

Compensation et Infrastructures Linéaires Stratégies et Scénarios pour l'Action **COMPILSA**



Denis COUVET - denis.couvet@mnhn.fr
Fanny GUILLET - fanny.guillet@mnhn.fr

1 Contexte du projet COMPILSA

Dans le cadre de l'appel à projet ITECOP 2014, le projet de recherche COMPILSA propose, à partir d'exemples de créations d'infrastructures linéaires, d'aborder la **compensation écologique** comme un **instrument d'action publique** et de l'analyser à travers le prisme de la **sociologie de l'action** publique dans le cadre réglementaire français. Dans cette perspective, la mise en œuvre de la compensation permet-elle la conciliation entre l'objectif de lutte contre l'érosion de la biodiversité et l'aménagement du territoire ? Pour y répondre le projet cherche à identifier les effets directs et indirects que la compensation produit au regard de l'action publique environnementale qu'elle

crée et des jeux d'acteurs qu'elle génère.

Cette recherche a été menée durant la préparation de la loi biodiversité concernant la séquence Eviter-Réduire-Compenser dite ERC (cf. encadré ci-dessous). Ce concept, qui existe législativement depuis 1976 (1), a été précisé en 2007(2) et a fait l'objet d'un cadrage méthodologique en 2012 et 2013(3)(4) correspondant au début du projet COMPILSA. Les résultats de cette recherche intègrent les nouvelles évolutions législatives : inscription de nouvelles obligations réglementaires et renforcement de certains concepts dans la loi en 2016 (5).

2 Points essentiels

Trois enseignements opérationnels peuvent être dégagés du projet COMPILSA pour parvenir à une mise en œuvre efficace et de la compensation écologique :

- 1) Le choix des sites de compensation conditionne la réalisation ou non de l'objectif de non perte nette. Le choix d'un site déjà « naturel, » ne sera pas incitatif en termes économiques et ne produira pas les gains écologiques attendus.
- 2) La planification territoriale en amont des projets doit être renforcée, en particulier à travers les documents d'urbanisme qui doivent identifier les enjeux locaux

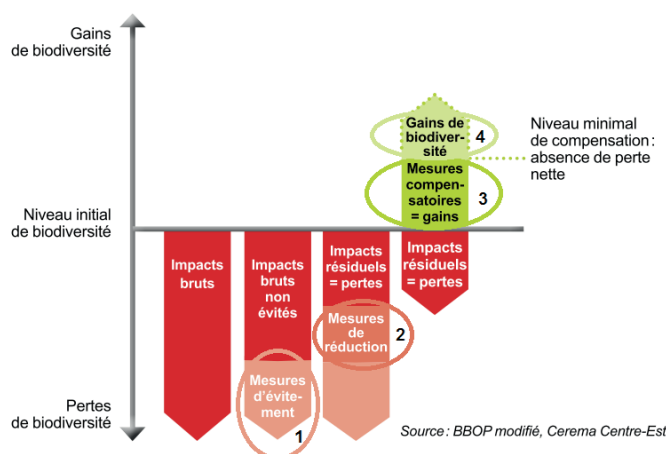
en termes de biodiversité (secteurs à éviter, milieux naturels difficilement compensables, espèces protégées...).

- 3) Pour pallier les coûts organisationnels croissants liés à la mise en œuvre de la compensation écologique, une refonte majeure du système devrait être envisagée, non seulement pour rendre plus efficiente sa mise en œuvre mais également pour permettre aux services instructeurs d'allouer plus de temps aux autres politiques en faveur de la biodiversité. Outils et effectifs doivent donc être adaptés en évitant la multiplication des outils et des procédures.



Schéma synthétique de la séquence Eviter-Réduire-Compenser :

Les aménagements susceptibles d'engendrer des impacts négatifs sur la biodiversité doivent, au travers de l'étude d'impact, mettre en œuvre la séquence ERC :



1 : Mesures d'évitement : éviter les impacts le plus possible (ex : tracé alternatif)

2 : Mesures de réduction : réduire les impacts non évités au maximum (ex : passage à faune)

3 : Mesures compensatoires : compenser les impacts résiduels significatifs ne pouvant être évités ou réduits selon un principe d'«équivalence écologique» dans un objectif de « non perte nette » (gains des compensations = pertes liées aux impacts bruts)

4 : voire de gain de biodiversité (gains > pertes ; ex: restauration d'un milieu dégradé hors périmètre du projet).

