code de

d'entre eux n'en contiennent pas. Ce n'est pas leur rôle de décliner chaque solution technique. En revanche, cette catégorie de mesures d'évitement se retrouve plus fréquemment au niveau des projets où la dimension opérationnelle s'impose de fait.

Entre l'évitement d'opportunité adéquat au niveau des plans et programmes et l'évitement technique plus opportun au niveau des projets, figure **l'évitement géographique, qui peut s'adapter aux deux échelles d'action**. La question de l'évitement géographique est intermédiaire entre les plans et les projets et source de nombreuses interactions entre les échelles d'action.

La traduction de l'évitement géographique ne se fait pas de la même façon au niveau des plans et programmes et au niveau des projets.

S'agissant des plans et programmes, l'évitement géographique consiste à préserver les espaces intéressants pour l'environnement en les sortant du champ des possibles localisations des projets à venir. Par exemple, un zonage d'urbanisme de type forestier ou naturel faisant apparaître des endroits sensibles bloque l'urbanisation de ces espaces. Les projets futurs devront donc s'implanter ailleurs. Cela peut aussi revenir à transformer des zones sur lesquelles étaient prévues une opération ou un aménagement en zones non aménageables. A cette échelle, l'évitement géographique peut, en fonction des régions, disposer d'un large champ de manœuvre.

Au niveau des projets, l'évitement géographique se manifeste par le fait pour un maître d'ouvrage d'écarter un emplacement potentiel. Cet évitement au stade du projet suppose dès lors une bonne connaissance des enjeux environnementaux, enjeux qui peuvent être révélés par la présence d'instruments juridiques de protection des espèces ou des espaces tels les arrêtés de protection de biotopes, les réserves naturelles, etc. Le maître d'ouvrage sera ensuite responsable de la hiérarchisation de ces informations en fonction de leur degré de contrainte, de façon à éviter les espaces les plus sensibles ou à tout le moins ceux pour lesquels le risque de contentieux ou de sanctions pénales est le plus élevé.

2.1.4 Premiers bilans de l'application de la séquence ERC à l'échelle plan et programme

La qualité des évaluations environnementales et l'application de la séquence ERC sont évaluées par les MRAe publient des bilans annuels. Depuis leur première année d'exercice, les MRAe proposent en effet une analyse quantitative et qualitative des plans et programmes reçus. Il nous paraît important de retranscrire ici l'ensemble des faiblesses relevées par les MRAe sur la base des 963 documents d'urbanisme reçus en 2018 pour lesquels environ 700 avis ont été délivrés.

Précisant que les constats tirés de l'analyse des dossiers de 2018 reprennent largement des éléments déjà diagnostiqués en 2016 et 2017, les évaluations environnementales des plans et programmes se présentent comme encore insuffisantes et révèlent une culture de l'aménagement qui peine à intégrer les enjeux écologiques (Encadré 2).

Encadré 2 : Analyse des évaluations environnementales des documents d'urbanisme (Synthèse annuelle MRAe, 2018 : 26-27).

1. « La démarche d'évaluation environnementale reste un exercice encore mal compris et, en conséquence, encore mal pratiqué ou accepté par une majorité de porteurs ».
2. « Les maîtres d'ouvrage considèrent souvent la réalisation d'une évaluation environnementale comme une obligation procédurale, produite à l'issue de la finalisation du plan/programme, et même parfois intégralement confiée à un tiers qui n'a pas participé à son élaboration ».
3. « Les documents d'urbanisme sont bâtis à partir d'une volonté de développement démographique et économique qui n'est pas mise en question par l'analyse de l'ensemble du système territorial concerné, notamment dans ses composantes environnementales ».
4. « Les documents d'urbanisme répondent à une logique d'« offre » au risque de constater, comme le font souvent leurs diagnostics, une consommation foncière et des impacts environnementaux induits découplés des croissances démographiques et économique effectives ».
5. Les principes généraux de la démarche « éviter / réduire / compenser » restent encore largement méconnus et mal mis en œuvre.
6. Les MRAe confirment leur constat d'un décalage fréquent entre les bonnes intentions affichées dans les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) et leur transcription souvent insuffisante dans le zonage, le règlement et les orientations d'aménagement et programmation (OAP), qui devraient en traduire la portée. L'Ae l'a également tout particulièrement relevé pour la totalité des plans et programmes qui lui ont été soumis.
7. La lisibilité des évaluations environnementales, en particulier des résumés non techniques, est souvent insuffisante pour répondre à l'enjeu d'appropriation par le public.

Les études de cas que nous allons développer dans les chapitres suivants présentent les mêmes écueils, ce qui nous conforte dans l'idée que notre échantillon est représentatif des tendances générales observées. L'utilité des études de cas approfondies est, dans ce contexte, d'apporter des éléments de description et d'explication aux constats soulevés par l'Autorité environnementale.

La qualité des évaluations environnementales globalement insuffisante

Les services instructeurs interrogés (DDT, Ae et avis MRAe) considèrent généralement que les évaluations environnementales ne sont pas assez poussées et surtout déconnectées du projet d'aménagement.

« Concernant la qualité des PLU et des SCoT, je ferai deux remarques : une sur la manière de faire et l'autre sur la prise en compte réelle de l'environnement. Pour moi, les deux sont insatisfaisantes. La plupart du temps, l'EE est faite sur la base de connaissance biblio et très peu sur le terrain. Et dans bien des cas, la biblio n'est pas suffisante, et la façon dont ils la font, c'est léger. Et ils expliquent finalement que les impacts du projet, c'est peanuts. Comme je le disais ce matin [au porteur de projet], « on est en Méditerranée, vous dites qu'il n'y a pas de contraintes environnementales ! Mais il y en a, il y a des espèces protégées et des zones à enjeux partout ! ». Mais les enjeux sont toujours abordés en disant qu'ils sont ailleurs. Ils trouvent toujours une manière d'expliquer qu'il n'y a pas d'incidence, avec des bureaux d'étude qui sont trop mauvais. Après, on est en face pour juger si c'est juste ou pas, mais le travail initial concernant la biodiversité est dégradé » (entretien service instructeur, 2019).

Ce témoignage d'instructeur trouve un écho dans les présentations faites par les porteurs de projets : *« A l'échelle du SCoT : il n'y avait pas de gros enjeux environnementaux »* (entretien EPCI, 2019).

La séquence ERC dans les SCoT : un problème d'explicitation ?

La séquence ERC doit être intégrée lors de l'évaluation environnementale du rapport de présentation du SCoT (l'article R122-17 du code de l'environnement). L'objectif est alors de définir les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du SCOT et de prévoir les mesures pour les éviter, réduire ou compenser.

De manière générale, nos études de cas font apparaître **deux situations archétypales** :

(i) Dans les **SCoT « ruraux »**, il apparaît que l'évaluation environnementale n'a pas fait l'objet d'un travail spécifique en parallèle du processus d'élaboration du document. La démarche est souvent confondue avec celle de la TVB.

(ii) Dans les **SCoT de grandes agglomérations ou métropoles**, il ressort une maîtrise technique permettant la présentation de documents conformes sur le plan procédural. Cependant, la maîtrise technique ne suffit pas toujours à pallier un volontarisme prononcé en faveur du développement économique.

L'évaluation environnementale est obligatoire pour les SCoT. Cependant, elle se présente comme **plus ou moins bien formalisée** dans nos cas d'étude. La présentation de la séquence ERC varie selon les SCoT, qui l'intègrent de façon plus ou moins explicite.

Pour les SCoT « ruraux », on retrouve cette tendance à ajouter les rubriques de la séquence ERC *a posteriori* en les rattachant à la partie la plus adéquate du projet d'aménagement :

« Alors on l'a intégrée notamment dans le chapitre 2 qui concerne l'environnement et en grande partie la TVB. Donc on l'a intégrée à cet endroit-là. Je ne crois pas qu'elle soit citée en tant que telle pour la partie vraiment trame verte. On parle de compensation mais sans développer vraiment la séquence ERC. Par contre, là où elle a été définie de façon explicite, c'est plutôt sur la partie trame bleue. Là on a intégré des éléments du SDAGE et la séquence ERC, elle, est bien citée dans le SDAGE comme à reprendre dans les SCoT ».

En revanche, la présentation de la séquence ERC se manifeste de manière bien plus explicite dans les SCoT (et PLUi) des métropoles que nous avons étudiées. Il y est fait mention de l'article R141-2 du code de l'Urbanisme et les différentes phases de la séquence sont formalisées dans des tableaux distincts. Cependant, les porteurs de projet ne cachent pas le tâtonnement et le doute quant à leur propre démarche :

« Oui, ça va être notre guide mais là vous arrivez à un moment où on peut dire oui, ça a été acté comme ça mais on n'a pas encore de recul pour dire si ça fonctionne. Ça, on va voir dans l'application, ça fait partie de ce suivi pérenne. Il faut maintenant en appliquant, prendre le recul pour voir si c'est ça qui fonctionne » (Chef du service planification, entretien, 2018).

Ces situations font apparaître un **problème d'explicitation** des étapes de la séquence ERC, enjeu déjà identifié dans l'analyse des MRAE (cf. Encadré). Il apparaît en effet dans nos entretiens auprès des personnes en charge de la partie technique des projets que la démarche d'évitement est inhérente à la démarche de planification. Ce serait donc une démarche implicite ?

« On parle plus souvent directement de la compensation -et de ce que ça implique derrière - que des deux mots présents donc éviter ou réduire où on les cite sans vraiment expliquer comment est-ce qu'on peut faire pour éviter et réduire avant de compenser. Enfin, on va assez vite vers la compensation en fait. Alors ça c'est une première chose. Après c'est vrai qu'éviter et réduire, c'est des choses qui sont abordées de façon moins directe. Par exemple, éviter ça va être en lien avec ce qu'on détaille dans différents chapitres du SCoT, ça a un lien avec les conditions d'urbanisation qu'on demande au travers du SCoT. On demande à ce qu'il y ait un travail qui soit fait sur l'enveloppe urbaine : on va d'abord densifier à l'intérieur des enveloppes plutôt que d'étendre en extension. Donc ça c'est en quelque sorte éviter de faire des extensions. Après sur réduire on peut là aussi prendre différentes orientations du SCoT qui visent à réduire l'impact des urbanisations, notamment c'est dans le chapitre 4. Il y a une prescription qui demande à ce qu'il y ait une certaine densité qui soit respectée dans les nouvelles opérations. On pourrait relire les orientations du SCoT à partir du prisme de la séquence ERC. » (Entretien EPCI, 2018).

On peut voir la séquence ERC comme inhérente à la rationalisation de l'aménagement, en y intégrant les critères écologiques. Cependant, l'enjeu de l'explicitation reste important à deux égards : d'abord, l'explicitation des zones évitées donne l'opportunité de donner un statut à ces zones (zonage, protection) ; ensuite, l'explicitation de l'évitement doit être vu comme un exercice de délibération autour des enjeux du territoire et des efforts que ses acteurs veulent consentir pour préserver ses écosystèmes et ses paysages. L'enjeu du zonage est encore plus prégnant à l'échelle des PLU.

La séquence ERC dans les PLU : l'impossible zonage ?

Les PLU(i) sont soumis à l'évaluation environnementale obligatoire en vertu de l'article R-122-17 du code de l'environnement. Les PLU le sont de façon systématique si le territoire comprend un site Natura 2000, se situe en zone littorale, et au cas par cas s'il est susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement.

L'échelle de travail du PLU est de l'ordre du 1/2500 voire 1/1000. Dans les cartographies des PLU, on peut distinguer chaque parcelle, chaque occupation du sol et chaque projet d'aménagement. À cette échelle-là peuvent également être détaillés les types de milieux et la biodiversité présente. Un des enjeux forts de l'évaluation environnementale se situe dans l'effort d'inventaire et dans la précision des études qui vont être menées. L'enjeu est politique et économique, puisque cela repose sur les moyens investis par la commune pour conduire l'EE. Mais aussi technique comme en témoigne le questionnement du bureau d'étude suivant :

Pour l'évaluation environnementale, l'étude est plus grossière que pour l'étude d'impact de projet. Car l'EE d'un PLU, en budget, c'est le même ordre de grandeur qu'une étude d'impact de projet, voire moins cher. Mais on peut avoir 1000 ha à étudier. Donc on est obligé d'avoir une approche plus grossière. Il y a principalement deux façons de fonctionner : 1. On exerce une pression homogène sur l'ensemble du territoire, en procédant selon l'occupation du sol. S'il existe une cartographie des habitats, on l'utilise. Ça se fait par interprétation d'images satellites puis visite de terrain. En parallèle, on fait un travail biblio pour repérer les ZNIEFF et prendre en compte des données espèces (des données habitat, il y en a peu). Pour les espèces on récupère les données brutes : on a des conventions avec le CBN, le CGR... Enfin maintenant, il n'y a plus

qu'un interlocuteur, la DREAL qui gère le SINP. 2. Deuxième possibilité, on pointe des zones ciblées par la commune. Et là, on exerce une pression d'inventaire plus forte. On réalise tous les inventaires flore, faune, petite faune comme pour une étude d'impact. Le choix de la méthode fait l'objet de débat ici. On n'est pas tous du même avis. Pour moi, c'est bien de donner à un moment une image globale de la commune. Un projet, ça peut évoluer.

Dans la première situation décrite, l'EE reste donc à un niveau de précision faible, ce qui est jugé insuffisant par les services instructeurs (cf. Encadré 2). La deuxième méthode a l'inconvénient d'être incomplète et ne convient généralement pas aux communes. En effet, produire des études détaillées sur les zones d'aménagement risque de contraindre leur projet : « quel est l'intérêt d'aller sur des études plus poussées pour qu'au bout, ce soit le risque de trouver les espèces à enjeu » (Entretien bureau d'étude, 2019). Finalement, les bureaux d'étude et les instructeurs s'accordent sur le fait que les EE devraient être plus soignées à l'échelle PLU qui détermine directement la destinée des espaces et qui constitue le dernier rempart, sauf pour les plus gros projets qui seront soumis à étude d'impact :

« L'exercice sur les PLU, c'est moins d'investissements, moins d'efforts, moins de détails. Mais pourtant c'est là que c'est important. Quand l'aménagement est une ZAC, il pourra y avoir une étude d'impact par la suite. Mais quand c'est dans des petits projets de particuliers, on n'a plus rien derrière. Quand on ouvre à l'urbanisation, ça oriente ce qu'on va faire pour 15 ans... Il y a des endroits où il ne faut pas aller, ce sont des points durs de biodiversité » (Entretien bureau d'étude, 2019).

Enfin, il ressort de nos cas d'étude que les sites de compensation ne sont globalement pas prévus dans les documents d'urbanisme. Les élus ne veulent pas endosser la responsabilité des porteurs de projet qui feront leur étude d'impact le cas échéant (voir section 2.3.3). Pour les rares exemples où les bureaux d'étude ont intégré des sites compensatoires dans les EE, ils se sont appuyés sur la TVB afin de doter le site d'un statut existant dans la nomenclature du PLU : « Ce que je propose c'est de la compensation de façon à sanctuariser ces zones, en les mettant comme trame paysagère. Donc ça permet de renforcer le statut de ces zones ». « Pour les mesures compensatoires, on propose des choses sur des zones humides et sur la TVB. L'idée, c'est on planifie qu'on va construire, alors en échange, on planifie qu'on va protéger. C'est là que mettre des trames paysagères, c'est plus solide ».

2.2 Présentation des sept cas d'étude

2.2.1 Périmètre de l'enquête qualitative et méthode

On a vu dans le précédent chapitre que les lois et les outils existent pour maîtriser l'artificialisation et prendre en compte la biodiversité dans les aménagements. Cependant, l'application de la réglementation reste dépendante de la façon dont les acteurs du territoire vont les interpréter et se les approprier en fonction des différents intérêts en présence. L'analyse de situations concrètes est donc indispensable pour comprendre le décalage entre les textes et la mise en œuvre et comprendre les effets réels des instruments comme l'évaluation environnementale et la séquence ERC dans le territoire. Le terrain a été organisé par des cas d'étude abordés par enquête qualitative. L'enquête a été conduite en deux temps (Tableau 1) :

- une première enquête a été menée au premier semestre 2018 par Solenn Devignes, sous la direction de Luc Semal et de Mathilde Szuba.
- la seconde enquête a été conduite par Fanny Guillet au premier semestre 2019.

Tableau 1 : Deux enquêtes conduites successivement

Enquête 1 – Solenn Devignes – 2018	Enquête 2 – Fanny Guillet – 2019
- SCoT communauté de communes des Balcons du Dauphiné - SCoT Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère - SCoT Métropole de Lille	- PLUi-H de la métropole de Toulouse - SCoT communauté de communes Grand Pic Saint-Loup - PLU commune de Saint-de-Mathieu-de-Trévières - PLU commune de Saint-Clément-de-Rivière

Les cas d'étude comptent trois SCoT, deux PLUi de métropoles et deux PLU de petites communes. L'encadré 3 décrit les acteurs intervenant dans l'élaboration ou la révision des documents de planification sur les enjeux environnementaux. Cet encadré factuel permet de situer les acteurs interrogés (voir le tableau ci-dessous) et de poser le système d'acteurs qui sera analysé dans le chapitre 3.

Encadré 3 : Les acteurs intervenant dans l'élaboration des documents d'urbanisme

Les principaux acteurs impliqués dans l'élaboration des SCoT et des PLU(i) – concernant les parties relatives à la biodiversité – sont décrits ici par leur fonction.

- **Les élus** : l'équipe municipale pour les PLU ou les équipes municipales pour les PLU(i) et SCoT sont les porteurs politiques du projet de territoire, en tant que représentants démocratiques des habitants. Ils interviennent dans la discussion de toutes les étapes.

- **L'équipe technique de la commune ou de l'EPCI** : l'équipe technique a pour rôle de conduire l'élaboration des documents, organiser les réunions publiques, les réunions de travail et mandater les bureaux d'étude pour l'élaboration des pièces nécessaires. Les EPCI ont généralement un personnel plus spécialisé et ont tendance à se doter de compétence en environnement (Bigard, 2018). Il est encore rare de trouver des compétences en écologie dans les communes, sauf si elles sont gestionnaires d'un site Natura 2000.

- **Les bureaux d'étude** : les bureaux d'étude sont mandatés par la commune ou la collectivité pour rassembler ou produire les informations requises et rédiger les documents. De nombreux PLU sont réalisés par un seul bureau d'étude en urbanisme ou généraliste qui n'a pas de compétence particulière en écologie. Les communes plus volontaires, ou situées dans des zones reconnues d'importance écologique, confient la partie environnementale à des bureaux d'étude naturalistes.
- **Les associations de protection de nature** : les associations interviennent essentiellement de deux façons. La première en tant que pourvoyeuses de données de biodiversité et éventuellement de données cartographiques venant nourrir la prise en compte de la TVB. La seconde en tant qu'opposantes aux projets d'aménagement et intervenant à différentes étapes : débat public, enquête publique voire recours juridique, ce qui reste rare pour des documents d'urbanisme.
- **La Direction Départementale des Territoires** (et de la Mer pour les départements côtiers) est le service de l'Etat à l'échelon départemental et placé sous l'autorité du préfet de département. Les projets de PLU et de SCoT sont pris en charge par les services de la planification de l'urbanisme. En phase d'élaboration des documents, ces services interviennent en théorie de différentes manières : conseil aux collectivités, porter à connaissance, exposé du dire de l'Etat sur la situation locale concernant les différents thèmes (urbanisme, logement, risques, biodiversité, etc). Lorsque le document est arrêté par la commune ou l'EPCI, la DDT instruit le dossier pour rendre un avis sur les différents sujets au nom du préfet. C'est généralement à cette étape que les pièces relatives à l'environnement sont transmises au service environnement de la DDT. Ce dernier formule un avis sur la qualité procédurale de l'évaluation environnementale mais aussi sur le contenu. Cette analyse est transmise au service de la planification qui rédige l'avis, et finalement soumise au directeur de la DDT. Celui-ci peut redéfinir la hiérarchie des points mis en évidence dans l'avis avant de la soumettre au préfet départemental qui le signe.
- **La Mission Régionale d'Autorité environnementale** : jusqu'en 2016, les documents de planification tels que les SCOT et les PLU(i) n'étaient pas soumis à l'examen de l'Autorité environnementale dont les prérogatives étaient limitées sur les plans et programmes (sous le régime du décret n°2012-616 du 2 mai 2012, article 122-17 du code de l'environnement). Sous l'impulsion de la cour de justice de l'Union et du Conseil d'Etat français, les Autorités environnementales ont vu leur domaine de compétence élargi sur les plans et programmes (notamment les schémas interrégionaux, en particulier environnementaux et maritimes), et la création des Missions régionales d'Autorité environnement (décret n°2016-519 du 28 avril 2016) qui ont en charge l'examen des documents d'urbanisme en particulier. La MRAe n'a qu'un rôle consultatif mais va néanmoins rendre un avis public spécifique sur les aspects environnementaux. Elle travaille en lien avec le service environnement de la DDT qui lui envoie sa propre analyse, et par ailleurs avec le service d'Autorité environnementale à la DREAL qui peut, si besoin, l'appuyer sur les aspects techniques.

L'enquête consacrée à ces cas concrets compte 23 entretiens semi-directifs d'une heure à une heure trente. Les entretiens étaient en premier lieu dirigés vers les personnes en charge de la planification et de la biodiversité (TVB ou Natura 2000) dans les EPCI ou les structures compétentes. Néanmoins, l'enquête visait les parties prenantes : bureaux d'étude et associations de protection de la nature. L'enquête compte en parallèle une dizaine d'entretiens réalisés auprès d'experts de la planification ou de l'évaluation environnementale. Les cas d'étude sont décrits et

nommés dans cette section. La suite du texte présente l'analyse transversale que nous avons conduite sur l'ensemble de ces cas. L'analyse consiste en une double démarche : (i) d'accumulation-saturation, l'enquête se termine lorsque nous n'obtenons plus d'information nouvelles ; et (ii) de triangulation qui implique de confronter les différents récits des mêmes objets et procédures pour reconstituer les interactions qui sous-tendent la mise en œuvre de la planification. Cette analyse est restituée de façon transversale à tous les cas qui sont anonymisés.

