



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

Programme de recherche ITTECOP 2017

INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS TERRESTRES, ECOSYSTEMES ET PAYSAGES

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

Résumé extensif

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. Le Grenelle a en effet impulsé la mise à l'agenda de réglementations déjà inscrites dans le droit de l'environnement, mais n'ayant pas 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 engendrent des impacts résiduels, alors ces derniers doivent être compensés. Le dispositif renforce ainsi la politique d'évaluation environnementale pour 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. 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 un nouveau modèle d'aménagement ? L'instrument renforce-t-il la prise en compte de la biodiversité dans les processus d'aménagement ?**

Ce projet de recherche interroge, à partir d'un regard pluridisciplinaire en écologie, droit et sociologie de l'action publique, 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. La recherche est structurée en deux axes. **Le premier axe interroge la perspective d'un rééquilibrage de la séquence ERC : éviter plus pour compenser moins et mieux (Partie 1). Le deuxième axe prend acte du discours voyant dans la planification du territoire un levier pour renforcer l'évitement (Partie 2).**

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

La dominance de la compensation souvent déplorée dans les discours n'est pas confirmée par l'analyse quantitative des études d'impacts. En effet la majorité des études d'impacts concluent sur l'absence d'impacts résiduels et ne donnent donc pas lieu à la compensation. Ce que constitue le corps des mesures ERC sont en réalité les mesures de réduction (Bigard et al., 2017), la plupart de ces mesures de réduction étant des mesures de gestion de chantier n'ayant plus d'effet en phase d'exploitation. 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 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, toujours abordé comme l'étape la plus importante, se montre flou dans les textes réglementaires. 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 qui prévoit une « **absence totale d'impact** », les mesures d'évitement concernent un nombre très limité d'espèces présentes sur les sites d'emprise des projets : **8 % des espèces**.

Nous montrons ainsi qu'à chacune des étapes de la séquence, l'apport en termes de conservation de la biodiversité est limité. A 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'espèces protégées et dans l'étude d'incidence N2000 et dans une moindre mesure pour les projets d'utilité publique comme les projets d'infrastructure de transport. **Enfin, 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, davantage occupée à régler les questions techniques qu'elle génère elle-même qu'à intervenir dans le système d'action qu'elle a pour objectif de changer.** 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

Dans les années 1980, la responsabilité opérationnelle de l'aménagement 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, 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. 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. Les résultats résumés ici reposent sur l'étude empirique de sept cas d'élaboration de document d'urbanisme (4 SCoT et 3 PLU).

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. Ceci ne constitue 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 dynamiques de développement 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 écologiques, faire de la pédagogie ou convaincre les élus pour qu'ils 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. Il faut souligner que la position des élus est influencée par la pression locale exercée par les propriétaires foncier pour obtenir un changement de statut de leurs parcelles (ce qui génère une forte plus-value). 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 tout simplement au choix de ne pas bâtir.

Les agents territoriaux trouvent peu d'appui politique en dehors de leur collectivité. D'une part, dans le circuit d'instruction administrative des documents d'urbanisme, la biodiversité reste un élément marginal qui restera plus ou moins présent 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 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, ayant vocation à renforcer les 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 au service d'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 de porter les politiques environnementales dans une mise en œuvre qualitative. 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. L'action publique, notamment environnementale, 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 l'enjeu environnemental. 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.

Recommandation 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 envisager 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 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 depuis 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 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** : la partie de l'étude portant sur le travail des agents des services de l'Etat a permis de montrer leur exposition aux pressions politiques. Une réflexion est nécessaire sur une éventuelle recomposition organisationnelle 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 quelque 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 nouveaux outils et de guides spécifiques pour chaque échelle. 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 le 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.