3 Méthode

COMPILSA vise à comprendre le rôle de la compensation écologique dans la réorganisation des rapports de force en faveur ou en défaveur de la biodiversité qu'elle entend aider à traiter. Cette réorganisation sociale suscitée par l'instrument permettra ou non d'atteindre l'**objectif de non perte nette de biodiversité** (4). Ainsi, les objectifs de cette recherche visent à :

- étudier comment le développement de la compensation permet ou non une réorganisation des négociations et des rapports de force entre les acteurs concernés (volontairement ou effectivement) ;
- évaluer dans quelle mesure cet instrument renforce ou affaiblit la position des acteurs favorables à une prise en compte plus exigeante des enjeux de biodiversité ;
- appréhender au final comment elle contribue à atténuer le problème de l'artificialisation des espaces naturels.

La compensation écologique est abordée à **tous les moments du cycle de vie de l'action publique** : construction, mise en œuvre, évaluation, perspectives d'évolution. La méthode sélectionnée mobilise trois approches :

- rétrospective : évaluer l'avancement et le suivi de mesures compensatoires d'ILT déjà construites ;
- synchronique : explorer l'évolution du cadre législatif ainsi que la mise en œuvre effective de la compensation à travers une étude qualitative de trois dossiers d'ILT en cours d'instruction ;
- prospective : analyser la contribution de la compensation dans la régulation de l'artificialisation.

De manière transversale aux trois volets, une approche associant enquête qualitative, analyse documentaire et observatoire a été mobilisée pour placer les études de cas dans le contexte instable du développement de la compensation écologique du fait alors des potentielles évolutions réglementaires et de la faiblesse des suivis.





4 Principaux résultats

■ Schisme de réalité

Les récentes évolutions législatives (4) ont appuyé et conforté la mise en place des mesures compensatoires avec l'objectif affirmé d'absence de perte nette de biodiversité. Ce concept se heurte, sur le terrain, aux réalités économiques, techniques et politiques provoquant ce que les auteur(e)s appellent « un schisme de réalité », à savoir un décalage entre des exigences réglementaires ambitieuses et les pratiques de terrain où la compensation tend plutôt vers le moindre mal que vers l'absence de perte nette.

■ Mise en œuvre

Il apparaît cependant que l'application de la séquence ERC s'accompagne progressivement :

- d'une montée en qualité des dossiers,
- d'une appropriation plus grande du sujet par les acteurs, accompagnée d'échanges plus nombreux.

Si les plus gros impacts sont évités en amont des procédures les résultats mettent aussi en évidence, certaines « limites ».

Une certaine forme de réalisme a pour effet de restreindre la biodiversité considérée :

- réalisme technique : les sites de compensation sont généralement des sites naturels présentant une « qualité » écologique élevée sur lesquels la plus-

value écologique est faible, alors que le choix de sites dégradés permettrait d'obtenir un gain de biodiversité plus élevé. De plus, les espèces visées sont souvent les espèces les plus menacées et les terrains choisis, le peu qui sont disponibles, ne sont pas toujours les plus pertinents écologiquement.

- réalisme économique : illustré par l'idée que le coût des mesures compensatoires ne devrait pas remettre en cause la faisabilité du projet,
- réalisme politique : le déséquilibre des rapports de force entre acteurs entraîne une évolution des exigences.

Les différentes postures des acteurs de la compensation :

Les différentes postures stratégiques adoptées par les acteurs de la compensation président à la qualité des mesures compensatoires mises en place. Elles sont le résultat des rapports de force entre les différents acteurs motivés par les aspects techniques, économiques et politiques liés aux projets. Si ces rapports de force sont inhérents à toute action collective ils peuvent entraîner néanmoins, dans le cadre de ce processus, un affaiblissement des acteurs porteurs des enjeux de biodiversité engendrant une baisse des exigences écologiques.

Nonobstant le fait que les services de l'État ont la responsabilité de l'ensemble des politiques publiques, les décisions prises vont souvent dans le sens de l'aménagement du territoire et de la construction d'infrastructures.



Grands projets contre petits projets

Le temps des services instructeurs est accaparé par les projets de grande ampleur dont la visibilité est forte et pour lesquels les « risques » de contestation ou recours par une mobilisation citoyenne sont plus élevés. Ceci incite les différents acteurs à produire des dossiers d'une plus grande qualité. Cette attention plus grande portée sur les « grands » projets se fait au détriment des projets de moindre importance. Néanmoins sur ces petits projets, la séquence ERC peut-être plus efficiente avec un recours à l'évitement et/ou à la réduction plus aisé.