Tableau 2 : Organismes interviewés dans le cadre de l'enquête sur la planification et nombre d'entretiens (33 au total)

Organismes, fonction des acteurs interviewés	Nombre d'entretiens (en moyenne 1h15)
EPCI ou structures compétentes - Directeur développement durable - Directeur planification - Chargés de l'urbanisme - Chargés de la séquence ERC ou évaluation environnementale - Chargés de mission Natura 2000 - Chargés de mission TVB	14
Association de protection de la nature ou de l'environnement	4
Bureau d'étude	3
DREAL	2
Entretiens « experts » venant des organismes suivants : - Universités - Association de protection de la nature - CGEDD - Conseil départemental - DDTM - DREAL - Bureau d'étude - PNR	10

L'enquête s'appuie également sur la littérature grise liée aux projets de territoires étudiés. Nous nous sommes en particulier intéressés aux pièces suivantes : état initial de l'environnement, évaluation environnementale, avis de l'Autorité environnementale.

2.2.2 Sept documents d'aménagement étudiés

1. [SCoT] La communauté de communes des Balcons du Dauphiné en Isère (3 entretiens). L'étude porte en particulier sur la révision du SCOT dont les Balcons du Dauphiné font partie. Composée de 47 communes, la communauté de communes abrite 74 273 habitants sur une superficie de 617,18 km². C'est le syndicat Mixte de la Boucle du Rhône en Dauphiné (SYMBORD) qui est compétent pour l'élaboration et la révision du SCOT de la Boucle du Rhône en Dauphiné sur ce territoire qui est très riche en biodiversité, abritant notamment le site Natura 2000 de l'Isle Crémieu.

Le territoire du SCOT Nord Isère et de la CAPI abrite une des plus importantes zones logistiques de France. L'aire logistique de Saint-Quentin-Fallavier, Satolas-et-Bonce et La Verpillère s'étend sur près de 1 347 000 m². De fortes pressions foncières s'exercent sur ce territoire qui a subi des dégradations environnementales par le passé du fait de la rapide artificialisation des milieux. L'enjeu est alors de maintenir les milieux résiduels.

2. [SCoT] La Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère (CAPI) qui est dans le périmètre du SCOT Nord-Isère, limitrophe à celui de la Boucle du Rhône en Dauphiné (5 entretiens). Plus précisément, la CAPI est une intercommunalité créée en 2007 de 257,51 km² composée de 22 communes et comptant plus de 105 000 habitants. Le Syndicat Mixte du SCOT Nord-Isère a été créé en 2001 et rassemble aujourd'hui une communauté d'agglomération (la CAPI) et deux communautés de communes soit 69 communes du département d'Isère. La particularité de ce territoire est d'être une ancienne ville nouvelle et d'abriter une importante zone logistique. Le 7 mars 2018 le comité syndical a voté l'arrêt de la révision du SCOT.

3. [SCoT] La Métropole de Lille, dans le cadre de la révision du SCOT de Lille Métropole, réalisée par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole ainsi que la révision du PLU de la Métropole Européenne de Lille (4 entretiens). Le périmètre du SCOT de Lille Métropole réunit 133 communes et 1,25 million d'habitants. Il a été approuvé en février 2017. Le PLU de la Métropole européenne de Lille avait été adopté en 2004 et sa révision a été lancée en février 2015 et le projet a été arrêté fin 2017. Ces territoires, très urbanisés, sont dans une logique de reconquête de la biodiversité plutôt que de protection, ce qui offre une perspective intéressante par rapport à ceux d'Isère. Par ailleurs le PLU de la Métropole Européenne de Lille et un PLU intercommunal qui a été révisé en parallèle du SCOT, nous permettant ainsi d'étudier les relations entre ces deux documents.

4. [PLUi-H] La Métropole de Toulouse a adopté son PLUi-H (Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de Plan local de l'habitat) en avril 2019 (2 entretiens). Il s'agit du premier document rassemblant l'intercommunalité qui compte 37 communes, pour 40 000 hectares et environ 750 000 habitants.

5. [SCoT] La communauté de communes Grand Pic Saint-Loup a révisé son SCOT approuvé en janvier 2019 (3 entretiens). Cet EPCI concerne 36 communes pour une population d'environ 46000 habitants. Le territoire se caractérise par d'importantes forêts de garrigue et des plaines agricoles notamment plantées en vigne. Le territoire subit la pression de la métropole montpelliéraine, notamment en tant que villages-dortoirs de populations et en tant qu'arrière-pays fournissant des espaces de loisirs. Le territoire du SCOT compte de nombreux statuts de protection d'espaces naturels, dont 4 sites Natura 2000.

Deux communes en cours d'élaboration de leur PLU ont été étudiées au sein du territoire du SCOT grand Pic Saint-Loup.

6. [PLU] La commune de Saint-de-Mathieu-de-Trévières commençait le processus de révision de son PLU au moment de l'étude (4 entretiens). Il s'agit d'une commune d'environ 2500 habitants au pied du Pic Saint-Loup. Une grande partie de ses habitants se compose de professions intermédiaires et de cadres travaillant à Montpellier. Elle se développe comme « ville-centre » au sein du territoire du SCOT.

7. [PLU] La commune de Saint-Clément-de-Rivière est limitrophe de la Métropole de Montpellier (3 entretiens). C'est une commune essentiellement résidentielle qui accueille une population de moins de 5000 habitants, majoritairement de catégorie supérieure. Elle se place en effet au 161e rang sur l'échelle de richesse des communes¹²¹.

¹²¹ « Indicateurs de structure et de distribution des revenus en 2010 | Insee » ; sur www.insee.fr, consulté en mars 2020.

2.2.3 Trois récits de cas

Trois cas d'étude sont détaillés ici sous forme d'encadrés afin que l'analyse transversale présentée ci-dessous puisse être reliée à des situations concrètes.

SCOT du Grand Pic Saint-Loup

Le projet de SCOT du territoire du Grand Pic Saint-Loup a débuté en 2006. Après une première version rejetée par les services de l'Etat en 2013, la communauté de communes a planché sur une seconde version. Celle-ci a été conduite en enquête publique à l'automne 2018 et le projet de SCOT a été approuvé à l'unanimité lors du Conseil Communautaire qui s'est tenu le 8 janvier 2019.

Contexte territorial

La communauté de communes (EPCI) compte 36 communes sur un territoire de 570 km² (57 000 hectares) et pour une population d'environ 46 000 habitants en 2014 (scot-picsaintloup.fr, consulté en avril 2019). Le territoire du SCOT constitue l'arrière-pays de la métropole montpelliéraine, et une zone résidentielle pour une part non négligeable de ses habitants travaillant à la métropole, avec une forte proportion de cadres et de professions intermédiaires.

Le territoire du Grand Pic Saint-Loup se caractérise clairement par ses paysages de vignes, plaines agricoles (23 % de la superficie du territoire) et milieux de garrigues (70 % de la surface). Il est traversé par la Buèze et l'Hérault avec des formations géologiques remarquables. Les territoires artificialisés occupent une superficie relativement importante (6,1 %) au regard de la moyenne régionale, mais inférieure à la moyenne départementale. Les diagnostics du SCOT montrent une dynamique d'urbanisation forte dans ce territoire, surtout depuis 20 ans, en partie liée à une densité urbaine de plus en plus faible :

Tableau 3 : dynamique d'urbanisation (source : scot-picsaintloup.fr)

	Tache urbaine en ha	Tache urbaine en %	Densité urbaine
Avant 1980	336,3	0,5	25hab/ha = 400m ² par hab
1980-1999	1429,3 (augmentation de 450 % en 20 ans)	3	15hab/ha = 662m ² par hab
2000-2012	3467 (soit augmentation 1702,3 : 96 % en 12 ans)	6	8hab/ha = 1260m ² par hab

Le territoire est plutôt riche d'un point de vue écologique. Ses espaces sont largement protégés par des statuts réglementaires : 4 sites Natura 2000 (ZPS et SIC), 4 arrêtés préfectoraux de Protection de Biotope, 3 sites classés et 9 sites inscrits. Le territoire compte également des inventaires de zones remarquables : 44 ZNIEFF de type 1, 15 ZNIEFF de type 2, 2 ZICO, 11 zones humides du département et 25 espaces naturels sensibles du département.

Acteurs impliqués dans l'élaboration du SCOT (prisme biodiversité environnement)

Le SCOT a été porté par **l'équipe technique** de la communauté de communes avec un chargé de mission SCOT affecté à plein temps. Toutes les procédures politiques (débats publics, etc.) ainsi que les réunions d'étape d'élaboration du projet mobilisent **les élus** de la communauté de ces 36 communes (les maires et certains adjoints).

Les études ont été réalisées par un **bureau d'étude généraliste**, y compris le volet d'état initial de l'environnement et l'évaluation environnementale. Pour cela, le rôle du bureau d'étude a principalement été de récolter les connaissances de territoire auprès de l'équipe technique de la communauté de commune (qui repose également sur le tissu associatif et de gestion d'espaces du territoire) et de la mettre en forme.

Au niveau des services de l'Etat, les pièces doivent être transmises au service urbanisme de la DDTM. Les échanges ont été rares en amont du dépôt du dossier en raison de la surcharge des services de l'Etat, qui ne peuvent dès lors pas assurer de rôle d'assistance aux collectivités.

Une fois le dossier complété, les pièces sont soumises à l'examen de la MRAe. Les porteurs de projets sont invités à produire une réponse, suscitant de nouveau une mobilisation de l'équipe technique et politique.

Dans le processus d'élaboration du SCoT GPSL, la place de la biodiversité se situe principalement dans un rappel des connaissances disponibles sur le territoire et n'a pas fait l'objet d'une attention particulière.

Les points d'achoppement de ce SCoT

L'avis de l'Autorité environnementale pointe des imprécisions relatives à la séquence ERC et à la qualification des impacts. Le principal élément de discussion de ce projet de territoire est celui de l'urbanisation. Le projet de SCOT en lui-même a démarré en 2006 dans un climat de tension avec certaines communes qui refusaient de parler de densification des espaces construits. Ce point se retrouve jusqu'aux dernières étapes du document.

La dynamique démographique et l'ouverture à l'urbanisation

La première version du SCOT a été rejetée par les services de l'Etat notamment en raison du projet d'ouverture à l'urbanisation trop important (de l'ordre de 700 hectares). Le second projet propose 320 hectares (220ha au résidentiel, 60ha à vocation économique et 40ha d'infrastructures et équipements). L'avis délivré par l'autorité environnementale le 19 avril 2018 note que le SCOT fait défaut dans l'argumentation de ses besoins en urbanisation sur la base de l'évolution démographique. L'évaluation environnementale décrit trois scénarios de croissance démographique annuelle jusqu'en 2030 basés sur le modèle Omphale de l'INSEE (réputé non fiable en dessous de 50 000 habitants) : hypothèse basse de 0,9 %, moyenne de 1,1 % et haute 1,5 %. Selon l'Ae, le choix de l'hypothèse haute n'est pas suffisamment argumenté et semble non justifié.

Cet extrait de l'avis de l'Autorité environnementale est reproduit ici *in extenso* pour illustrer la hiérarchie des normes qui organisent la déclinaison du SCOT dans les PLU, et le fait que l'évaluation environnementale fournie manque de précision sur les aspects écologiques.

« Le SCoT renvoie aux PLU la réalisation de diagnostics communaux pour identifier les contraintes environnementales et leur prise en compte. Or, lorsque des impacts notables ne peuvent être réduits, le SCoT doit déjà permettre, au regard des enjeux identifiés, d'alerter sur les risques environnementaux et de prendre en conséquence les mesures appropriées pour éviter les impacts de la mise en œuvre du SCoT, après démonstration que le développement urbain ne peut pas se faire dans des secteurs de moindre impact. À ce titre, le SCoT se doit d'être plus explicite, faire un zoom cartographique sur les communes où les enjeux sont les plus forts, préciser localement ces enjeux notamment au regard des éléments fournis dans les documents d'objectifs (DOCOB) Natura 2000, et encadrer ce qui doit être décliné à l'échelle du PLU ».

Le développement du photovoltaïque

Les projets d'énergie photovoltaïque au sol se multiplient en Occitanie, en réponse à une politique nationale de développement des énergies renouvelables. Cependant, les dispositifs photovoltaïques sont régulièrement installés dans des espaces naturels ou agricoles. La transition énergétique soulève un problème de cohérence des politiques publiques. Cette tension se retrouve dans le SCOT qui a mis en avant des objectifs de développement d'énergie renouvelable, à côté d'objectif de conservation des espaces naturels du territoire. Cette tension se retrouve de la même manière au sein de la DREAL qui porte les deux politiques publiques.

Cas Saint-Mathieu-de-Trévières – Elaboration du PLU

Parmi les 36 communes du territoire du Grand Pic Saint-Loup, 17 ont révisé leur PLU pendant la période d'élaboration du SCOT.

La commune de Saint-Mathieu-de-Trévières a commencé la révision de son PLU en juillet 2018. La commune a confié l'élaboration technique du PLU à un bureau d'étude en urbanisme et la partie relative aux espaces naturels a été confiée à un bureau d'étude spécialisé.

Le bureau d'étude est intervenu dès les premières étapes de révision du PLU. En premier lieu, il a réalisé l'état initial de l'environnement. Il a participé aux réunions avec les élus en vue de l'écriture du PADD. A cette étape, le bureau d'étude pointe les zones importantes et tente de faire inscrire des objectifs écologiques ambitieux au PADD, puisqu'il est le document de référence devant être décliné dans le zonage de la commune et dans le règlement.

Le bureau d'étude a ensuite réalisé le travail cartographique et a participé, en appui au bureau d'étude en urbanisme, à la rédaction du règlement concernant les ZN et les zones concernant des installations d'énergie renouvelables.

Enfin, le bureau d'étude rédige l'évaluation environnementale. Ce travail doit normalement être fait dès l'amont et en parallèle des autres démarches d'élaboration du PLU. Pour éviter que l'évaluation environnementale soit trop déconnectée des enjeux, ce bureau n'accepte ce mandat que s'il a lui-même réalisé l'état initial de l'environnement.

Le document, en cours d'élaboration, n'avait pas été présenté aux services de l'Etat pendant l'enquête.

Les points d'achoppement de ce SCOT

Les principaux points de discussion de cette révision de PLU en lien avec la consommation d'espaces naturels et agricoles et la biodiversité sont la densité urbaine et la construction d'une zone d'aménagement concertée en entrée de ville.

La **commune porte un projet de ZAC** à l'entrée sud, d'environ 20 hectares. Il s'agit d'un « agro-éco-quartier », avec 2,5 ha de maraîchage, 16 ha d'éco-quartier et le reste en commerces. Il est prévu des immeubles de 2 ou 3 étages et des pavillons pour 400 nouveaux logements.

Le projet est antérieur à la révision du PLU et avait initialement suscité une procédure de modification simplifiée du PLU précédent. Mais les étapes d'enquête publique et d'obtention de l'avis du CNPN ont pris du retard par rapport aux délais habituels. Les procédures se sont donc télescopées. Le développement du projet a connu des retards notamment en raison de controverses autour de l'importante consommation de terres agricoles engendrées.

L'intégration de la ZAC dans le nouveau PLU entraîne une situation contradictoire : les études écologiques avaient été conduites pour cette ZAC, le PLU sera donc très détaillé sur cette zone et beaucoup moins sur le reste de la commune. Cependant, sur cette zone où on a une connaissance très fine des enjeux écologiques, ce n'est plus possible de rediscuter du projet et de ses impacts.

La densité urbaine est un point indirectement lié à la biodiversité, il s'est cependant imposé comme un élément important dans la révision du PLU et la tentative de limiter la consommation foncière. La loi ALUR permet désormais la division des parcelles, sans pour autant donner d'outil pour limiter l'augmentation des prix, selon les gestionnaires de la commune. Chaque parcelle de maison individuelle peut donc voir son jardin divisé pour la construction d'un nouveau bâtiment. Des investisseurs immobiliers ont tendance à acheter des maisons pour se prêter à cette division parcellaire. Cela a pour effet d'augmenter le prix du foncier. La commune discute donc dans son PLU de la fixation d'une taille minimale de parcelle à 400 m². Ce point partage la population entre ceux qui veulent diviser leur parcelle et ceux qui craignent que la commune accueille une trop nombreuse population.

Cas Toulouse Métropole – Elaboration du PLUi-H

Entre 2015 et 2019, la métropole de Toulouse a travaillé à l'élaboration de son Plan local d'urbanisme et Habitat (PLUi-H). Il a été approuvé le 11 avril 2019 par le conseil de la métropole. 37 communes sont impliquées autour des enjeux de (i) planification urbaine et de l'habitat, (ii) de développement urbain et de la mobilité, (iii) de l'articulation entre développement urbain et gestion des ressources et activités agricoles (www.toulouse-metropole.fr, consulté en mars 2019).

Le PLUi-H constitue le premier document de planification pour l'ensemble de la métropole. Les études, et en particulier l'évaluation environnementale, qui ont été conduites dans ce cadre sont donc sans précédent. L'évaluation environnementale a mobilisé plusieurs chargés de mission de la métropole et a fait l'objet de contrats avec des bureaux d'étude spécialisés (Even conseil et Biotope).

La prise en compte des enjeux de biodiversité dans la planification est d'abord formalisée dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD). La trame verte et bleue y est mise en avant, constituant « un élément fondateur du projet métropolitain et un guide des choix d'aménagement ».

Le problème de la consommation des espaces naturels et agricoles figure en premières lignes dans les grandes orientations du projet : « faire du paysage et de la Trame Verte et Bleue des éléments fondateurs du projet », puis « Maîtriser l'extension urbaine pour préserver l'équilibre entre espaces urbains, agricoles et naturels ». Ces enjeux doivent cependant s'articuler avec des objectifs de développement et de construction de logements : « cet objectif d'optimisation du foncier est à mettre en perspective avec le souhait partagé de maintenir l'attractivité de la Métropole. A ce titre, il doit être le plus réaliste possible afin de garantir les conditions d'accueil des populations et des activités [...] »¹²².

Parmi les trois scénarios de réduction de l'urbanisation (-30 %, -20 % ou -10 % par rapport à la période 2007-2013) proposés pendant la phase d'étude, c'est finalement le moins ambitieux qui a été choisi¹²³. L'objectif du PLUi-H est donc de limiter l'urbanisation à 155 ha/an à l'horizon 2030. Les débats ayant eu lieu pendant l'élaboration du PADD ont montré que la plupart des communes étaient défavorables à la mise en place d'une logique de densification urbaine. La culture de l'intercommunalité se développe depuis peu. Parmi les 37 communes de la Métropole, cinq se sont prononcées en faveur d'une réduction de 30% de l'urbanisation. L'essentiel des décisions et arbitrages sont pris par le comité de pilotage du PLUi-H dans lequel siègent les élus chargés de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'habitat. Les enjeux écologiques et agricoles ne sont pas représentés au sein de ce copil.

Concernant la réalisation de l'évaluation environnementale¹²⁴ du PLUi-H, les points saillants sont les suivants.

Premièrement, il a fallu fournir un effort méthodologique pour aborder pour la première fois la métropole comprenant les 37 communes (passant du territoire de Toulouse de 11800 hectares à une zone de 40 000 hectares). Aucune d'entre elles, sauf deux, n'avait réalisé d'évaluation environnementale auparavant. Le travail nécessaire était donc de grande ampleur. Il a nécessité l'apport de moyens supplémentaires fournis par la Métropole en cours de route. L'évaluation environnementale a coûté 200 000 euros. Ce travail a permis de faire un premier diagnostic qui servira de base pour de futures études. En particulier sur la faune et la flore, les études ont été réalisées sur des grandes mailles qui peuvent orienter des études plus fines.

Deuxième point notable, l'évaluation environnementale a été conduite en parallèle de l'élaboration du PLUi-H entre 2015 et 2017, permettant de discuter les ouvertures à l'urbanisation à l'aune des enjeux écologiques soulevés.

¹²² https://www.toulouse-metropole.fr/documents/10180/26816601/PLUiH_2_PADD.pdf/037944c7-8aa4-4a15-ad17-17dca79d830e (consultation octobre 2019)

¹²³ Les métropoles de Nantes et Bordeaux ont adopté un objectif de réduction de la consommation foncière de 50%.

¹²⁴ https://www.toulouse-metropole.fr/documents/10180/26816601/PLUiH_1G1_Analyse_incidences-ZCx5mbYx.pdf/ac5d1850-57a2-430c-a807-c66c17c8161d

Pour ce faire, la méthode développée a d'abord consisté à évaluer l'adéquation entre les demandes d'ouverture à l'urbanisation et les besoins des communes, dans l'objectif de réduction de 10% de l'urbanisation par rapport à la période précédente. En ciblant les dents creuses, les zones de densification potentielle, l'analyse territoriale et foncière a permis de maintenir 500 ha de zone convoitée pour l'urbanisation en zone N ou A. L'urbanisation attendue reste néanmoins de 1550 ha pour la période 2020-2030.

Ensuite, les 200 zones potentielles d'extension urbaine ont fait l'objet d'une analyse cartographique pour évaluer l'impact potentiel sur la Trame Verte et Bleue et d'une analyse multicritère (incidence sur la biodiversité, continuité urbaine et incidence sur l'agriculture, cohérence urbanisme et transport, etc.). Un appui de l'Autorité environnementale a été sollicité pour cadrage et validation de la méthode. Cette analyse a été affinée par des inventaires sur site réalisés par le bureau d'étude naturaliste pour les 92 sites présentant des enjeux écologiques forts à très forts. Sur les 32 sites présentant des enjeux forts à très forts, finalement 6 sites ont pu être maintenus en zone N ou A. Quinze d'entre eux ont été classés zone AU fermée, c'est-à-dire ne pouvant être ouverte à l'urbanisation dans la première période de mise en œuvre du PLUi, cependant maintenu comme réserve foncière pour le futur. Ce résultat est le fruit d'une négociation entre les services techniques de la Métropole et les élus, accompagnés par les cabinets de conseil. Redéfinir le statut de ZAU est difficile. Les propriétaires des terrains concernés font pression sur les élus. Le fait que la démarche soit portée par une grosse structure comme Toulouse métropole représente un soutien déterminant pour les maires et a permis de faire aboutir certaines négociations en faveur d'une réduction de l'urbanisation. Dans la zone de la Métropole, il apparaît que les communes de première couronne ont su tenir cet enjeu davantage que celles de la deuxième couronne, ce qui va à l'encontre de la logique de densification à partir du centre. L'étude d'impact à l'échelle projet est mobilisée comme argument en faveur des zones N ou A. Par exemple, une ZAU est repassée en N après que les services techniques et les bureaux d'étude aient expliqué que ce serait difficile d'obtenir les autorisations de construction sur ces zones.