Contestation sociale

La contestation sociale peut entraîner une révision à la hausse des exigences en termes de compensation ou, à l'extrême, la remise en cause pure et simple des projets. Cependant, les principaux acteurs de cette mobilisation sociale, que sont les associations de protection de la nature sont également investis dans la séquence ERC auprès des maîtrises d'ouvrage (définition, mise en œuvre, suivi des mesures compensatoires). Motivées par une volonté d'amélioration de la qualité et de la pertinence des mesures compensatoires ainsi que d'une recherche de financement de leur activité salariée, les associations voient parallèlement s'affaiblir leur capacité à mobiliser et donc leur potentiel de rééquilibrage du rapport de force.

■ Le problème du suivi des mesures compensatoires

Les évolutions législatives de 2016 [4] ont transformé l'objectif de résultat en obligation de résultat ce qui implique un suivi de l'efficacité des mesures compensatoires (contrôle, réajustement si nécessaire, sanction administrative, poursuite pénale) aussi longtemps que dure l'impact et jusqu'à l'atteinte des objectifs de compensation fixés.

Il a été constaté une certaine forme de résistance de la part des maîtrises d'ouvrage au suivi des mesures compensatoires du fait des contraintes budgétaires, temporelles et administratives qu'elles entraînent. L'analyse des dossiers disponibles a permis de mettre en évidence un faible pourcentage de mesures compensatoires faisant l'objet d'un suivi avec des disparités régionales ainsi qu'une variabilité selon la taille des projets. A l'instar de la qualité des dossiers, les projets de grande ampleur, aux enjeux politiques et économiques forts, font l'objet de mesures de suivi pertinentes avec par exemple la mise en place d'un comité de suivi.

■ Inflation des coûts organisationnels et concurrence avec les autres politiques environnementales

Malgré une certaine simplification des démarches administratives dans le cadre de la demande d'autorisation unique, l'instruction des dossiers phagocyte la grande majorité du temps des services instructeurs au détriment des autres politiques de protection de la nature et ce dans un contexte de restriction budgétaire. Plusieurs facteurs expliquent cette inflation des coûts organisationnels pour les services instructeurs :

- l'augmentation du nombre et de la complexité des dossiers,
- le renforcement de l'obligation législative du suivi des mesures compensatoires,
- Le resserrement du calendrier des projets qui incite les services instructeurs à plus de « réalisme pragmatique » au détriment de mesures apportant un meilleur gain écologique.

Il en est de même pour certaines associations de protection de la nature qui voient une part croissante de leur activité dédiée à l'accompagnement dans le choix et/ou le suivi des mesures compensatoires aux dépens de leurs autres activités liées aux espaces naturels.



Les différentes postures des acteurs de la compensation

d'après *Projet de recherche COMPILSA Tableau 3 p.60*

	Objectifs	Ressource	Contrainte	Stratégies
Maîtres d'ouvrage	Réaliser le projet, maîtriser le calendrier du projet, minimiser les contraintes et les coûts liés à l'environnement	Soutien politique, faiblesse du contrôle des mesures	Respect de la loi et du cadre réglementaire, risque de contestation sociale	1. Volontariste : présenter un dossier de bonne qualité, prendre en compte les recommandations pour favoriser l'autorisation 2. Evitement de la contrainte (ex : ne pas déposer de dossier de demande de dérogation ou accepter les recommandations mais ne pas les réaliser)
Bureaux d'étude	Obtenir des contrats, élaborer des études d'impact de qualité	Procédure obligatoire, compétences naturalistes voire méthodologiques	Contrat avec le maître d'ouvrage (temps de travail limité)	1. Exigeante et réaliste : Exigence de moyens suffisants et principe de réalisme dans la proposition de mesures 2. Opportuniste : multiplication des contrats
Préfecture / Direction DREAL ou DDTM	Réaliser les aménagements en limitant les impacts	Politique, pouvoir de décision	Contestation potentielle	Soutien des politiques de développement des aménagements
Services instructeurs	Réduire les impacts, dans de rares cas, œuvrer pour l'annulation du projet	Responsable de la mise en œuvre des procédures	Ressources humaines faibles, délais d'instruction	1. Pragmatisme : le niveau d'exigence demandé dépend d'un principe de réalisme technique, économique et politique.
Associations pour la Protection de la Nature	Protéger la nature, trouver des sources de financement	Compétences naturalistes, connaissances du terrain, capacité de mobilisation sociale	Manque de moyens humain et financier	1. Collaboration critique : participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la compensation 2. Critique externe : mobilisation contre le projet, contre-expertise