Les documents de planification d'échelle supérieure comme le SCOT et le SRADDET constituent également des points d'appui en faveur de la maîtrise de l'urbanisation via l'obligation de compatibilité, mais à condition qu'ils soient eux-mêmes ambitieux sur le sujet, ce qui n'est pas assuré. L'orientation des documents supra-communaux est importante également pour appuyer la traduction pratique des engagements en faveur des enjeux de biodiversité.

Enfin, le développement de la démarche ERC dans le cadre de l'évaluation environnementale est censé permettre l'anticipation des besoins de compensation et cibler des zones à restaurer en cohérence avec la Trame Verte et Bleue par exemple. Dans le cas du PLUi-H, le travail d'anticipation et de zonage des compensations n'a pas été réalisé, bien que d'importants besoins soient à prévoir au vu des surfaces à urbaniser. Ce travail a été différé pour éviter que les étapes antérieures soient négligées. La position du service technique de la Métropole est d'orienter les maîtres d'ouvrage des futurs projets vers les zones TVB. Néanmoins, il sera difficile de trouver du foncier pour les compensations écologiques dans un contexte de consommation soutenue de l'espace.

2.3 La prise en compte de la biodiversité dans la planification des documents d'urbanisme à l'épreuve de la mise en œuvre

Dans le chapitre 2.1 (section 2.1.4), nous avons restitué l'évaluation de la MRAe (Synthèse MRAe, 2018) concernant la prise en compte des enjeux écologiques dans les documents de planification. Le bilan est mitigé, la qualité des évaluations environnementales et surtout la prise en compte de la biodiversité dans la planification restent très perfectibles. Nos propres études de cas corroborent cette évaluation.

Dans le présent chapitre, nous faisons état des différents freins et processus contraignants qui sont ressortis de nos enquêtes. Ces facteurs explicatifs sont essentiellement de nature territoriale, socio-politique et organisationnelle. La logique d'exposé est la suivante : nous partons de la position des titulaires du pouvoir d'élaborer ces documents pour remonter aux services de l'Etat. Le processus de planification territoriale se présente comme un ensemble. Distinguer les différentes pièces (le projet de territoire et l'évaluation environnementale) n'est pas toujours possible ni pertinent. Nous reviendrons néanmoins sur l'évaluation environnementale et la séquence ERC en conclusion de cette partie.

2.3.1 Garder le pouvoir d'aménager dans les communes

Les politiques d'aménagement du territoire ont émergé au début du 20^e siècle, souvent en réponse à des crises, dans l'idée de planifier dans l'espace et dans le temps les activités économiques et les populations, et de répondre à l'inégalité régionale génératrice de crises politiques. Le phénomène de mondialisation de l'économie et les grandes vagues de délocalisation des entreprises ont amplifié l'importance des politiques d'aménagement pour accompagner la mutation des territoires (Monod et de Castelbajac, 2010). L'enjeu du travail et du logement de la population constitue la raison d'être initiale des politiques d'aménagement du territoire. Si l'Etat a été longtemps le pilote de cette mission, la nature même de l'exercice – l'aménagement jusqu'aux petites échelles ne peut être géré par le niveau central – a motivé des réformes en faveur d'une décentralisation du pouvoir. C'est la loi Defferre de 1982 qui marque cette inflexion : elle confie aux collectivités un certain nombre d'attributions exécutoires sans l'accord préalable du préfet, l'Etat transmettant également aux communes le droit d'octroyer les permis de construire, à condition d'avoir établi un POS, ancêtre du PLU (*ibid.*, 2010).

Ainsi, les élus locaux se sont vus investis de la responsabilité de l'aménagement, en tant que dynamique de développement ou de maintien économique et d'accueil de la population. Cette culture très marquée persiste partout, y compris dans les zones où il faudrait se résoudre à prendre acte de la baisse de la population et revoir le modèle à plus petite échelle.

Ce pouvoir acquis par les communes dans les années 1980 a depuis été plusieurs fois remis en cause, notamment suite au constat d'un émiettement et d'une incohérence de l'aménagement des territoires, conduisant à des réglementations sur les intercommunalités notamment. Cependant, ce rééquilibrage rencontre la résistance des communes souhaitant maintenir leur marge d'action, autrement appelée « passe-droit » par P. Bourdieu. « Malgré la masse des dispositifs réglementaires généraux pesant en apparence sur la politique d'aménagement et malgré l'importance des mesures de protection spécifiques à certaines zones (sites classés, littoral, montagne, zones à risques, etc.), l'influence de l'administration est ici beaucoup plus faible que celle des notables et des systèmes de pouvoirs locaux dans lesquels ils

sont insérés. Paradoxalement, le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et la sanction des décisions non conformes sont l'exception » (Lascoumes et Le Bourhis, 1996).

Ainsi cette culture de l'aménagement se traduit par un sentiment de devoir qui incombe aux représentants de la commune, selon leur « vision d'avenir » et en réponse aux demandes des habitants. Elle se caractérise également par le fait de considérer les espaces naturels et agricoles comme « libres » et pouvant donc être artificialisés par un aménagement. La commune entend disposer de ces espaces comme en témoigne cet élu :

« Ce PLU, c'est subir. On a été contraint par les services de l'Etat à renoncer à toute extension. On arrive à une extension de 4ha pour une commune comme la nôtre ! Le SCoT dit qu'on peut urbaniser 20ha. Mais là-dessus, les services de l'Etat nous ont annoncé qu'il fallait intégrer la régularisation de ce qui s'est fait depuis 2013. Qu'il fallait arriver à une économie de l'espace agricole. Bon ça on est conscient. Mais on a eu cette bombe : la contrainte de régulation des extensions depuis 2013. Ce sont deux lotissements qui avaient été accordés qui sont passés dans ce compte » (Entretien élu, 2019).

Une politique de l'offre mal justifiée par les besoins

Il ressort très nettement dans nos cas d'étude que les projets de territoire sont régis par une logique d'offre. Les documents expriment des besoins en logements et en bâtiments commerciaux. Il s'agit d'anticiper l'arrivée de populations nouvelles pour les régions à solde positif ou de la maintenir, en permettant la création d'emplois grâce au développement de ZAC. Les services instructeurs (DDT et Autorité environnementale) constatent que les scénarios démographiques présentés dans les dossiers sont insatisfaisants sur le plan méthodologique ou surestimés sans justification. *« Ils prévoient des augmentations démographiques irréalistes. C'est un prétexte pour justifier l'ouverture à l'urbanisation ». « Pour le Scot [...] : ils veulent accueillir plus de gens que la tendance des 10 dernières années ! Et ils n'expliquent pas pourquoi ils sont sur un scénario haut d'évolution démographique ».*

Ce point converge avec l'analyse produite par les MRAe. Le paragraphe mérite d'être cité *in extenso* (synthèse annuelle MRAe, 2018 : 27) :

« Les hypothèses sous-tendant les projections de développement sont trop volontaristes, tout particulièrement en ce qui concerne la dynamique démographique. Cette dynamique apparaît optimiste, voire en rupture avec l'évolution constatée au cours des années précédentes, sans que toutes les conséquences soient tirées des raisons des ralentissements voire reculs démographiques relevés par l'Insee. Les documents d'urbanisme sont bâtis à partir d'une volonté de développement démographique et économique qui n'est pas mise en question par l'analyse de l'ensemble du système territorial concerné, notamment dans ses composantes environnementales ».

« Au contraire, les SCoT ou les PLUi semblent résulter très souvent de la juxtaposition d'« envies de développement » sans que l'approche à l'échelon intercommunal ait conduit à les hiérarchiser de façon réaliste. Les documents d'urbanisme répondent à une logique d'« offre » au risque de constater, comme le font souvent leurs diagnostics, une consommation foncière et des impacts environnementaux induits découplés des croissances démographiques et économique effectives. Une approche systémique et à l'échelle intercommunale permettrait pourtant d'interroger la durabilité et la résilience des projets ».

Cette volonté de préserver une « liberté d'aménager » dans les dossiers soumis à l'instruction est expliquée dans les travaux sur l'intercommunalité de Fabien Desage et David Guéranger dans leur ouvrage de 2011 *« La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales »*. Ils étudient la place du compromis et du consensus dans les intercommunalités. Ils remettent en cause l'idée de « consensus intercommunaux » valorisés par les élus puisque,

selon eux, ils ne traduisent pas une vision partagée du territoire comme l'illustre cet extrait d'entretien avec un chargé de mission SCoT :

« Nos élus ne sont pas vraiment partant pour le PLUI. Ils ont envie que les choses restent un peu décidées chez eux. Le PLU, le droit des sols, je pense que s'il y a une compétence historiquement qui est dans la commune que les communes ont pas du tout envie de voir partir c'est celui-là. Parce que t'as la crainte derrière de te dire que si t'es plus maître de tes sols, ça veut dire que la décision de mettre ce qui ne fait pas rêver des communes (logements sociaux etc.). C'est pas moi qui la prendrait. Et ça fait peur ».

Il apparaît que l'intercommunalité se retrouve à satisfaire tous les élus et est donc en incapacité de trancher, la règle du donnant-donnant dominant les décisions prises. Or ces consensus intercommunaux ne sont pas sans coûts selon les auteurs, notamment en matière de planification et de redistribution, thématique centrale de notre étude. Alors que conçues pour mener des politiques de redistribution et de planification, les intercommunalités s'avèrent souvent incapables d'arbitrer entre les communes, et donc de définir des normes d'action publiques opposables aux communes et ainsi lutter contre les inégalités. Les auteurs expliquent notamment que « faute de débats permettant de trancher entre différentes options d'aménagement et afin de préserver le caractère composite du pouvoir intercommunal, les documents de planification s'orientent vers un développement démographique et économique diffus plutôt que concentré sur quelques communes, au détriment de la fréquentation des lignes de transport et de la lutte contre l'étalement urbain, pourtant régulièrement annoncées comme des « priorités » (Desage et Guéranger, 2011).

La perte de la biodiversité étant directement liée à la perte des habitats naturels ou semi-naturels, l'ouverture à l'urbanisation est un enjeu de premier ordre. La rationalisation de l'aménagement en fonction des besoins constitue donc un levier non négligeable en termes d'évitement des impacts.

La biodiversité n'est pas une priorité pour les porteurs de projet

L'importance de préserver la biodiversité et les paysages est passée dans les éléments de langage de tout porteur de document d'urbanisme. Derrière ce discours instruit au PADD, nos cas d'étude présentent essentiellement deux cas de figure. Pour les documents d'urbanisme réalisés dans des contextes écologiques et paysagers remarquables, la nature et la biodiversité constituent clairement une ressource pour les communes. Toutefois, elles sont si abondantes que le plan estime que les projets d'aménagement auraient peu d'impact. Le questionnement porte principalement sur l'insertion paysagère.

Dans les contextes plus urbanisés, et en particulier dans les cas des métropoles, la tension pour l'espace est forte et les zones naturelles sont perçues comme des aménagements de nature pour les populations. Le SCoT d'une métropole insiste sur une TVB multifonctionnelle. La trame ne doit pas se réduire à la biodiversité mais aussi prendre en compte les modes doux de transports et les loisirs, notamment afin d'avoir l'appui des élus : « *aménager une trame pour mode doux et en plus faire quelque chose pour plus de biodiversité c'est plus simple que de demander des secteurs qui sont gelés, qui ne permettent pas à la population l'accès à la nature autour des communes* » (entretien EPCI, 2018).

Le processus de planification comme fenêtre d'opportunité

« Pour le SCoT, c'est central la biodiversité. Après un SCoT moi j'ai tendance à dire, même si ça ne plaît pas aux élus, la loi avait fait en sorte qu'un SCOT soit d'abord un outil de protection de l'environnement. Donc ça a beau en défriser certains, moi quand je lis le code de l'urbanisme, ben c'est quand même d'abord un code qui tend à protéger l'environnement » (Entretien EPCI, 2018).

Les propos de ce chargé de mission du SCoT soulèvent plusieurs points intéressants. Cela révèle le fait que les textes sont bien soumis à l'interprétation des différents acteurs. Et selon leur sensibilité propre et leurs projets pour le territoire, l'interprétation peut évidemment varier fortement. Deuxième point, ce témoignage révèle que le processus de planification constitue un cadre dans lequel négocier la prise en compte de la biodiversité. En effet, l'acteur porteur des enjeux de biodiversité, comme celui que nous citons ici, peut s'appuyer sur les textes et les outils du SCoT. Les chargés de mission du SCoT incarnent ce qu'on appelle **l'ingénierie territoriale** dans la littérature (Lenormand, 2011 ; Cardebat et Eberhard Harribey, 2012). La définition proposée par le Comité interministériel pour l'Aménagement et le Développement territorial (CIADT) la désigne comme l'« ensemble des savoir-faire professionnels dont ont besoin les collectivités publiques et acteurs locaux pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires ainsi que l'ensemble des outils, dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour accompagner la conception, réalisation et évaluation de leurs projets de territoire ». Les réformes des politiques territoriales des années 2000¹²⁵ ont eu vocation à faire remonter le pouvoir des communes dans les intercommunalités qui deviennent les cadres de portage de l'action publique territoriale, « l'échelon communal devenant alors un segment d'exécution d'une politique définie à l'échelon supérieur » (Duvillard et Lapostolle, 2018). Le portage de l'action publique reste néanmoins sous-tendu par des négociations politiques.

En effet, la déclinaison de la TVB dans le SCoT ouvre un espace de discussion et des marges de manœuvre aux planificateurs. Entre les enjeux portés par les services techniques et la volonté des élus, un équilibre doit se trouver. Leurs rôles respectifs sont bien sûr très différents. De façon schématique, les techniciens sont responsables des diagnostics et du pilotage des études. Les élus élaborent le projet pour le territoire et prennent les décisions qui doivent être traduites dans les pièces et les cartographies du plan. « *Les élus sont plus qu'associés à la révision du SCoT, c'est eux qui décident de ce qu'il se passe. C'est eux qui ont les manettes de validation en main* » (Entretien EPCI, 2018). Il s'opère néanmoins un jeu subtil dans les allers-retours entre les deux entités dans lequel les techniciens peuvent proposer des orientations – validées ou non par les élus – et traduire le projet des élus dans le sens le plus vertueux possible. Il s'agit alors, pour les porteurs des enjeux écologiques, de trouver des façons d'expliquer leur démarche et de convaincre les élus, notamment sur la partie développement et aménagement de la TVB.

Dans cette négociation, la réglementation joue un rôle important et les acteurs en charge de l'élaboration du dossier mobilisent régulièrement l'argument du risque que le document soit attaqué.

« On essaie de travailler le zonage, mais ce n'est pas simple. Faire du A [zone agricole], ce n'est pas facile, du N [espace naturel], on y arrive sur des espaces de moindre intérêt. Le problème, c'est quand les élus préfèrent faire des règlements larges et flous, comme ça laisse la porte ouverte aux opportunités. L'urbaniste va chercher à faire le règlement le plus précis possible sinon le PLU est plus attaquant » (Entretien bureau d'étude, 2019).

Au début, la commune n'a pas intégré nos recommandations. Sur le domaine de [...], on leur a dit « ça craint ». Même si c'était proche des zones urbanisées, ça reste de la TVB, c'est une petite zone très belle. Mais ils ont répondu qu'ils préféraient être retoqués par les services de l'Etat que de se censurer eux-mêmes. Puis le temps a passé, ils étaient de plus en plus pressés. Et ils ne voulaient pas une copie qui allait être retoquée. Donc finalement ils ont enlevé le projet dans cette zone. Pour la partie sud : j'ai fait des grosses mises en garde aussi. Mais là, ils avaient acheté le terrain. Et c'était inimaginable pour eux d'acheter un

¹²⁵ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

terrain et de ne pas le valoriser. Là j'avais chargé en mesures compensatoires. On avait demandé à ce qu'il y ait une étude d'impact sur cette zone. On n'avait pas réussi à vraiment avoir un compromis » (Entretien bureau d'étude, 2019).

2.3.2 Un portage proportionnel aux caractéristiques écologiques du territoire et à sa connaissance

La mise en commun de nos différents cas d'étude fait apparaître une influence des caractéristiques écologiques du territoire. Les territoires riches en espaces naturels et en espèces bénéficient de statuts de protection ou *a minima* d'outils d'information sur la biodiversité comme les ZNIEFF. Les sites sont connus et suivis par des réseaux naturalistes locaux. Dans ce type de contexte, le **processus de planification s'apparente à un exercice de synthèse des connaissances disponibles sur les aspects écologiques**, comme le résume le propos de ce chargé de mission SCoT en 2019 : « *La plus-value de l'élaboration du SCoT sur la biodiversité est limitée, mais ça synthétise les enjeux* ».

En pratique, les connaissances relatives à la biodiversité sont notamment produites et apportées par les associations locales de protection de l'environnement. Elles détiennent du savoir de terrain grâce à leur travail empirique de spécialistes des milieux naturels qui s'articulent ensuite avec les savoirs des modélisateurs et les bureaux d'études (Benchendikh, 2017). C'est le cas sur les deux territoires riches en biodiversité que nous avons étudiés. Les associations naturalistes jouent ce rôle de compilation et de production de données, notamment à partir des inventaires qu'elles réalisent en routine. Les informations collectées sont alors transmises gracieusement ou vendues aux bureaux d'études et aux personnes en charge de l'élaboration du SCoT, permettant ainsi de fournir dès le départ des connaissances sur la biodiversité du périmètre du SCoT.

« On a plusieurs inventaires, soit des inventaires mono espèces où on fait des suivis pour des espèces en particulier, on est animateur du plan de sauvegarde de l'œdicnème criard. Mais on a aussi des suivis à plus grande échelle, là on vient de terminer un diagnostic écologique sur les cours d'eau. [...] Donc c'est vrai qu'on a pas mal de données globalement dans les bases mais on a des études ponctuelles du territoire pour compléter ces informations dans un cadre bien standardisé. »

« On est contacté en amont par les bureaux d'étude avant toute présentation (à propos des PLU), ils viennent récupérer des données auprès de nous pour voir si on a des enjeux particuliers sur la commune à faire ressortir. Alors là c'est vrai que du coup on a accès à des bases de données, on a des études qu'on a pu faire sur les cours d'eau donc là on leur fait remonter ça. Et de même pour le SCoT là on a transmis toute l'étude de cartographie des cours d'eau avec les enjeux qu'on avait trouvé par sous-bassin versant, toutes ces données elles sont mises à disposition et on intervient après, on est invité à tous les comités de pilotage, que ça soit pour les SCoT, leur élaboration ou pour les présentations finales avec retour d'expérience. » (Entretien association de protection de la nature, 2018)

La présence d'un réseau naturaliste et la connaissance écologique du territoire favorise sa prise en compte dans les processus de planification. C'est d'autant plus vrai au vu des faibles moyens attribués aux diagnostics écologiques dans le cadre de la planification. Les bureaux d'étude ne pourraient pas, dans le cadre de leur mandat, fournir des diagnostics écologiques complets. La situation est cependant différente pour les métropoles qui ont à la fois plus de moyens pour réaliser leur planification et des enjeux écologiques moindres (les milieux étant déjà très transformés), mobilisant plus faiblement les réseaux naturalistes. Dans ce contexte, le processus de planification peut s'avérer un temps de production de connaissances nouvelles :

« Avant on était à zéro, les connaissances étaient très ponctuelles et dispatchées et là le SCOT a vraiment joué son rôle. Le diagnostic a permis de dire « non sur l'ensemble des thématiques il faut vraiment rassembler les informations et assurer la cohérence des différents sujets » (Entretien direction de la planification Métropole, 2018).

Cependant, dans le cadre des métropoles, nous avons observé que cette connaissance nouvelle est essentiellement produite par les services techniques et par les bureaux d'étude mandatés. Les associations n'ont pas été associées à l'élaboration des documents. *« C'est des experts avec lesquels on a travaillé. Il n'y a pas eu de récolte d'informations auprès des associations » (Entretien direction de la planification Métropole, 2018).*

La richesse écologique du territoire suscite ainsi un intérêt naturaliste et donc une connaissance plus fine des espaces et des enjeux écologiques. Cela peut favoriser une prise en compte adaptée dans la planification, mais une condition importante pour cela est que les élus s'en saisissent. On a observé **une position ambivalente des élus vis-à-vis de la conservation des espaces et des espèces de leur territoire**. D'un côté, dans les communes ayant une biodiversité remarquable ou remarquée, ils se montrent davantage sensibilisés que dans des territoires moins riches. En effet, ils connaissent sa richesse et ont l'habitude des mesures de protection et de préservation. Les efforts pour porter des dispositifs TVB ou de zonage écologique ont davantage de chance d'être appropriés. L'enjeu écologique du territoire participe finalement bien à influencer la mise en œuvre de politiques environnementales par les décideurs. D'autant que les espaces naturels sont souvent mis en avant comme atout majeur du territoire ou de la commune.

De l'autre côté, il est cependant ressorti de nos entretiens que trop de mesures de protection pouvaient changer le rapport des élus à l'environnement, puisque ces mesures apparaissent comme un frein au développement.

« Certains élus se sont dit « nous on est trop couvert, trop protégé, ça nous empêche, on ne peut plus rien faire etc. ». J'ai eu l'impression qu'il y a eu comme un recul sur les questions environnementales où ils avaient l'impression qu'on était allé trop loin, qu'on les emmerdait tout le temps avec ces questions-là. Au début de la révision j'ai eu un peu peur. » (Entretien chargé de mission SCoT, 2018).

Les questions environnementales sont dans ce cas apparues comme un poids pour les élus puisque leur territoire, site Natura 2000 couvert par de nombreux inventaires est très protégé. Cependant, dans le même entretien, la chef de projet SCOT a quand même relativisé ce propos puisque cet effet de trop n'a finalement pas influencé la révision du SCOT : *« je me rends compte aujourd'hui, on a bien avancé sur le projet, ils ont toujours une envie de protection etc., mais c'est vrai je crois qu'ils en ont un peu soupé des inventaires ».*

Cette section ne peut être close sans avoir évoqué les zones à forte dynamique d'urbanisation. Pour certaines de ces zones, il devient impossible de bâtir sans impacts sur des zones naturelles avec espèces à enjeu. Dans ce cas, si la compensation doit être anticipée au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme : *« vous savez que ce sont des sites avec des espèces protégées. Donc si vous allez faire de l'extension par-là, il faut vous assurer qu'il y a des possibilités de compensation. Car si on laisse la compensation au fil de l'eau, cela donne des choses aberrantes » (Entretien Autorité environnementale, 2019).*

2.3.3 Renvoyer la prise en compte de la biodiversité à une autre échelle

Parmi les facteurs sous-jacents à la faible prise en compte de la biodiversité dans le processus d'aménagement, la pratique qui consiste à renvoyer les contraintes écologiques à une autre échelle de planification est ressortie fortement de notre enquête. Comme présenté plus haut, les outils permettant le diagnostic et la prise en charge dans des zonages existe à toutes les échelles, mais on verra que les acteurs du territoire ne s'en saisissent que partiellement.

La localisation et la délimitation des enjeux écologiques dans les SCoT : une opportunité pas toujours saisie

Selon l'article L.141-10 du code de l'urbanisme, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCOT détermine « les espaces et sites naturels, agricoles et forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation ». Il est alors possible de descendre jusqu'à l'échelle de la parcelle concernant les enjeux écologiques. Cette opportunité a été saisie pour l'un des SCoT étudié pour le tracé de certains corridors :

« On va travailler sur ces quelques corridors vraiment resserrés, on va aller les tracer à la parcelle et ça sera complètement opposable en l'état dans les PLU où les communes n'auront pas le droit d'interprétation. Les communes prennent ces corridors et les reportent strictement dans les PLU comme étant un endroit à préserver de toute urbanisation. Donc l'idée ce n'est pas d'en avoir 150 milliards, on aura peut-être 20 corridors sur 53 communes mais l'idée c'est quand même d'aller repérer ceux où y a un vrai danger de fermeture d'un espace, d'aller repérer les corridors qui jouent un rôle dans le fait de relier les réservoirs » (Entretien chargé de mission SCoT, 2018).

La localisation et la délimitation de certains espaces, qui doivent être reportés strictement dans les PLU confortent le rôle des SCOT, en limitant alors les choix des communes ou intercommunalités lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme. Cependant, le tracé à la parcelle n'a pas été considéré par les trois autres SCOT, qui revendiquent la nécessité de laisser des marges de manœuvres au moment des PLU. Ce chef du service planification en charge de la révision du SCOT résume bien à la fois cette possibilité que propose le code de l'urbanisme, tout en expliquant les raisons qui ont mené à ne pas la saisir sur son territoire :

« C'était plutôt un souhait de pas figer les décisions à l'échelle du SCOT mais plutôt de laisser une liberté de prendre ces choix à l'échelle du PLU. Parce que le SCOT a dans le code la possibilité, c'est facultatif, de descendre pour des enjeux de biodiversité, des enjeux écologiques, sur certains secteurs particuliers jusqu'à l'échelle de la parcelle. C'est la seule exception et c'est assez étonnant parce que pour d'autres sujets du SCOT ce n'est pas possible. C'est que pour ce sujet-là. Mais ça a été discuté et les élus n'ont pas voulu le faire parce qu'ils ont dit que cette liberté on en a besoin pour en parler à l'échelle de notre intercommunalité quand on travaille sur les PLU, parce que les choix sur où passent les corridors qui sont dessinés dans les grandes lignes, pour une cohérence aussi avec le schéma plus large à l'échelle de la région [...], cette décision on peut la prendre que quand on se projette sur le concret mais pas sur l'ensemble des thématiques. Ça impacte les choix de transports, là où peut se faire le développement urbain ou pas donc ça a finalement été acté comme ça, vu que c'est une option et pas une obligation du SCOT d'aller à une échelle fine » (Entretien chef du service planification, 2018).

L'opportunité de sécuriser des sites dans le SCoT est donc finalement peu saisie, certains porteurs de SCoT se montrent même convaincus que ce n'est pas dans leur prérogative : *« l'Etat voulait qu'on modifie les zones d'extension à la parcelle. Mais on leur a répondu qu'on ne fait pas un PLU, on fait un SCoT. Non non, vous demandez des choses qui sont au-delà de la loi »* (Entretien chargé de mission SCOT, 2019). Le tracé à la parcelle paraissait finalement comme une étape trop importante pour

que les élus acceptent de laisser le SCOT s'en charger. Cela confirme l'analyse de Desage et Béranger (2011) des intercommunalités : les maires tiennent à conserver leur emprise sur la gestion foncière de leur territoire, morcelant alors les objectifs même des EPCI. En effet, dans ce cas c'est bien du fait des conséquences économiques de la TVB que sa déclinaison parcellaire a été repoussée au moment des PLU et PLUi. Or, les EPCI sont des structures qui ont justement comme fonction d'assurer une redistribution entre les territoires, de planifier le développement.

L'articulation entre l'échelle SCoT et l'échelle PLU(i)

Si les SCoT ne se saisissent pas de la possibilité de réaliser des tracés précis en faveur des espaces naturels et de la biodiversité, ils peuvent s'efforcer de formuler des orientations claires qui seront en théorie reprises dans les PLU, en vertu de la hiérarchie des normes.

Une hiérarchie des normes définit en effet les rapports des documents entre eux : tout document de niveau supérieur impose ses orientations à celui de niveau inférieur. Les documents d'urbanisme locaux doivent être compatibles avec le SCOT : ils respectent ses orientations et contribuent à sa mise en œuvre. Ainsi, il est nécessaire que les acteurs en charge d'élaborer les PLU et PLUi s'approprient les orientations du SCOT, ses ambitions afin de les conserver dans leur planification locale. Pour cela, l'article L141-2 du code de l'urbanisme prévoit que « lorsqu'un schéma de cohérence territoriale est approuvé après l'approbation d'un programme local de l'habitat ou d'un plan de déplacements urbains, ces derniers sont, le cas échéant, rendus compatibles dans un délai de trois ans. ». Ainsi la loi oblige les PLU et PLUi à se mettre en comptabilité avec le SCOT dans les 3 ans qui suivent son approbation. **Ce principe n'est cependant pas souvent respecté.** Pour les porteurs du SCoT, c'est la difficulté principale pour impulser le développement du territoire :

« Là où on a du mal, c'est qu'une fois le SCOT approuvé, les communes ont 3 ans pour se mettre en comptabilité. Donc dans le meilleur des mondes si toutes les communes s'étaient mises en comptabilité avec ce SCOT dans les 3 ans, on n'aurait pas ces soucis-là. Aujourd'hui, tous les problèmes qu'on a de constat d'échec, c'est parce que quand on regarde les documents d'urbanisme, ils ne se sont jamais mis en comptabilité avec le SCOT. La première des limites c'est les élus qui ne mettent pas en comptabilité leur document avec le SCOT. Nous, on a des communes qui ne sont pas compatibles avec le SCOT. Elles auraient dû être compatibles en 2010, on est 2017 et on a des communes qui n'ont toujours pas de PLU compatible avec le SCOT. Il ne s'est rien passé pour elles. C'est qu'en fait on nous demande de créer un code de la route mais sans gendarme et sans radar donc à un moment celui qui est à 200 sur l'autoroute s'il sait qu'il n'y a pas de gendarme, de radar, de permis à point, il continuera à être à 200 sur la route. C'est pareil pour l'environnement. » (Entretien chargé de mission SCoT, 2018)

Pour éviter que le SCOT ne soit qu'un document d'affichage pas réellement pris en compte par les communes en charge des PLU(i), les services qui ont révisé les SCOT cherchent à communiquer leur travail et les ambitions de leur document. Cela passe tout d'abord par le fait que les structures des SCOT peuvent être en charge de réaliser ou d'accompagner l'élaboration des PLU(i) de certaines communes ou groupement de communes. L'article L121-4 prévoit en effet que « l'établissement public chargé de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation du schéma de cohérence territoriale lorsque le territoire objet du plan est situé dans le périmètre de ce schéma » doit être associé à l'élaboration des PLU. Les guides ou les documents de présentation de territoire font souvent explicitement mention de ce rôle : « le rôle de l'établissement public est primordial dans la diffusion de ces messages. Il doit faire vivre l'esprit du projet et impulser une dynamique de mise en compatibilité de l'ensemble des documents de planification avec le SCOT ». Il ressort bien de notre étude de terrain que les services en charge des SCOT et ceux qui élaborent les PLU travaillent ensemble de manière plus ou moins fluide, comme l'illustre ce propos de chargé de mission SCoT : « Je les accompagne dans l'élaboration de leur document. Je leur donnais au fil de l'eau les tendances. Et maintenant que le SCoT est approuvé, je leur redonne les chiffres au fur et à mesure de leurs

besoins » (Entretien charge de mission SCoT, 2019). Parmi nos quatre SCOT étudiés, une structure s'est montrée particulièrement active pour sensibiliser et accompagner les communes sur les enjeux écologiques :

« Les SCOT vont porter des actions pour par exemple aider justement les communes à intégrer cette TVB dans leur document d'urbanisme. Comme ils sont en cours de révision ils n'ont pas encore porté d'actions. Donc par exemple ils vont rédiger un guide de préconisations pour assurer une intégration sérieuse de la TVB dans les documents d'urbanisme. C'est une des actions qu'ils portent. Une autre, ça serait organiser une formation sur l'intégration de la TVB dans les documents de planification à destination des élus, des chargés de missions SCOT et PLU et des bureaux d'étude. » (Entretien chargé de mission SCoT, 2018).

Ce rôle d'accompagnement reste délicat dans la mesure où le SCoT est parfois vécu comme une contrainte, en dépit de la flexibilité laissée aux communes exposées plus haut, comme l'illustre ce témoignage d' élu qui fait le récit de l'élaboration de son PLU en le mettant en conformité avec le SCoT :

« Quand le SCOT nous dit qu'il faudra faire 50 % de renouvellement urbain pour faire 50 % d'extension ! Donc il a fallu prouver qu'on avait bien fait 16ha de renouvellement. Alors on a prouvé que depuis 2013 on avait bouché 16 ha de dents creuses, donc on a finalement eu le droit d'ouvrir les 16ha » (Entretien élu, 2019).

Ainsi le rôle des structures en charge des révisions des SCOT ne s'arrête pas après l'approbation de leurs documents. Elles doivent participer à la mise en œuvre du document, d'où l'enjeu des collaborations entre services pour transmettre l'esprit du SCOT. Par ailleurs, elles doivent veiller à la mise en comptabilité des autres documents d'urbanisme avec le SCOT, ce qui est un problème majeur sur certains territoires.

La séquence ERC renvoyée à une autre échelle de planification

Nous avons vu plus haut que dans la plupart des cas, les SCOT se sont peu saisis de la possibilité réglementaire de cartographier et zoner des espaces pour leur valeur écologique, parce qu'ils n'ont pas la capacité politique d'imposer des zones aux communes situées dans leur périmètre. **Le même schéma se retrouve concernant l'évaluation environnementale : on observe un renvoi de balle entre les échelles, le SCoT laissant les communes travailler sur leur démarche d'évitement, de réduction et sur le zonage de leur compensation et les PLU indiquant que le travail a déjà été réalisé au niveau du SCoT.**

Ainsi, selon la vision du texte défendu par l'urbaniste d'un des SCOT étudié, il n'a pas été choisi de descendre à l'échelle de la parcelle : *« Non non non, on n'est pas allé à l'échelle de la parcelle, ça c'est bien précisé que c'est aux documents d'urbanisme donc PLU et PLUi de faire ce travail-là »* (Entretien 2018), bien que le code de l'urbanisme donne la possibilité aux SCOT de localiser et délimiter certains espaces (voir supra). Ce constat semble assez général comme en témoigne ce membre de l'Autorité environnementale ayant lui-même instruit 4 SCOT peu de temps avant l'entretien :

« Sur les 4 SCOT, aucun n'a choisi de faire des recommandations sur la localisation des mesures compensatoires en cas d'impact futur sur l'environnement. Ils considéraient que c'était aux documents de rangs inférieurs, les PLU(i), de faire cette démarche » (membre de l'Autorité environnementale, 2018).

Inversement : *« Hier, on était à une réunion avec les porteurs du SCOT, ceux du PLUi et la Métropole. Et donc ils nous ont dit : l'évitement a été fait à l'échelle SCOT, donc le PLUi, il va là où le SCOT a dit, et les projets estiment qu'ils n'ont plus rien à faire. Ils étaient vraiment dans l'esprit : le SCOT a déjà fait l'évaluation environnementale, donc c'est bon »* (Entretien membre de l'Autorité environnementale, 2019).

S'ils ne se cachent pas derrière l'évaluation environnementale réalisée à l'échelle du SCoT, les porteurs de projet de PLU renvoient la séquence ERC à l'échelle des projets. A l'échelle du PLU, la séquence ERC consiste à renforcer leur travail de zonage en limitant l'urbanisation (évitement d'opportunité) et en évitant des zones naturelles et agricoles d'intérêt écologiques et agronomiques (évitement géographique), de réduire l'ouverture à l'urbanisation par des efforts de renouvellement urbain et enfin de compensation, éventuellement par anticipation des zones ouvertes à l'urbanisation. Or, les communes expliquent que les projets ne verront pas forcément le jour dans un moyen terme, et que ce sont aux porteurs de projet d'endosser la responsabilité de leur séquence ERC.

« On s'est bien inscrit, parce que ça c'est l'évolution en cours, et l'évaluation environnementale nous oblige à aller dans cette démarche-là : d'évaluer et d'être dans une démarche ERC de nos projets de planification. Ça c'est le premier temps. Et après sur les manières d'éviter, de réduire, de compenser opérationnelles c'est parfois par des dispositions qu'on ne traite pas au moment du PLU mais des dispositions qu'on rend obligatoires quand les projets émergeront. Donc c'est un peu là où y a une distinction avec toujours cette difficulté de faire comprendre ça parce que parfois il nous est demandé, les associations ou alors les services de l'Etat nous disent « mais vous pourriez aller plus loin dans la démarche ERC ». Sauf qu'au moment où on fait le PLU on ne connaît pas réellement le projet, on n'est pas capable d'évaluer réellement les incidences dans la mesure où il n'y a pas de plan exactement pour les exploitations, on ne sait pas encore dire exactement le volume d'activité de logement qu'il y aura sur le site donc on est dans la pure théorie et à partir de là, une méthode objective d'ERC, elle n'est pas possible » (Entretien chargé de l'urbanisme PLU, 2018).

Les mesures ERC des PLU étudiées reflètent bien cette logique par leur caractère général et peu opérationnel, malgré les tentatives des bureaux d'étude impliqués dans la rédaction de faire appliquer la réglementation de manière plus engagée.

« Pour les pousser sur les mesures ERC du PLU, j'en arrive souvent à devoir me cacher derrière le fait que de toute façon, quand un projet va arriver, il devra faire une étude d'impact, et là, potentiellement, les procédures vont refroidir ces porteurs de projets. Donc pour essayer de leur faire comprendre qu'ils vont mettre les porteurs de projet en porte-à-faux avec leur terrain. Mais bon, c'est un argument... Et c'est vrai que les projets, comme des ZAC, ils finissent toujours par aboutir. On voit souvent des projets qui s'arrêtent avec un porteur de projet qui jette l'éponge. Mais il reprend plus tard avec un autre. Et oui, si c'est un petit porteur, des procédures, 3 ans en recours, ça leur fait peur. Mais ce foncier-là, il est dispo. Il y a un propriétaire public ou privé qui a la volonté de faire quelque chose sur son terrain. Donc un jour un porteur de projet avec les épaules plus larges arrive et ça se fait » (Entretien bureau d'étude, 2019).

Or, tout l'intérêt de l'application de la séquence ERC à l'échelle plan et programme est justement d'éviter une application de l'outil uniquement à une échelle projet, lorsque le site est déjà fixé et que la mesure tardive des impacts montre que le site aurait dû être évité : *« On nous dit que c'est trop tard pour le choix d'implantation car prévu comme ça dans le doc d'urbanisme. Ça c'est insupportable, donc qu'à cela ne tienne, il faut que ce soit les docs d'urbanisme » (Entretien Autorité environnementale, 2018).*

Au contraire, l'Autorité environnementale défend une portée beaucoup plus exigeante de l'évaluation environnementale. Elle attend que les documents d'urbanisme soient les plus précis possible pour être capable de jouer ce rôle d'aiguillage de l'urbanisation sur les zones de moindre impact, tant en diversité biologique qu'en fonctionnalité de l'écosystème, prise en compte de la TVB.

« Toute la difficulté, c'est le côté non précis de ce qu'il faut éviter. Par exemple dans le SCoT de [...], ils ont bien identifié des sites d'intérêt biologique, mais la traduction dans le document était molle. Tout le reste du SCOT laissait entendre qu'on regarderait projet par projet. Donc là on dit : l'exercice n'est pas seulement d'identifier les endroits, mais il faut aussi définir comment on va faire, définir les mesures. Il faut localiser les grands sites de compensation en fonction des fonctionnalités. Si on n'identifie pas a priori les sites de compensations. Et qu'on fait de la compensation au cas par cas, projet par projet. Donc le découplage entre E

dans les documents d'urbanisme et le R et le C au niveau des projets, non, car le C doit se poser au niveau du plan d'urbanisme » (Entretien Autorité environnementale, 2018).

Cependant, notre enquête montre des porteurs de projet de territoire bien démunis et en incapacité de déployer une démarche de cet ordre.

« Pour les mesures de compensation, grosso modo on a pris le parti de renvoyer au temps de l'aménagement. De dissocier en fait le temps de la planification et celui de l'aménagement ».

« Derrière, sur le compenser, on a encore très peu d'éléments réellement concrets en termes de planification ».

« En opérationnel on peut agir sur un terrain, ma méthode d'évitement et de réduction n'est pas satisfaisante donc je trouve une compensation en lien à la fois avec la localisation du projet et en lien avec la problématique environnementale qui est levée. Là on peut faire le lien direct. Après à l'échelle de la planification vu qu'on est sur une échelle plus macro de se dire qu'on n'a pas à travers de la méthode éviter réduire en satisfaction donc on met une compensation à l'échelle macro qui correspond à la problématique environnementale et aux incidences spatiales du sujet là ça commence à être un peu théorique » (Entretien chargé de l'urbanisme, PLUi, 2018).

Ces trois passages de l'entretien explicitent bien les difficultés rencontrées pour penser les mesures compensatoires au moment de la planification. Le document de planification, ici PLUi, est perçu comme d'une échelle trop macro pour avoir les informations et instruments suffisants pour intégrer les compensations. Par ailleurs, les services de planification semblent ne pas disposer de méthodologies ou de pratiques suffisantes pour intégrer les mesures. En plus du jeu politique des communes pour garder la main sur l'aménagement, il apparaît clairement une dimension relative aux compétences des acteurs impliqués dans les projets de territoire et une appropriation nécessaire de la démarche d'évaluation environnementale.

Finalement, l'étude de nos différents cas révèle des tentatives fréquentes, et souvent abouties, **de renvoyer les contraintes de la séquence ERC à une autre échelle de planification, le plus souvent l'échelle inférieure. C'est dû d'abord à un rapport de force politique : les élus siégeant dans le conseil du SCoT agissent de manière à maintenir des marges de manœuvres au niveau de leur commune. C'est également lié au manque de compétences et d'outils, directement lié au budget attribué à l'évaluation environnementale.** Cela fait apparaître un décalage assez fort entre les objectifs affichés et les outils et instruments pour les mettre en œuvre localement. A la question de l'obligation de pertes nettes, voici une réaction expressive d'un chef de projet de SCOT : *« Moi déjà je ne vois pas comment on peut le matérialiser. Je ne sais pas comment on fait retomber les grands objectifs localement »* (Entretien, 2018). La personne a continué son propos sur le décalage entre ce que prévoit la loi et les moyens disponibles pour la respecter :

« Même un SCOT entre ce que demande la loi et après ce que dans les fait on peut faire y a plein de choses que des fois on va écrire dans un SCOT parce que la loi nous le demande et les élus nous disent « mais vous vous rendez compte de ce qu'on est en train d'écrire » et nous des fois on est obligé de dire « nan mais on l'écrit parce que c'est la loi » mais derrière on sait très bien qu'on aura pas de moyens pour le faire. Quand on nous demande par exemple sur la question environnementale, il y a à la fois la question de préservation et restauration de corridors et à chaque fois les élus disent « mais restaurer les corridors comment on va faire ». C'est clair que oui quand y va avoir des grands projets des autoroutes etc., là on va pouvoir se poser la question de restauration, là où y a de la compensation. Chez nous restaurer des corridors, bon, moi je leur dis on est obligé de l'écrire, on va l'écrire. Il y a quelques corridors qu'on a ciblé en disant là si on pouvait restaurer etc. Donc là on se dit demain quand y aura de la compensation, on pourra dire : bah là vous voyez » (Entretien chargé de mission SCoT, 2018).

Ainsi, le SCOT est aussi un document d'affichage dans le sens où ceux qui le réalisent savent dès le départ que certaines orientations ne pourront pas être traduites dans les faits. Ces objectifs sont alors intégrés pour respecter la loi et faire en sorte que le document révisé soit approuvé par les autorités de contrôle.

2.3.4 Dans le circuit d’instruction des plans et programmes, la biodiversité est un enjeu mineur

Au fil des sections précédentes, nous avons décrit la prise en compte de la biodiversité dans le processus d’élaboration des documents. **Elle se présente comme globalement insuffisante, pour des raisons propres à chaque échelle de planification.**

- les SCoT bénéficient de services techniques relativement compétents, capables de rassembler la connaissance disponible dans les réseaux naturalistes locaux et de piloter des études confiées à des bureaux d’étude. La limite principale se situe dans la capacité de ces services à sensibiliser les élus pour mobiliser des outils de zonage et de protection d’espace, et ainsi organiser la protection des espaces d’importance écologique de manière cohérente sur le territoire.