5 Application pour les politiques publiques et l'action opérationnelle

Ce projet de recherche a développé la problématique de l'évitement et de la réduction des impacts. Il a abordé la nécessité de renforcer la planification en amont des projets avec un besoin de simplification des procédures et de refonte du système afin de pallier les difficultés organisationnelles des services instructeurs et des porteurs de projets. Depuis la rédaction et la publication de COMPILSA, le contexte législatif a changé et de nouveaux outils ont été mis en place notamment GéoMCE*.

*GéoMCE : Outil de géolocalisation des mesures issues de la séquence ERC. Alimenté par les services instructeurs, il permet de faciliter le contrôle et le suivi des mesures. À terme, l'accès à certaines de ces données, sera disponible pour l'ensemble des citoyens.

*TPS : Téléprocédure simplifiée : application en ligne mise à disposition de l'ensemble des organismes publics pour dématérialiser et simplifier certaines procédures pouvant dès lors être remplies en ligne par les usagers.

Renforcer l'Évitement et la Réduction

Les difficultés liées à l'ambition de la non perte nette de biodiversité des mesures compensatoires doivent renforcer les solutions d'évitement et de réduction lors de la conception de futurs projets. Ce point est confirmé par la loi « biodiversité » [5] et implique pour le porteur de projet de renforcer la traçabilité et l'enregistrement des mesures d'évitement intermédiaires dans la vie du projet, ainsi que les mesures de réduction, afin d'évaluer plus finement leur efficacité et leur adéquation aux enjeux concernés. Il apparaît que la compensation est régulièrement privilégiée au détriment de l'évitement avec pour corollaire la question suivante : les milieux écologiques sont-ils tous compensables ?



Renforcer la connaissance et la planification territoriale en amont des projets

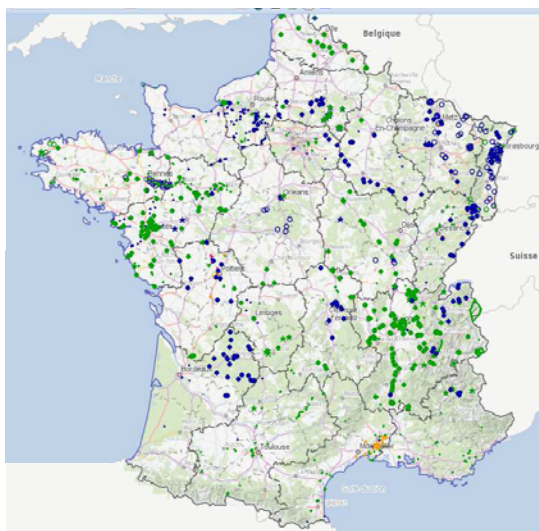
La planification territoriale en amont des projets doit également être renforcée, en particulier au travers des documents d'urbanisme. Ils doivent notamment identifier les enjeux locaux en termes de biodiversité. La création de la compétence GEMAPI attribuée aux intercommunalités chargées de l'aménagement du territoire, représente également une opportunité afin d'intégrer la protection de la biodiversité terrestre et aquatique comme un élément à part entière de la gestion et du développement du territoire. Cette planification doit également s'envisager à travers les expérimentations d'offre de compensation. Les expériences doivent être favorisées et poursuivies notamment par des établissements publics fonciers locaux ou des opérateurs de compensation et faire l'objet de retours d'expériences.

Le renforcement de la planification implique une connaissance étoffée, suffisante et partagée en termes de couverture du territoire, comportant a minima une cartographie des habitats naturels. Elle doit permettre de dégager des potentialités de présence d'espèces (en particulier patrimoniales) inféodées à ces habitats, problématique sur laquelle le MNHN travaille actuellement. Elle implique également une meilleure connaissance de l'intensité des impacts des différents projets en particulier ceux de petits projets en fonction des espèces ainsi que des conséquences de leur cumul.

L'analyse de la contribution de la compensation écologique dans les politiques publiques de régulation de l'artificialisation permettrait à la fois, de réorienter sa logique d'application et de rééquilibrer la structure organisationnelle en faveur des politiques environnementales les plus efficaces.