- les porteurs PLU(i) se sont montrés plus dépourvus en termes de compétences écologiques voire même environnementales. Les principaux représentants des enjeux écologiques sont les bureaux d’étude chargés de travailler sur les pièces requises dans le dossier. Cependant, peu de moyens sont investis dans ces études qui restent vécues comme des annexes du projet de territoire. Ce constat rejoint l’analyse de la MRAe (Synthèse MRAe, 2018 : 26) les porteurs de projet « considèrent souvent la réalisation d’une évaluation environnementale comme une obligation procédurale, produite à l’issue de la finalisation du plan/programme, et même parfois intégralement confiée à un tiers qui n’a pas participé à son élaboration. [...] Les pétitionnaires ne s’en saisissent pas pour en tirer tous les bénéfices possibles pour l’environnement et pour l’aménagement du territoire concerné ». Ces témoignages de bureaux d’études, choisis parmi de nombreux récits allant dans ce sens, illustrent cette analyse :

« J’ai fait l’évaluation environnementale avec très peu d’échanges. Autant avant oui, mais là, tout le monde était pressé de finir. On a à peine eu de retour. Ils n’ont même pas demandé de réduire les mesures. J’ai trouvé ça dommage qu’il y ait beaucoup d’échanges de marchand de tapis au début et là, il y avait pas mal de mesures qui impliquaient la commune, et on n’a pas pu en discuter avec eux » (Entretien bureau d’étude, 2019). *« Toutes les communes n’ont pas les moyens de faire intervenir une compétence environnement à toutes les étapes. Or, pour bien faire, l’évaluation environnement doit répondre au principe d’itérativité, ça doit être transversal dès le début » (Entretien bureau d’étude, 2019).*

A plusieurs reprises dans les sections précédentes, les services de l’Etat ont été mentionnés, notamment dans les citations des acteurs interviewés. Bien que le pouvoir principal ne soit pas dans les mains de l’administration (Lascoumes et Le Bourhis, 1996), l’Etat reste un acteur présent dans le processus de planification puisque c’est lui qui instruit, valide et délivre l’arrêté autorisant la mise en œuvre du document de planification. Pour comprendre le rôle et les enjeux de l’instruction, les porteurs de projet ont été invités à nous parler des liens avec les services, de l’étape d’instruction, etc. ; et réciproquement, plusieurs chargés de biodiversité en DDT(M) ont été interrogés. Il apparaît que la biodiversité constitue un enjeu parmi d’autres dans le portage et l’instruction du document. **La planification est en effet avant tout un exercice de mise en cohérence, a minima d’avancée d’enjeux prioritaires pour le territoire. L’instruction est prise en charge par les services de l’aménagement territorial ou de l’urbanisme, faisant alors reposer la prise en compte de la biodiversité dans l’instruction sur la capacité du service compétent à s’inviter dans la procédure.**

Place de la biodiversité dans l'instruction des plans et programmes

Les Directions Départementales des Territoires (et de la Mer, pour les départements littoraux) (DDTM) représentent l'Etat dans les départements. Sous l'autorité du Préfet, elles sont chargées de mettre en œuvre localement les politiques d'aménagement et de développement durables des territoires urbains, péri-urbains, ruraux ou du domaine maritime. Leur rôle d'information, de régulation et de contrôle s'applique dans les domaines de l'aménagement, l'agriculture, de l'eau et de la biodiversité, des risques technologiques et naturels, de la sécurité routière. Leur action, interministérielle, relève du Ministère de la Transition écologique et solidaire, du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, du ministère de la Cohésion des territoires et enfin du ministère de l'Intérieur.

La planification territoriale concerne le service de l'aménagement territorial (souvent subdivisé en sous-départements). En phase d'élaboration de cartes communales, PLU(i), SCOT, ces services interviennent de différentes manières. Ils peuvent jouer un rôle de conseil, de porter à connaissance, puis ils délivrent une note, appelée « le dire de l'Etat », qui énonce le point de vue de l'Etat sur la situation locale sur les différents thèmes : urbanisme, logement, risques, biodiversité, etc.

Une fois que le document d'urbanisme est arrêté, la DDT intervient comme personne publique associée et exprime un avis sur les différents sujets au nom du Préfet. Comme indiqué plus haut, le dossier est réceptionné au niveau du service d'aménagement et d'urbanisme. Les pièces sont éventuellement réparties dans les services compétents selon les thématiques. C'est à ce moment-là que le service environnement établit son analyse. L'avis porte sur deux aspects principaux : la manière dont le document intègre les enjeux de protection de la biodiversité et sur la qualité de l'évaluation environnementale – en particulier au titre de l'étude d'incidence Natura 2000 – la DDT ayant cette compétence. Cet avis rédigé est retourné au service de l'aménagement des territoires en vue d'une réponse intégrée. Cependant, pour le service de l'aménagement des territoires, la biodiversité est un sujet parmi bien d'autres et seuls les points majeurs sont généralement retenus¹²⁶. En dernière étape, le directeur de la DDT relit l'arrêté global avant la soumission à la signature du préfet. C'est lui qui en dernier recours choisit ce qui sera mis en évidence ou non dans l'avis final.

Le circuit d'instruction qui vient d'être décrit constitue un vrai obstacle à la prise en compte de la biodiversité selon les agents en charge de cette thématique :

« On lit la partie argumentation du projet, mais ce n'est pas à nous d'intervenir là-dessus. Mais c'est un problème, car c'est de ça dont il faut discuter. Les gens de la biodiversité voient ça, mais n'ont pas de marge de manœuvre, ça se passe dans le service planif. Et les liens avec ce service ? Ce n'est pas optimal. J'ai discuté avec le chef du service aménagement, par exemple sur le projet de [...]. Je lui explique qu'il va devoir justifier ces choix au regard de leur effet sur la biodiversité, il faut qu'il développe une stratégie ERC compatible avec le N2000. Le chef de la planif me répond : « ça il faudra voir dans 6 ans les effets ». Autre exemple, l'évaluation environnementale du SCOT [...], ils nous disent qu'il n'y a pas d'impact ! Mais il n'y a pas d'analyse de la biodiversité... Donc j'ai fait des observations, c'est parti au service planif, ils ont intégré. Mais bon, ce n'est qu'un avis. Et le directeur de la DDT fait sa sélection... (Entretien agent en charge de la biodiversité DDT, 2019).

¹²⁶ A titre d'exemple, le Projet d'aménagement et de développement durables d'un SCOT doit fixer les objectifs en termes de biodiversité (protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, préservation des ressources naturelles, préservation et de remise en bon état des continuités écologiques) mais aussi en matière de politique publique d'urbanisme, de logement, de transports et des déplacements, d'implantation commerciale et d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, et enfin de lutte contre l'étalement urbain art. L. 141-4 C. urb.

Dans quelle mesure les avis des services biodiversité sont-ils repris dans les avis finaux ?
« Sur le SCoT [...], ils ont fait leur sélection. Le directeur de la DDT va surtout regarder les sujets de l'urbanisme. Il faut se rappeler que la DDT accompagne l'aménagement avant tout. Avec la biodiversité, on est sur des enjeux qui contraignent, on est l'aiguille dans le talon. Quand on représente l'Etat en DDT ou DREAL, ça fait une grande différence si on fait du logement ou de la biodiversité ! Sur la phase projet, on a nos procédures, donc ça va encore. Mais en planification, ça reste des avis, donc c'est trop faible. Et l'avis de la MRAe, n'en parlons pas. A part s'il y a un recours et que les associations s'en saisissent ».

« Ce qui est dur, c'est d'être seul contre tous. Bon, ça a dû m'arriver 3 ou 4 fois que ma direction ne me suive pas. Mais le reste, c'est au prix de beaucoup d'efforts pour convaincre. Par exemple, pour le contournement de [...] de 11 km, il m'a fallu 9 mois pour convaincre que le dossier n'était pas complet. Mais de toute façon, les éléments ne sont pas toujours repris dans les avis arrêtés » (Entretien agent en charge de la biodiversité DDT, 2020).

Le circuit d'instruction implique également la MRAe qui est saisie du document arrêté. Elle délivre elle aussi son avis. Le service en charge de la biodiversité de la DDT(M) communique avec la MRAe et lui transmet son propre avis sur les documents. Bien que le rôle de la MRAe soit fondamental en terme d'indépendance de l'évaluation des documents, l'avis rendu reste consultatif :

« Mais ce ne sont que des avis et vous avez pu voir à quel point certaines évaluations environnementales, censées participer à la conception itérative du document, sont parfois insuffisantes, y compris au titre de Natura 2000. C'est un motif de non approbation du document mais il ne faut pas compter sur l'Etat dans ces situations pour venir faire du contrôle de légalité (sauf si ça l'arrange) – enfin il y a peut-être des exceptions ! Au final, nous récupérons le travail non réalisé en phase projet et là les choses se corsent y compris pour les maîtres d'ouvrage ! » (Entretien agent en charge de la biodiversité DDT(M), 2019).

Une absence totale de lien avec les services en charge des espèces protégées

Si les évaluations environnementales des plans et programmes étaient réalisées selon les recommandations, elles devraient présenter une qualification relativement précise des espèces et des milieux touchés par le projet d'aménagement. On peut même imaginer, dans cette logique, que les mesures ERC proposées dans ces évaluations engagent des demandes de dérogation à la destruction d'espèces protégées.

Réciproquement, on pourrait s'attendre à ce que les services instructeurs de dérogation espèce dans les DREAL s'intéressent aux documents d'urbanisme afin de prévenir des projets insatisfaisants au regard de leurs impacts sur les espèces, qu'ils seront en charge d'instruire dans l'inconfort. L'enquête révèle que le service instructeur de la dérogation espèce en DREAL est isolé. Ses liens avec les services de l'aménagement en interne de la DREAL sont faibles, et ses liens avec le service en charge de la biodiversité en DDT ne sont pas beaucoup plus développés en dehors de liens informels. Cela s'explique d'une part parce que le circuit d'instruction ne le prévoit pas, mais aussi parce que la hiérarchie de la DREAL ne favorise généralement pas la transversalité au sein de ses services. Ces propos d'un ancien chef de service instructeur illustrent ce point :

« Alors, la difficulté, c'est que nos équipes sont complètement débordées, elles n'ont pas le temps, on ne va pas aller aussi loin qu'on veut. En revanche, on voulait mettre à disposition des outils pour qu'ils relaient les messages pour éviter les espaces à enjeux. Pour retraduire les SRCE à échelle plus fine... Mais on ne l'a pas fait. Car en effet, les gens de l'aménagement, ce sont des généralistes, ils ne sont pas spécialistes sur l'eau et la biodiversité. Et ce sont bien les arbitrages politiques faits aux moments des documents de planification qui sont déterminants. C'est vraiment ça l'enjeu. Mais nous on n'avait pas le temps, et puis sur la connaissance

du territoire, aller parler aux élus, on est en limite de compétence » (Entretien chef de service instructeur DREAL, 2019).

Les structures de protection de la nature : un appui fondamental

Bien que la plupart des outils de protection des espaces naturels soient de compétence centralisée ou déconcentrée (70 % d'entre eux selon l'étude de V. Gervasoni, 2008), certains outils comme les Parcs naturels régionaux sont des instruments décentralisés de protection de la nature décentralisés. Ils impliquent donc directement les collectivités et des intercommunalités qui siègent dans les structures de gestion de ces espaces. Dans notre enquête élargie, nous avons interrogé des chargés de la biodiversité et de l'aménagement dans des PNR et analysé une dizaine d'avis produits par les services techniques des PNR sur les PLU de leurs communes. Ce travail constitue une véritable pré-instruction centrée sur les parties relatives à la biodiversité et aux milieux naturels. Les services techniques des PNR ont la capacité de produire des analyses très fines du territoire car ils connaissent les zones à protéger, même si ce n'est pas à titre réglementaire. Certains services techniques des conseils départementaux ont des chargés de mission TVB qui peuvent également fournir ce travail d'évaluation des documents et d'accompagnement des porteurs de projet. Les acteurs interrogés semblent obtenir certains résultats : *« Cette analyse est faite en amont dans le territoire du parc. Donc on arrive à sensibiliser et les communes arrivent à ne pas taper dans les zones importantes. Bon, quand même, ils respectent, c'est leur carte de visite, c'est la légitimité du parc »* (Entretien chargé d'aménagement PNR, 2018).

Les associations de protection de la nature peuvent également jouer un rôle d'accompagnement auprès des collectivités, pour apporter de la connaissance et faire valoir la biodiversité dans les projets de territoire. Elles sont généralement reconnues pour ces rôles par les acteurs du territoire, mais pas toujours sollicitées au sujet des aménagements. Cependant, pour que leur expertise soit mise à profit, il faut que les associations aient connaissance des actions des collectivités et des administrations. En effet, l'une des difficultés que peuvent rencontrer les associations, c'est l'absence de communication de la part des administrations, ce qui les empêche donc d'être impliquées en amont. C'est pour la chargée de mission d'une association la principale difficulté que rencontre son association :

« Il y a beaucoup d'atteintes sur le territoire donc c'est difficile d'être partout en fait. Quand on ne nous invite pas à tous les comités ou réunions techniques pour tels ou tels projets ou bien des fois on apprend un peu trop tard qu'il y a un projet qui est en cours et on arrive un peu après coup alors qu'on aurait pu conseiller. C'est vrai qu'aujourd'hui, plus que le nombre de personnes (parce qu'on arrive toujours à trouver des bénévoles compétents pour se mettre référents sur un dossier) c'est plus l'information qui parfois circule un peu plus difficilement » (Entretien association, 2018).

Finalement, il apparaît sans étonnement que l'instruction des documents d'urbanisme relève des services compétents au sein de l'administration déconcentrée de l'Etat, à savoir les services de l'aménagement et de l'urbanisme. **Au niveau de l'instruction, nous pouvons envisager deux leviers pour favoriser la prise en compte sérieuse de la biodiversité et des espaces naturels dans les arbitrages qu'impose la démarche d'instruction et la rédaction d'avis : l'existence de compétences écologiques directement au sein des services de l'aménagement ou la pratique d'une certaine transversalité entre les services. L'un comme l'autre des leviers sont apparus comme faiblement actifs.**

2.3.5 Ingénierie publique, ingénierie territoriale. Qui peut animer les politiques environnementales dans les territoires ?

Jusqu'ici, nous avons montré que la faible prise en compte de la biodiversité dans la planification est principalement liée d'une part, à une logique d'aménagement des communes centrée sur le développement économique ; et d'autre part à une ingénierie territoriale encore fragile en termes de compétences écologiques et de capacité de portage des politiques environnementales. Est-ce la responsabilité des services de l'Etat d'animer ces politiques effectivement élaborées au niveau central ? **Pour comprendre le portage et l'animation de l'action publique comme déterminant de la prise en compte effective de la biodiversité dans l'aménagement du territoire, il est nécessaire de revenir sur le processus de décentralisation qui a fortement réorganisé la distribution des prérogatives et des responsabilités dans le portage des politiques territoriales.**

Avant les grandes vagues de décentralisation, à partir des années 1980, l'Etat assurait lui-même le portage de ses politiques publiques dans les territoires, on parlait d'ingénierie publique (Lenormand, 2011). La décentralisation, c'est-à-dire la mise en place progressive des conditions de territorialisation du développement via les réformes territoriales depuis les années 1980-1990, renvoient aux collectivités et aux intercommunalités la responsabilité du développement et a suscité le développement d'une ingénierie territoriale déjà commentée dans les sections précédentes. Les rôles sont dès lors censés être bien distribués. D'une part, les élus et administrations des collectivités territoriales ont acquis plus de moyens (juridiques, financiers, humains) pour mener des politiques locales afin de remplir leurs nouvelles compétences. D'autre part, l'Etat se désengage tout en restant garant du portage des politiques nationales et transversales comme les politiques environnementales. Dans les territoires en revanche, l'Etat prestataire s'est mué en Etat expert, la mission des autorités étatiques déconcentrées se transforme en ressources d'expertise (Cardebat et Eberhard Harribey, 2012).

Ce modèle, qui en première lecture semble paré des vertus du bon sens, suppose l'acquisition de nouveaux savoirs et compétences par les élus et les administrations territoriales pour mener à bien l'action publique aux échelles locales. Cependant, alors que les attentes de l'Etat s'accroissent concernant le contenu des documents de planification, il apparaît que les acteurs locaux n'ont pas les moyens et outils suffisants pour y répondre. Les pratiques d'ingénierie publique territoriale sont en effet contingentes aux ressources des collectivités (Cardebat et Eberhard Harribey, 2012). Comme on l'a vu dans nos cas d'étude, les grandes agglomérations internalisent cette ingénierie et ont leurs propres chargés de missions. En revanche les petites communes restent obligées d'externaliser ces fonctions, avec généralement peu de moyens à y consacrer. Les compétences ne sont donc pas également partagées sur le territoire et ne sont pas proportionnelles à la sensibilité des milieux naturels, les compétences étant souvent concentrées où les enjeux écologiques sont moindres (comme dans les métropoles par exemple). Il ressort de ces situations locales une insuffisance de l'animation territoriale et de portage des politiques environnementale. L'Etat donnant les orientations, mais restant ensuite en retrait dans un rôle d'expert et d'autorité de contrôle, suscite des attentes.

Dans ce contexte, l'enjeu de renforcement de la prise en compte de la biodiversité dans les processus de planification se pose d'une part, dans la capacité de collectivités territoriales à mettre en œuvre les politiques publiques dont elles sont devenues responsables avec les vagues de décentralisation ; mais également dans la capacité de l'administration déconcentrée à mettre en œuvre les politiques publiques transversales (quitte à rediscuter son rôle), telles que les politiques environnementales.

Une montée des exigences de l'Etat, mais une baisse de ses capacités d'accompagnement

La réglementation relative aux évaluations environnementales des plans et programmes est appliquée depuis une période récente. Pour beaucoup de communes révisant leur PLU, c'est une démarche nouvelle. Au-delà du faible intérêt porté par les élus pour la démarche, il y a un vrai enjeu d'apprentissage, y compris pour les bureaux d'étude qui sont les premiers à devoir accompagner les collectivités dans l'application de l'instrument.

« Ce que je trouve compliqué sur les EE de PLU, c'est qu'on ne les centralise pas assez chez nous. Autant pour les études d'impact [de projet], on a une méthode bien calée, utilisée par tout le monde. Mais pour les EE...on aurait besoin de mutualiser les méthodes. Mais pour caler ça, on a moins d'échange avec les services de l'Etat. Quand on travaille sur les dérogations espèces, on a des interlocuteurs qui sont précis, qui nous donne un cadre et les recommandations au fur et à mesure. Pour les évaluations environnementales des documents d'urbanisme, la culture est moins avancée. L'exercice est moins détaillé d'un point de vue technique. Là on est sur quelque chose de plus global que sur une étude d'impact, et donc les marges d'interprétation sont plus larges. Quand je regarde ce que font mes collègues, ce n'est pas très différents des miennes, mais on reste tous lacunaires. Aujourd'hui, c'est du formalisme, de la rhétorique » (Entretien bureau d'étude, 2019).

En tant que responsable de la réglementation, l'Etat est attendu pour accompagner la mise en œuvre des politiques. Dans chacun de nos cas d'étude, l'Etat a en effet été spontanément évoqué comme exigeant, mais répondant absent aux demandes d'accompagnement des porteurs de projet de territoire. Les différents services ont tous été cités dans ce sens :

« Mais a priori la DREAL, on ne les voit rarement voire jamais à part au moment de l'avis sur le projet arrêté. La DREAL, ça reste assez flou leur fonctionnement et leurs attentes mais bon c'est aussi parce qu'ils sont à l'échelle régionale » (Entretien urbaniste en charge d'un SCoT, 2018).

On travaille justement peu avec eux parce que souvent ils se disent « c'est vu avec [l'association de protection de la nature], c'est vu avec Natura 2000 » et ce qui est peut-être tout à fait vrai et que ça fonctionne très bien mais voilà du coup, des fois je me dis qu'on manque d'un interlocuteur clair avec la DREAL » (Entretien chef de projet SCoT, 2018).

« Nos interlocuteurs de l'Etat, c'était la DDTM. L'instructeur des SCoT venait d'arriver un an avant. On avait essayé de les contacter, on voulait leur envoyer une V0 pour qu'ils fassent un préavis. Ils m'ont dit : on est 2 dans le service, on ne peut pas. Sur tous les documents, on échange peu avec l'Autorité environnementale, mais de même, j'ai demandé à parler avec eux avant pour une procédure défrichement et ils m'ont dit : « non, montez le dossier avant ». Au moment de l'arrêt, le service planification de la DDT fait une synthèse, donc ils m'ont appelée pour discuter du dossier ». (Entretien chargée de mission SCOT, 2019).

« Alors les services de l'Etat sont de moins en moins présents clairement. Moi, je n'ai jamais eu une seule fois les services de l'Etat à une de mes 20 réunions en 10 mois. Jamais jamais jamais. On les a normalement dans l'instance qui est la commission locale de l'eau, l'instance de concertation liée au SAGE. Mais ils ne sont pas toujours présents non plus. Clairement ils sont de moins en moins nombreux et donc ils peuvent de moins en moins répondre à des sollicitons plus locales. Néanmoins, j'étais en réunion avec eux pour un arrêté préfectoral biotope. Les services de l'Etat ne vont pas intervenir sur ces contrats-là, ils n'ont pas le temps, ce n'est pas par manque d'intérêt. » (Entretien chargée de mission TVB, 2018).

Dans ces témoignages se confondent des postures ayant pour but de provoquer l'indulgence : l'Etat serait trop exigeant et laisserait les collectivités se débrouiller seules ; et de véritables recherches d'appui pour porter les ambitions écologiques dans le projet de territoire. La première posture trouve réponse dans ce rappel d'un membre de l'Autorité environnementale : « L'avantage

de l'Ae, c'est qu'elle soulève les problèmes sur toutes ces thématiques. Par contre, nous n'avons pas de levier juridique. Ce sont des avis. La collectivité peut les prendre en compte ou non » (Entretien Ae, 2019).

Le manque d'accompagnement des services de l'Etat exprimé par les porteurs de projet de territoire éclaire sous un autre angle le fait que le circuit d'instruction n'est pas organisé pour la prise en compte de la biodiversité. En effet, les chargés de mission environnement ou biodiversité des collectivités déplorent le fait de ne pas trouver d'interlocuteurs au sein des services de l'Etat.

« Il y a un manque de cohérence dans l'accompagnement par les services de l'Etat. La DDT accompagne pour l'élaboration du SCoT, mais c'est du côté urbanisme. Pareil, la Métropole a consulté la DREAL, mais l'interlocuteur, c'était aussi le côté urbanisme. Résultat, pour le SCoT, la DDT (côté urba) est venue, mais n'a rien dit. Nous-même en tant que service technique [en charge de la biodiversité] on est bien plus offensif. Je ne m'explique pas bien pourquoi la DDT et la DREAL ne sont pas plus mobilisées, ce sont peut-être des raisons politiques qui m'échappent. Mais quand je les vois, je leur en parle : pourquoi les services biodiversité et urbanisme ne se parlent pas chez eux ?! » (Entretien chargé de mission biodiversité SCoT, 2019).

L'hypothèse politique soulevée par ce chargé de biodiversité SCoT semble trouver réponse dans ce témoignage d'un chef de service biodiversité en DREAL, expliquant pourquoi le service ne s'engage pas davantage sur les documents d'urbanisme :

« C'est là qu'on arrive en limite de compétence, parce qu'on ne connaît pas bien les collectivités. Quels sont les mécanismes de décision des collectivités ? Je reviens à ce que je disais sur la culture du lotissement et de l'offre dans les communes... On s'est investi sur quelques documents d'urbanisme, même si en rapport de temps passé, c'était très peu. On ne voulait pas apparaître comme les empêcheurs d'aménager en rond. Il y a un côté pédagogique... enfin pédagogique, ça a un côté descendant qui n'est pas approprié dans ce contexte. Et ce sont des sujets sur lesquels on n'est pas armés ou formés. Il faut arriver à une certaine proximité avec les acteurs, mais pour ça il faut du temps. On ne peut pas arriver juste à une réunion et dire : non cet endroit est riche, il ne faut pas y toucher » (Entretien chef de service biodiversité DREAL, 2019).

Les différents extraits d'entretiens présentés ici révèlent **l'incapacité organisationnelle des services de l'Etat à fournir l'accompagnement demandé par les agents des collectivités, quand bien même, la demande relève de leurs prérogatives : l'explication des procédures et leur contrôle. On remarque également dans le verbatim ci-dessus que les services de l'Etat se gardent de se prononcer sur le projet de la collectivité, mais ne le feront qu'à travers l'instruction des pièces requises du dossier.** Plus précisément, ce sont deux régimes qui se croisent : les collectivités décident et les services de l'Etat contrôlent la compatibilité avec les politiques nationales. Le préfet arbitre. Ceci est bien expliqué dans l'extrait d'un texte de P. Lascoumes et J.-P. Le Bourhis (1996) :

« La décentralisation, on le sait, a renforcé le pouvoir des élus dans beaucoup de secteurs. Ce fait se traduit par une évolution significative de la confrontation entre deux définitions concurrentes, et toutes deux légitimes, de « l'intérêt général » qui relativise le pouvoir d'invocation de l'universalité de la règle d'origine étatique. Les élus ont plus qu'hier la possibilité d'imposer une conception territorialisée du bien commun que les fonctionnaires ne peuvent pas automatiquement disqualifier en tant qu'expression d'intérêts locaux particuliers. Les décisions locales se prennent donc souvent au carrefour d'une double légalité, celle verticale de l'Etat régalién et celle horizontale des pouvoirs locaux. Entre ces deux conceptions de la légalité, l'arbitrage doit revenir en théorie aux préfets, mais on sait bien que leurs critères d'appréciation sont grandement influencés par l'état des rapports de force locaux, qui déterminent dans leur grande majorité les processus de décision au niveau des communes et des départements »

Les documents d'urbanisme relevant de la compétence des services aménagement des DDT, les chargés de mission biodiversité peinent ainsi à trouver des appuis au sein des services

de l'Etat. La plupart s'en remettent alors à l'Autorité environnementale qui est chargée d'évaluer la conformité de l'évaluation, mais ces dernières n'ont généralement **pas la capacité d'assurer un travail d'accompagnement et de terrain auprès des acteurs.**

Pour les PLU : on les voit tardivement, en stade arrêté. Je vais parfois à des réunions... Pour les Scot, c'est pareil, on va aux réunions de cadrage, mais on reçoit globalement les textes quasi finis, donc on intervient trop tard. C'est le service de la planification qui fait le suivi du projet et qui assiste. Ils doivent intégrer tous les enjeux, mais bien sûr, ils ne vont pas porter la biodiversité comme nous » (Entretien chargé de mission biodiversité DDT, 2019).

Ces retours de terrain illustrent bien la position de l'Etat vis-à-vis des politiques d'aménagement territoriale : les services déconcentrés de l'Etat constituent l'autorité de contrôle de l'application des procédures, avec un degré d'analyse qui dépend de leurs moyens. De même, les efforts de pédagogie et d'accompagnement des collectivités vis-à-vis de ces politiques et procédures sont fonction de leur capacité organisationnelle. Or, deux tendances lourdes pèsent sur la capacité des agents de l'Etat à fournir le temps d'analyse contextualisée du territoire et le temps humain pour accompagner des acteurs : il s'agit d'une part de la révision générale des politiques publiques qui a engendré une réduction du nombre d'agents de la fonction publique d'Etat (Biland, 2019), et d'autre part l'inflation normative et l'instabilité des textes juridiques motivées par différentes vagues de « simplification administrative ». Ces réformes permanentes induisent une fragilisation des savoirs techniques des agents : à peine suffisamment compétents eux-mêmes sur le cadre réglementaire des politiques d'aménagement, ils peinent à accompagner les acteurs du terrain. Le manque de moyens de portage de l'action publique par les services de l'Etat est également vécu par l'Autorité environnementale.

L'Autorité environnementale en appelle à une application ambitieuse des procédures mais participe à sa faiblesse par manque de moyens

Dans sa synthèse de 2018, la MRAe déplore le fait que les collectivités s'approprient faiblement la démarche d'évaluation environnementale et la conçoivent comme une pièce obligatoire à ajouter au dossier avant de la soumettre à l'instruction. « La faiblesse du nombre de demandes de cadrage préalable tend à conforter cette perception du dispositif par les collectivités » (Synthèse annuelle MRAe, 2018 : 26). Il est ajouté ensuite : « même si peu d'Ae encourageant le développement de cette pratique ». Cette phrase révèle l'inconfort dans lequel se trouve l'Autorité environnementale et ses missions régionales : elles sont les garantes d'une interprétation exigeante des textes et poussent pour que les évaluations environnementales de plans et programmes gagnent en qualité, mais elles sont dans l'incapacité organisationnelle d'assurer un accompagnement vers ces objectifs.

« Je partage avec les acteurs le constat selon lequel on ne les accompagne pas assez. Mais pour l'évaluation environnementale, tout le monde dit que c'est de la compétence de l'Autorité environnementale et s'en remet à nous. Mais non, ça doit pouvoir s'appuyer sur l'ensemble des services. Après, oui, nous avons un rôle, mais ça va être de pire en pire. On va s'intéresser aux PLUi, aux SCOT, mais on pourra plus s'intéresser aux petites communes ».

« On travaille avec les DDTM sur les docs d'urbanisme qui, eux, sont les personnes publiques associées. Ils demandent la caution de l'Autorité environnementale pour ne pas subir la pression des élus, donc pour les aider à porter un message qu'ils n'arrivent pas à porter tout seul. Ils nous demandent de les porter. Mais on n'est pas en capacité de le faire, on ne peut pas travailler sur tous les dossiers. On est vraiment dans ce contexte tendu » (Entretien Autorité environnementale, 2019).

« L'Autorité environnementale reçoit environ 1000 dossiers par an, tout compris, le cas par cas, les plans et programmes et les projets. Ce sont presque 25 % qui passent avec avis tacite, ce qui veut dire, sans

instruction parce qu'on n'a pas eu les moyens humains de le faire. Selon les régions, ça va de 10 % à 60 % d'avis tacites. L'Europe nous demande de descendre à 0%. Mais c'est à moyen humain constant. Donc ça va au détriment de la qualité et adieu au cadrage en amont. On a 10 % de projets en plus chaque année. Et on a l'impression que les projets sont de plus en plus gros » (Entretien Autorité environnementale, 2019).

Ce témoignage a été formulé clairement dans la synthèse produite par la MRAe en 2018 : à l'échelle nationale en 2018, l'Ae et les MRAe ont été saisis de 963 documents d'urbanisme. 40 SCOT, 48 PLUi, 815 PLU et 60 cartes communales. Plus de la moitié des documents d'urbanisme ont fait l'objet d'un avis délibéré de façon collégiale. Dans le cas où aucun avis est délivré, cela vaut pour absence d'observation. « Dans la plupart des cas, la décision de ne pas rendre un avis résulte d'une discussion collégiale entre les membres de la MRAe, du fait des faibles enjeux environnementaux du dossier. Parfois, néanmoins, la capacité du service d'appui est le principal facteur limitant : certains types de dossiers peuvent faire l'objet systématiquement d'absence d'avis, y compris lorsqu'ils présentent des enjeux importants » (Synthèse annuelle MRAe, 2018 : 18).

L'érosion de la connaissance du territoire

L'accompagnement attendu vis-à-vis des services de l'Etat dont parlent les acteurs techniques cités plus haut porte principalement sur l'aspect procédural, pour être sûr de construire un dossier conforme qui passera l'instruction dès la première soumission. Cependant, pour appuyer la prise en compte de la biodiversité dans les projets, la connaissance du territoire est déterminante. C'est cette ressource stratégique qui permet à l'instructeur du volet biodiversité de réaliser une vraie analyse du dossier et soulever d'éventuelles lacunes ou faiblesses du projet. Or, cette connaissance du territoire n'est pas toujours au rendez-vous, notamment en raison de la baisse des effectifs évoqués plus haut entraînant une moindre capacité à passer du temps sur le terrain et d'un turn-over important dans ces postes des administrations déconcentrées (voir les témoignages présentés dans le chapitre 1.4). Les citations suivantes illustrent ce point de manière catégorique : la première est issue d'un entretien avec un chargé de biodiversité en DDT alors qu'il expliquait sa façon de travailler. La seconde est issue d'un entretien avec un bureau d'étude qui s'interroge sur les leviers pour mieux appliquer la séquence ERC à l'échelle plan et programme. Il parle du rôle déterminant de l'agent DDT cité juste avant :

« Je suis là depuis 15 ans, donc le territoire je le connais par cœur. Et puis avoir travaillé pour N2000, donc beaucoup travaillé avec les acteurs et sillonné le territoire, ça m'a permis d'avoir une connaissance des enjeux » (Entretien chargé de biodiversité DDT, 2019).

« Les chapitres environnement sont trop rapidement traités par des instructeurs pas formés ou sans compétence au sein des DDT. Une des grosses problématiques, c'est que les instructeurs soient en capacité de vraiment instruire cette séquence ERC. Dans le [département], les projets qui ne sont pas passés par [l'agent], ils passent comme ça, c'est tout, et c'est mauvais » (Entretien bureau d'études, 2019).

Les acteurs des espaces protégés : l'ingénierie territoriale et environnementale

Ayant soulevé l'enjeu de portage et d'animation des politiques environnementales, il est difficile de clore cette section sans évoquer le rôle des espaces protégés. Parmi eux, les parcs naturels régionaux présentent une organisation particulièrement pertinente. Ces structures sont en effet portées par les élus, sans quoi les communes n'adhèrent simplement pas au projet de protection. Elles sont en plus dotées d'une équipe technique en charge du développement de la connaissance et de l'animation du territoire sur les thématiques écologiques et culturelles. Ces compétences écologiques sont à la disposition des communes de manière pérenne. Cela leur

permet de fournir des données écologiques (comme la Trame verte et bleue souvent déjà travaillée à l'échelle des communes) et d'intervenir dans les processus d'élaboration des documents de planification.

De telles structures d'animation territoriale s'avèrent également des entités déterminantes, des organisations de proximité (Torre, 2004) capables de réguler à leur échelle les tensions et conflits générés par les différentes politiques sectorielles. L'étude d'Elodie Valette (2005) sur la régulation des projets éoliens dans l'Aude en fournit une démonstration : le PNR assure l'animation et la régulation de la charte éolienne, là où les services de l'Etat peinent à faire preuve de cohérence dans leurs décisions et où les communes peinent à gérer ces dynamiques seules.

L'exemple des PNR est intéressant en particulier parce que le lien avec les communes et les politiques territoriales locales est direct. Cependant, 70 % des instruments de protection sont réglementaire et sous la responsabilité des services déconcentrés de l'Etat (ou du Ministère pour certains comme les Parc nationaux). Ces instruments de protection couvrent le territoire des collectivités et intercommunalités, mais ces dernières n'ont pas forcément la compétence pour s'impliquer dans leur gestion (Gervasoni, 2008). Une meilleure prise en compte de ces espaces protégés dans les processus de planification du territoire supposerait une capacité des services de l'Etat à être présent dans les territoires et une meilleure transversalité entre les services en charge de la protection et de l'aménagement.

Conclusion de la partie 2

Cette seconde partie de la recherche a été consacrée à l'application de la séquence ERC à l'échelle de la planification du territoire. Ayant soulevé les limites structurelles à l'application de la séquence ERC aux projets dans le premier axe de cette recherche, nous avons voulu décrire la prise en compte actuelle de la biodiversité dans les processus de planification du territoire et interroger la capacité de l'évaluation environnementale et de la séquence ERC à renforcer cette dynamique.

Synthèse des résultats

L'extension du champ d'application des évaluations environnementales aux plans et programmes est une avancée en matière de droit de l'environnement, qui trouve une forte pertinence si les acteurs s'en saisissent en pratique. En effet, cet instrument leur permet notamment d'organiser l'évitement des impacts de façon bien plus stratégique dans l'espace et dans le temps. Cependant, selon l'analyse des MRAe réalisée sur l'expérience d'instruction d'un grand nombre de dossiers, les évaluations environnementales des plans et programmes se présentent comme encore insuffisantes et révèlent une culture de l'aménagement qui peine à intégrer les enjeux écologiques (chapitre 2.1).

Sur la base des enquêtes sociologiques présentées dans le chapitre 2.2, le chapitre 2.3 explore cinq déterminants de la prise en compte de la biodiversité dans les processus d'aménagement du territoire : (i) la culture de l'aménagement perçue comme le devoir de développer les territoires sur le plan économique et démographique ; et une ingénierie territoriale souvent de faible portée ; (ii) le portage de la biodiversité qui se présente comme proportionnel aux caractéristiques écologiques du territoire et à sa connaissance ; (iii) la tendance à reléguer les contraintes environnementales à une autre échelle ; (iv) le circuit d'instruction dans lequel la biodiversité n'est qu'un enjeu marginal parmi d'autres ; (v) un défaut d'accompagnement lié à une évolution de l'ingénierie publique et territoriale où la réduction du travail de terrain atteint vraisemblablement le seuil de contre-productivité.

Si l'on tente la synthèse de la prise en compte actuelle de la biodiversité dans le processus d'aménagement, il apparaît donc que les textes réglementaires et les outils d'application sont maintenant développés et pertinents. Les administrations territoriales et les équipes politiques locales qui voudraient s'en saisir pleinement auraient dès lors les moyens de réaliser un important travail de zonage et de projet de gestion des espaces naturels. Cependant, il apparaît que ces opportunités sont loin d'être saisies de manière systématique. Le cas des SCoT est particulièrement illustratif de cet écueil. En déclinant à l'échelle de leur périmètre la TVB élaborée dans les SRCE, le SCoT permet d'identifier des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques, et donc une prise en compte de la nature dite ordinaire. Par ailleurs, le code de l'urbanisme offre la possibilité de localiser et de reporter dans le SCoT les espaces à fort enjeu environnemental. Le tracé à la parcelle est ainsi un instrument fiable et précis pour éviter la destruction de la biodiversité par l'urbanisation puisque ces espaces doivent être reportés strictement dans les PLU(i). Pourtant, rares sont les SCoT qui se saisissent de cet instrument afin notamment de laisser des marges de manœuvre aux PLU(i). Cette décision traduit les réticences qui subsistent concernant les limitations d'urbanisation sur le territoire au nom de la protection de la nature.

Le statut des connaissances écologiques du territoire se présente sous plusieurs angles. Dans les zones riches en espaces naturels, le territoire est relativement bien quadrillé par des gestionnaires ou des associations de protection de la nature. L'exercice de planification peut ainsi s'appuyer sur un corpus de connaissances naturalistes préexistant. Cependant, les données écologiques restent mobilisées souvent au coup par coup, par exemple au moment de la rédaction

des rubriques environnementales du dossier, et encore trop peu comme des données fondatrices du projet de territoire. Ce point est lié à la capacité limitée des agents territoriaux à porter les politiques environnementales face à des élus qui demandent encore à être convaincus.

Les réformes des politiques territoriales depuis 40 ans ont en effet confié leur application aux administrations locales, l'Etat déconcentré s'en tenant principalement au rôle d'autorité de contrôle. Cependant, en même temps que les exigences nationales se sont accrues en matière environnementale (comme dans d'autres domaines socio-économiques), les moyens humains ont été réduits sous l'influence de la RGPP. Les politiques publiques sont appliquées en apparence, par la validation des procédures associées, mais d'un point de vue qualitatif, elles pâtissent d'un manque d'animation et d'accompagnement. Les services de l'Etat peuvent, au mieux, fournir un accompagnement juridique pour assurer une certaine qualité procédurale des dossiers, dans un contexte de réformes permanentes et de difficultés à acquérir les compétences juridiques requises. Le plus souvent, les services s'en tiennent à une instruction en chambre (« en bureau »), quand certaines parties du circuit ne sont pas passées faute de moyens (voir la synthèse MRAe, 2018). Il faut enfin rappeler que les services environnementaux apparaissent comme secondaires dans le circuit d'instruction des documents d'urbanisme, leurs contributions font l'objet de filtrage et d'arbitrage au niveau de la direction. Cette tendance semble se renforcer sous l'effet de réformes du droit justifiées par un enjeu de simplification, renforçant d'autant plus le poids de l'arbitrage exercé *in fine* par les préfets de département.

D'un mot sur les acteurs tiers, il est utile de rappeler ici que les APN se saisissent peu de l'objet document d'urbanisme et le contentieux reste exceptionnel. Il ne constitue pas un levier d'amélioration pour le moment. En revanche, il apparaît que les structures gestionnaires d'espaces naturels, qui ont pour qualité première d'être des structures pérennes et à vocation d'animation du territoire, se révèlent un modèle pertinent pour porter la biodiversité dans la planification territoriale.

La conclusion plus spécifique concernant l'application de la séquence ERC à l'échelle plan et programme sera temporaire. En effet, au moment de l'écriture de ce rapport, la question commence tout juste à se poser dans les territoires. Les évaluations environnementales étudiées ont été réalisées à la fin du processus d'élaboration des documents d'urbanisme, et non comme une démarche itérative permettant de soutenir la réflexion du projet et surtout le travail de zonage. Au contraire, nous avons observé des tentatives de reléguer les contraintes écologiques à d'autres échelles, l'échelle supérieure (« ça a déjà été fait dans le SCoT ») et le plus souvent inférieure (« cela relève de la responsabilité du porteur de projet »). Certains acteurs reconnaissent être découragés par des questions insolubles que poserait la mise en œuvre de la séquence ERC aux plans et programmes : quel niveau de détail à chaque échelle ? Qui est responsable des parcelles ? Qui les sécurise, quel régime foncier ? Qui paye ? Ces questions concrètes se posent mais n'apportent qu'une confusion dommageable : la séquence ERC appliquée aux plans et programmes est avant tout une méthode pour renforcer la prise en compte de la biodiversité (entre autres entités environnementales) dans les zonages.

Recommandations à l'attention de la communauté de la séquence ERC

- **Se saisir de l'outillage existant en termes de planification du territoire** : une erreur serait d'attendre que les évaluations environnementales et l'application de la séquence ERC fassent l'objet de guides spécifiques pour chaque échelle et de nouveaux outils. La séquence ERC est avant tout une démarche qui vise à renforcer l'exercice déjà bien établi de projet territorial et de zonage. C'est bien ce travail qui est fondamental pour la prise en compte de la biodiversité dans l'aménagement du territoire et pas des correctifs techniques une fois le projet et les zonages établis. Autrement dit, si l'évaluation environnementale a vocation à renforcer la prise en compte des enjeux écologiques dans l'aménagement, il ne faut pas que sous prétexte

de questions techniques non résolues, son application ralentisse ce processus de prise en compte.

- **L'animation des politiques environnementales n'est pas remplaçable par les procédures** : l'enjeu central qui se dégage de cette recherche est la capacité de l'ingénierie publique et territoriale à porter les politiques environnementales. Si les procédures sont appliquées d'un point de vue formel, on a vu qu'elles sont insatisfaisantes d'un point de vue qualitatif. Il apparaît une trop faible capacité d'animation et de travail de terrain à tous les niveaux. Il semble que la réduction des moyens humains de la fonction publique territoriale et d'Etat, ainsi que les simplifications du droit qui augmentent le nombre de procédures soient deux contraintes qui pèsent fortement sur le travail de terrain et la capacité à conduire l'action publique environnementale dans les territoires. Rouvrir ce débat semble nécessaire.

Conclusion générale

Ce projet de recherche interroge, à partir d'un regard pluridisciplinaire, la prise en compte de la biodiversité dans les processus d'aménagement du territoire en prenant la séquence ERC appliquée aux échelles projets, plans et programmes comme analyseur.