Optimiser les moyens humains et développer des outils adaptés

Depuis l'achèvement de cette recherche, plusieurs outils ont été créés ou sont en cours de développement comme TPS*, GeoMCE, le guide d'aide à la définition des mesures ERC [6], la proposition d'arrêtés préfectoraux types... Ces démarches ont pour objectifs de pro-



longer les suivis, les contrôles et le dimensionnement des mesures. Tous ces outils, s'ils visent actuellement à permettre une acculturation continue des services instructeurs et des maîtrises d'ouvrage, ne doivent pas complexifier la mission dévolue à chacun des acteurs comme le soulignent les auteur(e)s de COMPILSA.

Des réponses au besoin d'organisation de l'ensemble du processus se développent : comités de pilotages et de suivis, réseaux métiers, échanges inter-services, sensibilisation des collectivités territoriales, formations spécifiques des maîtres d'ouvrage, réseaux d'acteurs locaux de protection de l'environnement.

Le suivi est un point essentiel pour juger de l'efficacité des mesures sur le long terme. Il serait intéressant de développer une standardisation des protocoles et des indicateurs de suivi pour permettre un cadre d'interprétation commun à l'échelle nationale et faciliter les contrôles. Associé à des outils tels que TPS ou GeoMCE, ce cadre commun pourrait également permettre de capitaliser les résultats des diverses mesures de compensation, de mutualiser des expériences et d'améliorer la traçabilité des projets et des mesures prescrites.

Enfin la partie contrôle est à renforcer : DDT(M), DREAL.

Laisser la place à un certain pragmatisme le temps de l'appropriation de la démarche

Le réalisme adopté par les différents acteurs lors de la définition des mesures compensatoires marque la nécessité d'adopter un certain pragmatisme dans l'application de cet instrument d'action publique. Ce pragmatisme sur l'objectif de moindre mal adopté par de nombreux acteurs doit se baser sur les enjeux principaux du territoire. Il interroge également sur d'autres principes liés aux mesures compensatoires comme l'additionnalité ou la proximité géographique. L'amélioration de la connaissance, de l'expérience des acteurs et des retours d'expériences devraient toutefois augmenter le niveau d'exigence à l'avenir des services instructeurs de l'État notamment en termes de non perte nette.

Ce travail d'analyse sera à réitérer dans l'avenir pour mesurer les écarts et le bénéfice des outils récemment mis en place.



Références

- (1) Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature
- (2) Grenelle de l'environnement de 2007 et loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
- (3) Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel, MTES, mars 2012
- (4) Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels, Collection Références, CGDD, octobre 2013
- (5) Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages
- (6) Évaluation environnementale - Guide d'aide à la définition des mesures ERC. Collection Théma, CGDD, janvier 2018.

Acronymes utilisés

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie	GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
BBOP	Business and Biodiversity Offsets Programme	GeoMCE	Outil national de géolocalisation des mesures compensatoires
CEN	Conservatoire d'Espaces Naturels	IAP	Instrument d'action public
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement	ILT	Infrastructure Linéaire de Transport
CILB	Club des Infrastructures Linéaires et Biodiversité	ITTECOP	(Programme) Infrastructures de transports terrestres, écosystèmes et paysages
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable	MNHN	Muséum National d'Histoire Naturelle
DDT	Direction Départementale des Territoires	MO	Maîtrise d'Ouvrage
DREAL	Directions régionales de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement	MTES	Ministère de la Transition Écologique et Solidaire
ERC	(séquence) Éviter Réduire Compenser	OFB	Office Français pour la Biodiversité
FRB	Fondation pour la Recherche et la Biodiversité	TPS	Téléprocédure simplifiée

ITTECOP est le programme national de recherche dédié à l'intégration territoriale des infrastructures. Elles sont abordées dans leur diversité, qu'elles soient fluviales, ferrées, routières ou énergétiques ainsi qu'au travers de leurs interconnexions avec les territoires : gares, ports ou aéroports. Leurs effets sont analysés sous plusieurs angles complémentaires : écologiques, sociaux, économiques, paysagers ou patrimoniaux.

Cette fiche a été réalisée à partir des travaux co-financés par le MTES, l'ADEME et les entreprises membres du CILB. Elle vise à donner un aperçu direct des résultats obtenus et des enjeux tant opérationnels que de politique publique qui restent encore en suspens.

Les résultats détaillés des recherches sont accessibles sur www.ittecop.fr.