Derrière des objectifs ambitieux, une interprétation étroite de la séquence ERC

Partant du constat d'un déséquilibre de la séquence ERC au profit de la compensation, nous avons questionné la mise en œuvre concrète de l'instrument pour éclairer les enjeux de son rééquilibrage.

La dominance de la compensation n'est pas confirmée par l'analyse quantitative d'études d'impacts, la majorité des études d'impacts concluent sur l'absence d'impacts résiduels évitant des mesures compensatoires. Ce que constitue le corps des mesures ERC sont en réalité les mesures de réduction (Bigard, 2017). Nous montrons que la plupart de ces mesures de réduction sont essentiellement des mesures de gestion de chantier n'ayant plus d'effet en phase d'exploitation. L'impression de dominance de la compensation est liée au fait que les projets au cas par cas vont souvent nécessiter une étude d'impact lorsque des mesures compensatoires sont nécessaires.

La compensation écologique est donc appliquée dans une minorité de projets d'aménagement. D'un point de vue écologique, nous montrons qu'elle peine à tenir le principe d'équivalence entre les pertes et les gains de biodiversité requis en vertu du principe de « non perte nette ». 80 % des surfaces destinées à l'application de mesures compensatoires sont des zones déjà naturelles ou semi-naturelles avant la mise en œuvre des mesures. Le gain écologique est donc faible et la compensation factice. Cela s'explique essentiellement par le centrage de la démarche ERC biodiversité sur les espèces protégées (il faut donc viser des milieux de qualité où les espèces sensibles peuvent vivre) renforcée par l'obligation de résultats amenée par la loi Biodiversité 2016 et l'incapacité du système actuel à exiger des maîtres d'ouvrage l'investissement sur des sites à restaurer et sur du foncier dépassant le prix des terres agricoles.

L'évitement est apparu en première instance comme intuitif, répondant à une définition très simple inscrite dans les lignes directrices : l'évitement « modifie un projet afin de supprimer un impact négatif identifié que ce projet engendrerait. Le terme évitement recouvre généralement trois modalités : l'évitement lors du choix d'opportunité, géographique et technique » (CGDD, 2013 : 88). Cependant, cette étape, toujours présentée comme la plus importante de la séquence, fait face à un problème essentiel : l'évitement est ce qu'on ne fait pas ; donc comment valoriser et pérenniser ce qui n'a pas été fait ? Comment se débarrasser du doute de la sur-déclaration ? Nous montrons que l'évitement est flou dans les textes réglementaires et les points d'appui juridiques restent perfectibles. La précision du concept d'évitement dans les textes aurait pour principale vertu de pouvoir constituer un point d'appui de la jurisprudence qui aborde pour l'instant la séquence ERC comme une procédure unique. Nous montrons par ailleurs que loin de la définition officielle, les mesures d'évitement se réduisent à une « absence totale d'impact » sur un nombre très limité d'espèces présentes sur les sites d'emprise des projets. En effet, seulement 16 % des espèces inventoriées font l'objet d'une évaluation précise des impacts et 8 % bénéficient de mesures d'évitement et de réduction (sachant que les mesures de réduction sont largement dominantes).

Nous montrons ainsi qu'à chacune des étapes de la séquence, l'apport en termes de conservation de la biodiversité est très limité. Un progrès dans l'application de la séquence ERC appliquée à l'échelle des projets consisterait à moduler les efforts demandés au maître d'ouvrage en fonction de l'utilité publique du projet, tout en les gardant proportionnels aux impacts. Or, à la place d'être partie intégrante d'une mise en balance de l'ensemble des enjeux sociaux, économiques et environnementaux, nous montrons que la séquence ERC est mise en œuvre « en

chambre », sans accès au débat politique autour de l'opportunité des projets, bien que les textes le prévoient dans le cadre de la dérogation à la destruction d'espèce protégée, de l'étude d'incidence N2000, et dans une moindre mesure pour les projets d'utilité publique que sont souvent les projets d'infrastructure de transport. Finalement, à la place de constituer un appui pour structurer la prise en compte de la biodiversité dans les aménagements, la séquence ERC prend la forme d'une procédure technique, concentrant les efforts sur les questions techniques qu'elle génère elle-même plus que le déploiement d'un changement dans le système d'action concerné. Cela s'explique autant par des filières d'aménagement qui cherchent à maintenir et développer leur activité qu'à l'évolution des politiques publiques où les procédures administratives doivent être techniques voire automatiques, tandis que la cohérence de l'action publique est centralisée sous la responsabilité du préfet à distance de la séquence ERC.

L'ingénierie publique et territoriale, principal levier pour intégrer la biodiversité dans l'aménagement

Historiquement, l'aménagement est né d'un besoin d'organiser dans l'espace les activités économiques et les logements pour les populations. Dans les années 1980, la responsabilité opérationnelle a été confiée à l'échelon communal qui s'est vu octroyer un pouvoir important en termes d'usage du sol – en termes d'urbanisme, les politiques de grandes infrastructures restant de compétence centrale. Si plusieurs réformes ont eu vocation à faire remonter le centre de gravité de ce pouvoir aux intercommunalités en faveur d'une meilleure cohérence territoriale, il n'en reste pas moins que la culture de l'aménagement peine à s'adapter aux besoins actuels de limitation globale des impacts sur la biodiversité et notamment aux effets négatifs d'une politique de l'offre.

Dans le même temps, les politiques de protection des espaces naturels se sont développées progressivement, et fournissent aujourd'hui un outillage riche et pertinent pour protéger de la nature. Ces outils sont plus ou moins forts selon qu'ils sont réglementaires, contractuels, informationnels, ou volontaires. Avec le développement de l'urbanisation et de l'aménagement, la tension entre les deux champs n'a cessé d'augmenter. Les instruments d'action publique intégrateurs tels que l'évaluation environnementale tentent depuis peu de concilier l'ensemble au stade des plans et des programmes. Cependant l'efficacité de ces textes réglementaires et instruments d'action publique dépend de leur degré de mobilisation. La seconde partie de cette recherche (Partie 2 du rapport) éclaire les déterminants à partir de l'étude empirique de sept cas d'élaboration de document d'urbanisme.

Il apparaît que le processus de planification et d'élaboration de documents d'urbanisme, comme les SCoT et les PLU(i), constitue un moment propice à la mobilisation de la connaissance sur la biodiversité et le portage des enjeux. Ainsi, les territoires marqués par les écosystèmes les plus riches présentent les réseaux d'acteurs et de connaissance les plus développés. Ce n'est cependant pas un facteur de protection en soi et ces éléments du territoire restent l'objet d'arbitrages pas toujours favorables à la biodiversité sous l'effet de la dynamique de développement qui reste généralement soutenue.

Les caractéristiques écologiques du territoire ont une influence sur l'appréhension des espaces dans les documents. Les sites d'importance biologique reconnus vont généralement bénéficier d'une plus grande attention, modulée par le sentiment de faible impact (quand il y a beaucoup de nature, cela donne l'impression que des aménagements de faible emprise au sol sont inoffensifs) et par les moyens des communes affectés à ces enjeux. Les arbitrages dépendent de l'orientation du projet de territoire par les élus, mais aussi de la capacité des agents de l'administration territoriale à mettre en forme les enjeux, faire de la pédagogie ou convaincre les élus pour que les enjeux écologiques soient intégrés au projet politique et traduits dans les zonages et règlements qui ont un effet direct sur l'usage du sol. Or, l'ingénierie territoriale s'est

présentée comme globalement peu équipée pour la discussion politique et pour formaliser les enjeux écologiques dans le projet de territoire. Ce constat général présente cependant des nuances selon le type de document et la taille des collectivités. Les grandes intercommunalités dotées de moyens internalisent une ingénierie territoriale restant cependant faiblement influente par rapport aux pouvoirs de décision des élus. Dans les petites collectivités, pour des documents comme les PLU, les compétences sont absentes, et l'échange au coup par coup avec les bureaux d'étude peine à impulser une culture d'intégration des enjeux écologiques. Ceci étant dit, la volonté politique, lorsqu'elle existe, pallie aisément la faiblesse des compétences techniques, la maîtrise de l'urbanisation consistant à un choix de ne pas faire.

Il convient de faire ici une distinction importante : les processus décrits ici concernent les documents d'urbanisme. Le rapport à la consommation foncière, le déroulement de la séquence ERC ne répond pas à la même logique concernant les plans programmes d'infrastructures linéaires. Dans les documents d'urbanisme, le moment clé se situe dans le changement de statut foncier qui génère une plus-value intrinsèque liée au changement de vocation de l'espace. Le propriétaire du terrain (agricole ou naturel) perçoit généralement de manière très positive cette augmentation de valeur financière, et se retrouve être un allié naturel de l'aménageur. Pour l'aménageur, il y a alors avantage à cibler en priorité les terrains agricoles ou naturels, non seulement parce qu'ils sont moins chers, mais aussi parce que la plus-value générée facilite leur acceptation. Ce phénomène se retrouve moins dans l'aménagement d'infrastructures qui a recours à l'expropriation et rencontre une fréquente opposition. Cette dernière exerce une pression qui favorise des évaluations environnementales robustes.

Revenant au cas spécifique de la planification de l'urbanisme, il apparaît que les agents territoriaux trouvent peu d'appui politique en dehors de leur collectivité. D'une part, dans le circuit d'instruction des documents d'urbanisme, la biodiversité reste un élément marginal qui restera ou non dans les éléments mis en avant dans l'arrêté d'autorisation, l'Etat arbitrant également en fonction des différentes politiques publiques donc il est porteur. D'autre part, les services de l'Etat restent globalement cantonnés au rôle bien délimité d'autorité de contrôle de la conformité procédurale des projets de territoire. Face à l'instabilité juridique des textes et à l'inflation normative, les agents de l'Etat sont attendus pour accompagner les administrations territoriales sur le plan juridique, ce qu'elles font lorsqu'elles en ont les moyens organisationnels. Cependant, la tendance générale est à une baisse des moyens humains de la fonction publique d'Etat, comme de la fonction publique territoriale (Biland, 2019). On retrouve à l'échelle de la planification ce résultat déjà observé à l'échelle projet : la mise en œuvre des instruments d'action publique, ici l'évaluation environnementale et sa séquence ERC, prend davantage la forme de procédures à passer par des efforts de mise en forme, que celle d'un appui pour un diagnostic et une réflexion politique intégrant les enjeux écologiques dans le territoire.

Dans ce contexte, l'application de la séquence ERC aux plans et programmes se présente en totale cohérence avec les résultats qui viennent d'être synthétisés : la démarche n'est pas encore appropriée comme itérative et intégrée, et peine à guider l'élaboration des différentes pièces des documents d'urbanisme (en particulier les zonages et règlements). Elle reste le plus souvent réalisée en fin de parcours, comme une pièce à apporter afin de pouvoir soumettre le dossier complet aux services instructeurs. Les tentatives de relégation de la démarche ERC à d'autres échelles de planification montrent bien que les acteurs du territoire le perçoivent comme un travail en plus, plutôt que comme un outil d'appui pour une démarche déjà existante.

Au total, le cadre juridique et les outils d'application existent et sont à la disposition des acteurs du territoire pour prendre en compte la biodiversité dans l'aménagement. Cependant, l'ingénierie publique et territoriale n'a pas les moyens (politiques et organisationnels) de porter les politiques environnementales dans une mise en œuvre qualitative. On retrouve ici les traits bien décrits de la mutation de l'action publique qui a depuis longtemps évolué vers des dispositifs davantage procéduraux que substantiel : plus que de fixer des objectifs concrets à atteindre, l'action publique fournit des instruments permettant de ré-agencer les systèmes d'action en

intégrant ici l'enjeu environnemental (Lascoumes, 2012). Nous montrons ici que l'aspect procédural s'alourdit par des règles juridiques et des systèmes techniques, tandis que de l'espace de négociation ouvert par la politique publique est peu investi faute de moyen humain et de capacité politique. *In fine*, le repli procédural peine à peser face au pouvoir des élus locaux investis de la culture de l'aménagement et à l'exercice d'arbitrage du préfet.

Perspectives de recherche

Certaines parties de la recherche prévues dans le cadre ce projet n'ont pas pu être menées jusqu'au bout, faute de temps face à des matériaux empiriques difficilement accessibles. Il nous semble néanmoins opportun de poursuivre ces pistes de recherche.

- **Analyse de l'évolution de la structure organisationnelle en charge des politiques de protection de la nature et de l'aménagement du territoire.** Nous n'avons pas pu aller jusqu'au bout de la description de ce système, en raison du turn-over rapide dans les services de l'Etat et la nécessité de réaliser un travail d'archive. Néanmoins, nous avons pu montrer des lacunes dans la transversalité entre les services et des manques de moyens, qui participent à un repli sur les procédures au détriment du travail de terrain. Les aspects organisationnels tiennent pour beaucoup dans la mise en œuvre de l'action publique et de ses résultats.
- **Interaction entre séquence ERC et espaces protégés.** Seule une enquête exploratoire non restituée dans le cadre de ce rapport a pu être réalisée sur ce point. La question reste donc à traiter, autant d'un point de vue organisationnel (répartition des efforts à moyen constant, voire en baisse, et dynamiques respectives des différentes politiques), territorial (les espaces protégés peuvent être considérés comme des zones d'évitement comme indiqué dans ce rapport, mais également faire l'objet de mesures compensatoires en dépit du principe d'additionnalité écologique), spatial et écologique (une analyse géolocalisée des espaces protégés et des sites de compensation permettrait sur une période donnée de discuter la progression de l'urbanisation par rapport aux zones d'intérêt biologique et de questionner la résilience de ces territoires).

Deux nouvelles pistes de recherche ont émergé des enquêtes menées dans le cadre d'InSERCAT mais aussi de l'actualité politique.

- **Le rôle du contentieux dans la mise en œuvre de la politique d'évaluation environnementale.** Le contentieux est apparu de manière récurrente au cours des enquêtes conduites dans le cadre d'InSERCAT. Ici, la question de l'évitement dans les études d'impacts des infrastructures de transport a été étudié. Ce travail présente toutefois des limites car il n'englobe pas celui des évaluations environnementales des documents d'urbanisme¹²⁷ et traite exclusivement des mesures d'évitement. Il conviendrait d'étudier le positionnement du juge par rapport à la description des solutions alternatives, de l'utilité publique, des raisons impératives d'intérêt public majeur afin d'identifier en quoi le juge administratif contribue ou non à une démarche d'évitement plus globale. Par ailleurs, concernant le volet sociologique, il n'a pas été possible de décrire précisément le rôle que joue le contentieux dans les processus d'aménagement et sur la politique générale en la matière, les témoignages recueillis étant divergents au premier abord. Une enquête spécifique est nécessaire et pourra être conduite sur la base des pistes ouvertes par le présent projet.
- **L'objectif Zéro Artificialisation Nette.** Le secteur de l'aménagement connaît un nouvel objectif environnemental, mis à l'agenda par le plan Biodiversité en juillet 2018 : le « zéro artificialisation nette », le seuil à partir duquel une surface est considérée comme artificialisée

¹²⁷ Le nombre de décisions concernées étant important, il aurait fallu avoir un étudiant en droit traitant exclusivement de cette question.

restant à définir. Appuyée sur la compréhension fine du principe de non perte nette et de son application (les conclusions de cette étude), notre proposition de recherche sur le sujet du ZAN consiste (i) à suivre de près la construction des outils de manière à analyser les reconceptions politiques du naturel et de l'artificiel ; (ii) à continuer les enquêtes empiriques pour évaluer dans quelle mesure le ZAN déstabilise et recompose les processus d'aménagement ; (iii) interroger la relation entre ZAN et résilience écologique des territoires.

Recommandation à l'attention de la communauté de la séquence ERC

Cette section reprend les recommandations proposées dans les conclusions des parties 1 et 2.

- **Une compensation vraiment « satisfaisante »** : 80% des surfaces compensatoires sont des milieux déjà naturels ou semi-naturels. Les raisons explicatives sont économiques, politiques et également écologiques (il faut que les milieux soient accueillant pour les espèces visées : un tien vaut mieux que deux tu l'auras – on peut aussi parler de mesures de consolation). Cependant peut-on se satisfaire que 80 % de la compensation n'en soit pas ? Dans la littérature internationale sur la compensation écologique, il ressort que la compensation peut viser des milieux naturels uniquement si elle prévient d'impacts futurs avérés et à condition de ratios multiplicateurs de surface conséquents (X ha protégés pour 1 ha détruit, avec $X \gg 1$). Il peut être envisagé d'exiger un pourcentage minimum de surface de compensation sur des sites très anthropisés. Cela aurait mécaniquement pour effet d'augmenter le coût de la compensation et donc son caractère incitatif. Il serait également pertinent de mettre les sites de compensations en regard avec la nature des sites urbanisés : on peut imaginer exiger un pourcentage obligatoire d'urbanisation sur des sites déjà anthropisés.
- **Renforcer la logique pollueur-payeur** : l'évaluation environnementale s'inscrit dans une logique de pollueur-payeur. Les coûts des études ainsi que les mesures sont à la charge du porteur de projet. Cependant, l'instruction et le contrôle sont endossés par l'administration environnementale, dont la dotation a tendance à baisser sous l'effet de la révision générale des politiques publiques. A moyen constant, l'instruction des projets d'aménagement est réalisée au détriment d'autres politiques de plus long terme. Ce point rejoint les réflexions sur la fiscalité par rapport aux problèmes environnementaux, suite au rapport séminal dirigé par G. Sainteny (2011). Une réflexion sur un mécanisme de paiement du temps d'instruction mériterait d'être amorcée.
- **Evaluer les dossiers au regard de l'opportunité des projets** : le principe de proportionnalité qui s'applique aux études d'impact induit une analyse des mesures au regard de l'ampleur du projet et de ses impacts. Cependant, il reste appliqué à un cadre (l'EI) où les aspects sociaux et économiques ne figurent pas, la mise en balance des différents enjeux n'est donc pas possible. Le fait que les agents instructeurs ou d'autres acteurs de la chaîne insistent autant sur le fait qu'ils n'ont pas à juger de l'opportunité des projets révèle un dysfonctionnement dans l'agencement social qui porte les procédures. Nous avons précisé que l'analyse de l'opportunité des projets était prévue seulement dans les procédures spécifiques de la dérogation à la destruction d'espèce protégée et lors de l'évaluation d'incidence Natura 2000. La recommandation est double : (i) Pour les DEP et Natura 2000, il y a un besoin de clarification de la notion de raisons impérieuses d'intérêt public majeur (RIIPM) à l'aide d'analyses jurisprudentielles (suite à celle de Massol et de Sousa, 2020) et d'une formation des agents sur cette question. (ii) Pour les autres autorisations de projet, il serait nécessaire d'introduire de critères pour juger de l'opportunité, tout en pensant l'articulation avec d'autres principes à valeur constitutionnelle comme celui de la liberté d'entreprendre.
- **Assurer des conditions d'instruction opportune** : On a montré dans le chapitre 1.4 comment les agents étaient exposés aux pressions politiques. Une réflexion est nécessaire en

vue d'une recomposition du système afin que l'analyse des dossiers puisse être réalisée au regard de l'opportunité des projets (voir point précédent), tout en garantissant aux agents des conditions de travail améliorées.

- **Favoriser des zonages plus robustes à l'échelle de la planification du territoire** : nos analyses confirment les craintes exprimées autour de la séquence ERC. Tel qu'appliqué, l'instrument ne prend en compte qu'une petite partie de la biodiversité effectivement présente, et ce, à toutes les étapes de la séquence, causant une réduction quantitative de biodiversité au profit d'une approche qualitative ne traitant que quelques cas d'espèces. La séquence ERC à l'échelle des projets peut cependant conduire à minimiser les impacts, à condition qu'elle oriente les aménagements dans des zones à faible enjeu écologique, c'est-à-dire en dehors des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. Cette condition implique un cadrage amont beaucoup plus robuste des aménagements. Il s'agit de renforcer la prise en compte de la biodiversité à l'échelle de la planification territoriale.
- **Se saisir de l'outillage existant en termes de planification du territoire** : une erreur serait d'attendre que les évaluations environnementales et l'application de la séquence ERC fassent l'objet de guides spécifiques pour chaque échelle et de nouveaux outils. La séquence ERC est avant tout une démarche qui vise à renforcer l'exercice déjà bien établi de projet territorial et de zonage. C'est bien ce travail qui est fondamental pour la prise en compte de la biodiversité dans l'aménagement du territoire et pas des correctifs techniques une fois le projet et les zonages établis. Autrement dit, si l'évaluation environnementale a vocation à renforcer la prise en compte des enjeux écologiques dans l'aménagement, il ne faut pas que sous prétexte de questions techniques non résolues, son application ralentisse ce processus de prise en compte.
- **L'animation des politiques environnementales n'est pas remplaçable par les procédures** : l'enjeu central qui se dégage de cette recherche est la capacité de l'ingénierie publique et territoriale à porter les politiques environnementales. Si les procédures sont appliquées d'un point de vue formel, on a vu qu'elles sont insatisfaisantes d'un point de vue qualitatif. Il apparaît une trop faible capacité d'animation et de travail de terrain à tous les niveaux. Il semble que la réduction des moyens humains de la fonction publique territoriale et d'Etat, ainsi que les simplifications du droit qui augmentent le nombre de procédures soient deux contraintes qui pèsent fortement sur le travail de terrain et la capacité à conduire l'action publique environnementale dans les territoires. Rouvrir ce débat semble nécessaire.

Valorisation de la recherche

Publications

Weissgerber M., Roturier S., Julliard R., Guillet F., 2019. Biodiversity offsetting: Certainty of the net loss but uncertainty of the net gain, *Biological conservation*, 237, 200-208.

Guillet F. & Semal L. 2020. *Derrière les annonces ambitieuses, négocier la protection de la nature : le cas de la compensation écologique*, in Barbier et al. (dir.) *L'environnement en mal de gestion. Les apports d'une perspective situationnelle*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq.

Guillet F., Le Floch C., Julliard R., 2019. Séquence « Éviter réduire compenser » : quelle biodiversité est visée par les mesures réglementaires ? revue *Sciences, Eaux et Territoires*.
<http://www.set-revue.fr/sequence-eviter-reduire-compenser-quelle-biodiversite-est-visee-par-les-mesures-devitement>

Barral S. & Guillet F. Du pouvoir pour les bureaucraties environnementales ? Inflation normative et efficacité de l'action publique, soumis à la revue *Sociologie du travail* en novembre 2020.

Guillet F. La protection de la biodiversité dans la planification territoriale, en préparation.

Liens science-société / Retombée presse de la publication de Weissgerber et al., 2019

Environnement Magazine - 01/11/2019 : « Biodiversité. La compensation environnementale ne tient pas toutes ses promesses »

Terre Sauvage - 01/11/2019 : « Plus verts nos projets d'aménagement ? »

L'Express - 22/10/2019 : « Comment « reconstruire » la nature »

Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment - 03/10/2019 : « Biodiversité. Une compensation a minima »

FRANCE 2 - Journal de 20h - 30/09/2019 : MNHN sur FRANCE 2

Courrier-Picard.fr - 29/09/2019 : « Fontaine-lès-Vervins : « Pour nous, le doublement de la RN2, c'est un projet brun » »

LaGazetteDesCommunes.com - 26/09/2019 : « Artificialisation des sols – Loi énergie – Budget – Fessenheim... toute l'actu de la semaine »

20Minutes.fr - 25/09/2019 : « Hauts-de-France : Les projets d'aménagement ne protègent pas la biodiversité »

Liberation.fr - 25/09/2019 : « Artificialisation et biodiversité : l'échec des mesures de compensation »

techniques-ingenieur.fr - 23/09/2019 : « La compensation, parent pauvre de la protection de la biodiversité »

ConsoGlobe.com - 18/09/2019 : « Mesures compensatoires sur les grands projets : un mauvais bilan »

LaGazetteDesCommunes.com - 15/09/2019 : « Trop souvent, la compensation écologique s'avère être un droit à détruire »

Le Canard Enchaîné - 10/09/2019 : « Je compense et puis j'oublie »

Les Échos - 09/09/2019 : « Grands projets : le maigre bilan des mesures de compensation pour la biodiversité »

blogs.mediapart.fr - 06/09/2019 : « Le grand tournant de la compensation »

Reporterre.net - 05/09/2019 : Grands projets destructeurs : l'esbroufe de la « compensation écologique »

Agence France Presse Fil Gen - 05/09/2019 : « Projets d'aménagement : des dégâts écologiques pas si compensés que ça (étude) »

Journaldelenvironnement.net - 04/09/2019 : « La compensation, maigre cache-misère »

Actu-Environnement.com - 04/09/2019 : « La compensation ne permet pas d'éviter la perte nette de biodiversité, selon des scientifiques »

Communications dans des colloques nationaux et internationaux

- 2020 **Invitation à communiquer : Séminaire du Groupe de Recherche Energie Technologie et Société**, direction de la recherche d'EDF, « La séquence ERC comme analyseur de l'action publique environnementale » Stéphanie Barral et Fanny Guillet, le 5 novembre 2020.
- 2020 **Participation à une table ronde** « Peut-on encore piloter la nature ? » : au colloque *De la réserve intégrale à la nature ordinaire. Les figes changeantes de la protection de la nature (XIXe-XXIe s.)*, AHPNE, Marthe Lucas et Fanny Guillet, les 29-30 septembre 2020.
- 2019 **Invitation à communiquer : Webinaire du programme ITTECOP**, « Intégrer et rééquilibrer la séquence ERC dans l'aménagement du territoire : outils et mise en œuvre de l'action publique », Fanny Guillet et Romain Julliard, novembre 2019.
- 2019 **Invitation à communiquer : Conseil scientifique de l'Agence de l'eau Seine Normandie**, « Artificialisation des sols et biodiversité. Contribution de la séquence ERC », octobre 2019.
- 2019 **Communication : Congrès de l'association française de sociologie**, « Le travail de standardisation d'une catégorie d'action publique, le cas de la compensation écologique », Fanny Guillet et Stéphanie Barral, Aix-en-Provence, 27 août 2019.
- 2019 **Communication** : « Intégrer la séquence ERC dans l'aménagement du territoire ? » à la **conférence nationale du programme ITTECOP**, Antibes, Fanny Guillet, le 6 juin 2019.
- 2019 **Invitation à communiquer** : Journée expertise et recherche du MNHN, « Partenariat entre expertise et recherche autour de la séquence ERC », Fanny Guillet, le 27 mars 2019.
- 2017 **Communication** : « Rééquilibrer et intégrer la séquence ERC dans l'aménagement du territoire » à la **conférence nationale de lancement du programme ITTECOP 2017**, Paris, Fanny Guillet, le 20 octobre.

Interventions à destination des sphères politiques ou opérationnelles

- 2020 **Consultation par le Conseil Economique Social et Environnemental (CESE)** dans le cadre de la saisine « Bilan de la loi de reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages », le 11 mars 2020. <https://www.lecese.fr/travaux-publies/bilan-de-la-loi-pour-la-reconquete-de-la-biodiversite-de-la-nature-et-des-paysages>, Fanny Guillet.
- 2020 **Invitation à communiquer** : « Artificialisation des sols et biodiversité. Efficacité des mesures compensatoires en question », Fanny Guillet et Romain Julliard, **Webinaire du Parc naturel régional des Boucles de Seine**, le février 2020.
- 2019 **Communication** : « Zéro artificialisation nette : un nouveau slogan pour une vieille recette », aux **Assises nationales de la biodiversité**, section Artificialisation, Massy, Fanny Guillet, le 20 juin 2019.
- 2019 **Invitation à communiquer** : « La biodiversité dans l'aménagement du territoire et l'urbanisation », à la Journée régionale de préparation de la **stratégie Biodiversité Bourgogne Franche Comté**. Gevrey, Fanny Guillet et Vincent Hulin, le 7 mai 2019.
- 2018 **Invitation à communiquer** : « Eviter les impacts : éviter quoi, éviter comment ? », **Séminaire sur la séquence ERC, Communauté régionale de la séquence ERC d'Occitanie**, Toulouse, Fanny Guillet, le 10 avril 2018.

Références

- André M., 2014. *La marche en avant de l'administration préfectorale (rapport d'information)*. Rapport d'information n° 753 (2013-2014) fait au nom de la commission des finances, déposé le 17 juillet 2014, http://www.senat.fr/rap/r13-753/r13-753_mono.html#toc0
- Barbier R., Larrue C., 2011. Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape, *Participation*, 1 (1), 67-104.
- Barral S., Guillet F., in prép. Appliquer le droit de l'environnement : effet du niveau de production de la norme sur le travail de l'instruction.
- Beck U., 1986. *La Société du risque : Sur la voie d'une autre modernité* [« Risikogesellschaft »], Aubier, 2001, 521 p.
- Benchendikh F. (dir), 2017. *Expert(ise) et action publique locale*, LexisNexis.
- Bezombes L., 2017. Développement d'un cadre méthodologique pour l'évaluation de l'équivalence écologique : Application dans le contexte de la séquence "Éviter, Réduire, Compenser" en France, Thèse de doctorat en écologie, Université de Grenoble Alpes.
- Bigard C., Pioch S., Thompson J.D., 2017. The inclusion of biodiversity in environmental impact assessment: Policy-related progress limited by gaps and semantic confusion. *Journal of Environmental Management*, 200, 35-45. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2017.05.057>
- Bigard C., 2018. *La séquence ERC, un instrument permettant l'inclusion de la biodiversité comme donnée d'entrée dans l'aménagement du territoire ?*, Thèse en Ecologie des communautés, Montpellier.
- Biland E., 2019. *La fonction publique territoriale*, Repères, La Découverte, Paris.
- Billet P., 2006. La prise en compte de la faune sauvage dans le cadre des procédures d'aménagement, de gestion et d'occupation de l'espace : réalités d'une apparence juridique, *Nature Sciences Société*, 14, 13-21.
- Bodiguel L., Langlais A., Ménard A., 2017. Trames vertes : les (in)certitudes du droit, *Chroniques et opinions, Droit de l'environnement*, 261.
- Bonnaud L., Martinais E., 2010. *Expertise d'État et risques industriels. La persistance d'un modèle technocratique depuis les années 1970*. in Bérard Y., Crespin R., *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, PUR, pp.161-175.
- Branton M., Richardson J.S., 2010. Assessing the Value of the Umbrella-Species Concept for Conservation Planning with Meta-Analysis, *Conservation biology*, 25, 9-20.
- Brun F., Corteel D., Péglise J., 2012. L'accompagnement des licenciés économiques dans le cadre du contrat de transition professionnelle : expertise et expérience, *Revue française de sociologie*, 53(3), 429-459.
- Bull, J.W., Gordon, A., Watson, J.E.M., Maron, M., 2016. Seeking convergence on the key concepts in 'no net loss' policy. *Journal of Applied Ecology*, 53, 1686-1693. <https://doi.org/10.1111/1365-2664.12726>
- Camproux M.-P., Lucas M., 2012. L'ombre portée sur l'avenir de la trame verte et bleue. Quelques réflexions juridiques, *Développement durable et territoire* [en ligne], 3 (2).
- Cardebat J.-M., Eberhard Harribey L., 2012. De la RSE au développement territorial durable : le rôle clef de l'ingénierie territoriale dans le département des Landes, étude de cas, *Marché et organisations*, 2 (16), 209-231.
- Caro T., 2010. *Conservation by proxy: indicator, umbrella, keystone, flagship, and other surrogate species*. Washington, DC: Island Press. ISBN 9781597261920.
- CGDD - Conseil Général au Développement Durable, 2012 *Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr>.

- CGDD - Conseil Général au Développement Durable, 2013. *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels*, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable. [http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/search.aspx?DETAIL_MODE=true&QUERY=sys_base:SYRACUSE%20AND%20InfodocIdentifier_exact:IFD_REFDOC_TEMIS_0079094#/Detail/\(query:\(Id:0,Index:1,NBResults:1,Page:0,PageRange:3,ResultSize:-1,SearchQuery:\(InitialSearch:!t,Page:0,QueryString:'sys_base:SYRACUSE%20AND%20InfodocIdentifier_exact:IFD_REFDOC_TEMIS_0079094',ResultSize:-1,ScenarioCode:DEFAULT,SearchContext:0,SearchLabel:'\)\)\)\)](http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/search.aspx?DETAIL_MODE=true&QUERY=sys_base:SYRACUSE%20AND%20InfodocIdentifier_exact:IFD_REFDOC_TEMIS_0079094#/Detail/(query:(Id:0,Index:1,NBResults:1,Page:0,PageRange:3,ResultSize:-1,SearchQuery:(InitialSearch:!t,Page:0,QueryString:'sys_base:SYRACUSE%20AND%20InfodocIdentifier_exact:IFD_REFDOC_TEMIS_0079094',ResultSize:-1,ScenarioCode:DEFAULT,SearchContext:0,SearchLabel:')))))
- Charvolin F., 2003. L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation, Paris, La Découverte.
- Chazdon R.L., 2008. Beyond deforestation: restoring forests and ecosystem services on degraded lands, *Science*, 320, 1458-1460.
- Clap F., Moral V., 2010. *Biodiversité & Collectivités : Panorama de l'implication des collectivités territoriales pour la préservation de la biodiversité en France métropolitaine*. Comité français de l'UICN, Paris, France.
- Colletis G., Pecqueur B., 1993. Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ?, *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, 489-507.
- Cordonnier T., 2005. Disturbance, diversity and permanence of structures in forest ecosystems, *Life Science*.
- Coreau A., Guillet F., Rabaud S., 2017. The influence of ecological knowledge on biodiversity conservation policies: A strategic challenge for knowledge producers, *Journal for Nature Conservation*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1617138117303163>
- Cornu G., 2014. Association Henri Capitant, Vocabulaire juridique, PUF, 10^e édition.
- Crouzeilles, R., Curran, M., Ferreira, M.S., Lindenmayer, D.B., Grelle, C.E.V., Benayas, J.M.R., 2016. A global meta-analysis on the ecological drivers of forest restoration success. *Nat. Commun.* 7, 11666. <https://doi.org/10.1038/ncomms11666>
- Dauguet B., 2020. La compensation écologique : conception, inscription et institution de l'équivalence écologique, Thèse de doctorat en Sciences, savoirs, techniques, Ecole doctorale de l'Ecole des Hautes études en sciences sociales.
- De Jon Norberg, Cumming G., 2018. *Complexity Theory for a Sustainable Future*, Columbia University Press.
- Desage F., Guéranger D., 2011. *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, 247 p.
- Dubois V., 2003. *La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques. Historicité de l'action publique*, PUF, pp.347-364.
- Dubois V., 2009. *L'action publique*, in Cohen A., Lacroix B., Riutort Ph. (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, 2015 (1^{ère} édition 2009), pp. 338-352.
- Dunk J.R., Zielinski W.J., Welsh H.H.Jr., 2006. Evaluating reserves for species richness and representation in northern California. *Diversity and Distributions*, 12, 434-442.
- Duvillard S., Lapostolle D., 2018. La géopolitique du foncier : pouvoirs et échelles d'action, *Marché et organisations*, 2 (16), 209-231.
- Fang K., Heijungs R., De Snoo G. R., 2015. Understanding the complementary linkages between environmental footprints and planetary boundaries in a footprint-boundary environmental sustainability assessment framework. *Ecological Economics*, 114, 218-226.
- Gaston K., Fuller R.A., 2007. Biodiversity and extinction: losing the common and the widespread, *Progress in Physical Geography*, 31, 213.
- Gaston K., Fuller R.A., 2008. Commonness, population depletion and conservation biology, *Trends in Ecology and Evolution*, 23 (1), 14-19.

- Gervasoni V., 2008. *Gouvernance et biodiversité - Etude comparative*, Comité français de l'UICN, Paris.
- Gramaglia C., 2008. Des poissons aux masses d'eau : les usages militants du droit pour faire entendre la parole d'êtres qui ne parlent pas, *Politix*, 83, 133-153.
- Groom M., 2006. *Principles of conservation biology*. Sinauer Associates.
- Guillet F., Semal L., 2017. *Compensation et infrastructures linéaires : stratégies et scénarios pour l'action. La compensation face à ses limites écologiques et organisationnelles*, Rapport de recherche, Programme Ittecop, Ministère de la Transition écologique, 125 p. http://www.ittecop.fr/images/docman-files/docman-files/rapport-final/2014/RF_2014_COMPILSA_VE.pdf
- Guillet F., Semal L., 2018. Policy flaws of Biodiversity Offsetting as a conservation strategy, *Biological Conservation*, 221, 86-90. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320717315963>
- Hallmann C.A., Caspar A., Sorg M., Jongejans E., Siepel H., Hofland N., Schwan H., Stenmans W., Müller A., Sumser H., Hörren T., Goulson D., de Kroon H., 2017. More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas, *PlosONE*, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0185809>
- Holling C.S., "Foundation of Ecological Resilience", *Island Press*, 2010.
- Holling C.S., 1973. Resilience and Stability of Ecological Systems, *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1-23.
- Janin P., 2009. La conservation de la diversité biologique à l'épreuve de l'autoroute et de la ligne ferroviaire à grande vitesse : approche par le contentieux administratif, *Revue de droit des transports*, 7, 27-33.
- Jones H.P., Jones P.C., Barbier E.B., Blackburn R.C., Rey Benayas J.M., Holl K.D., McCrackin M., Meli P., Montoya D., Mateos D.M., 2018. Restoration and repair of Earth's damaged ecosystems. *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences*, 285 (1873).
- Kubien S., 2018. Mémoire de Master II, Contribution à une clarification juridique des phases d'évitement et de réduction en matière d'évaluation environnementale, septembre 2018.
- Lacroix V., Zaccari E. 2010. Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante, *Revue française d'administration publique*, 2; 205-232.
- Lascombes et Le Bourhis, 1996. Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique, *Droit et société*, 32, 51-73.
- Lascombes P. 2012. Action publique et environnement, Puf.
- Lascombes P., 1994. *L'éco-pouvoir. Environnement et politique*. Paris, La Découverte, 317 p.
- Launer A.E., Murphy D., 1994. Umbrella species and the conservation of habitat fragments: A case of a threatened butterfly and a vanishing grassland ecosystem, *Biological Conservation*, 69 (2), 145-153.
- Lenormand P., 2011. *L'ingénierie Territoriale à l'épreuve des observatoires territoriaux*, Thèse de Doctorat, Université du Mirail, Toulouse.
- Léonard L., Witté I., Rouveyrol P., Grech G., Hérard K., 2019. Bilan de la SCAP et diagnostic 2019 du réseau d'aires protégées métropolitain terrestre, p. 78. Paris : UMS PatriNat.
- Lianos I., Karliuk M., 2014. <https://www.caim.info/revue-francaise-d-administration-publique-2014-1-page-5.htm#>
- Lucas M., 2012. *Étude juridique de la compensation écologique*, Thèse de doctorat en Droit public, École doctorale des sciences juridiques de Strasbourg.
- Lucas M., 2017. Collectivités locales et compensation écologique, quelles perspectives ?, *Droit et ville*, 83, p.11.
- Lucas M., 2018. Regards sur le contentieux français relatif aux mesures compensatoires : quarante ans d'attentes, de déceptions et d'espoirs portés par la jurisprudence, *Natures Sciences Sociétés*, mars 2018.

- Massol et De Sousa, 2020. Jurisprudences dérogations espèces protégées. Analyse détaillée. Note de la DREAL Occitanie.
- McDonald, T., Gann, G., Jonson, J., Dixon, K., 2016. International standards for the practice of ecological restoration—including principles and key concepts. (Society for Ecological Restoration: Washington, DC, USA.). Soil-Tec Incopyright Marcel Huijser Bethanie Walder.
- Moilanen, A., Kotiaho, J.S., 2018. Fifteen operationally important decisions in the planning of biodiversity offsets. *Biological Conservation*, 227, 112–120. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2018.09.002>
- Monod J., de Castelbajac P., 2010. L'aménagement du territoire, Que sais-je ? Presses universitaires de France, Paris.
- Moreno-Mateos, D., Maris, V., Béchet, A., Curran, M., 2015. The true loss caused by biodiversity offsets. *Biological Conservation*, 192, 552–559. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2015.08.016>
- ONB. 2018. <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/sites/default/files/fichiers/docs/Publication-ONB-Menaces-sur-le-vivant-vf.pdf>
- Ozaki, Kenichi; Isono, Masahiro; Kawahara, Takayuki; Iida, Shigeo; Kudo, Takuma; Fukuyama, Kenji 2006. A Mechanistic Approach to Evaluation of Umbrella Species as Conservation Surrogates, *Conservation Biology*. 20 (5): 1507-1515. [doi:10.1111/j.1523-1739.2006.00444.x](https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2006.00444.x).
- Prieur M., 1985. Pas de caribous au Palais Royal. *Revue juridique de l'Environnement* n°2, pp. 137-143
- Rabinowitz D., 1981. Seven forms of rarity, *The Biological Aspects of Rare Plant Conservation*, 205-217.
- Regnery, B., Couvet, D., Kerbiriou, C., 2013. Offsets and Conservation of the Species of the EU Habitats and Birds Directives: Offsets and Conservation of the Species. *Conserv. Biol.* 27, 1335–1343. <https://doi.org/10.1111/cobi.12123>
- Roberge J-M., Angelstam P., 2004. Usefulness of the Umbrella Species Concept as a Conservation Tool, *Conservation Biology*, 18 (1), 76–85.
- Sainteny G., 2011. *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, La Documentation française.
- Seiller B., 2003. Pour un contrôle de légalité extrinsèque des déclarations d'utilité publique. *AJDA*, p. 1472.
- Semal L., Guillet F., 2018. Entre « absence de perte nette » et « moindre mal » : les oscillations théoriques et stratégiques de la compensation écologique en France, 149-169, in D. Compagnon et E. Rodary (dir.), *La Construction des politiques de biodiversité, entre local et global*, Paris, Presse de Sciences po.
- SER, 2004. The SER International Primer on Ecological Restoration.
- Smith A. 2019., Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse, *Sociologie du travail*, 61 (1) <http://journals.openedition.org/sdt/14661>
- Sorbara J.-G., 2016. Le risque de partialité du juge administratif de l'environnement In : *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement*. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/putc/1033>>. ISBN : 9782379280467. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.putc.1033>.
- Soulé M., 1985. What is conservation biology. A new synthetic discipline addresses the dynamics and problems of perturbed species, communities, and ecosystems, *BioScience*, 35 (11), 727-734.
- Theys J., 2015. *D'un demi-siècle d'environnement à l'autre : 50 questions à Jacques Theys*, in Barré R., Lavoux T., Piveteau V., (dir.) (2015) *Un demi-siècle d'environnement entre science, politique et prospective*, Edition Quae, collection Indisciplines, Paris.
- Torre A., 2004. Proximité et territoire, *Économie rurale*, 280, 2-7.
- Valette E., 2005. Intégration environnementale de l'éolien et régulation locale des conflits : l'action des collectivités territoriales dans l'Aude (France), *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], 6(3). <http://journals.openedition.org/vertigo/3693>

- Vandeveld J.-C., 2014. *Les instruments d'évaluation des impacts sur la biodiversité : entre aménagement du territoire et conservation: Le cas des grands projets ferroviaires*. Thèse. Architecture, aménagement de l'espace. Université d'Orléans. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01343195/document>.
- Walker B., Salt D., 2012. *Resilience Practice: Building Capacity to Absorb Disturbance and Maintain Function*, Island Press.
- Weissgerber M., Roturier S., Julliard R., Guillet F., 2019. Biodiversity offsetting: Certainty of the net loss but uncertainty of the net gain, *Biological conservation*, 237, 200-208. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0006320718315805>
- Wilcox B.A., 1984. *In situ conservation of genetic resources: Determinants of minimum area requirements*, in J.A. McNeely and K.R. Miller, National Parks, Conservation and Development, Proceedings of the World Congress on National Parks, Smithsonian Institution Press, pp. 18–30.
- Wolfhard G.L.V., Raedig C., 2019. Connectivity Conservation Management: Linking Private Protected Areas. In: Nehren U., Schlüter S., Raedig C., Sattler D., Hissa H. (eds) *Strategies and Tools for a Sustainable Rural Rio de Janeiro*. Springer Series on Environmental Management. Springer, Cham.