



CIL & B
Club Infrastructures
Linéaires et Biodiversité



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

COMPENSATION ET INFRASTRUCTURES LINEAIRES : STRATEGIES ET SCENARIOS POUR L'ACTION (COMPILSA)

LA COMPENSATION FACE A SES LIMITES ECOLOGIQUES ET
ORGANISATIONNELLES

Responsable(s) scientifique(s) : Denis COUVET
Rédacteurs : Fanny Guillet et Luc Semal

MNHN, fanny.guillet@mnbn.fr

Résumés

Date de remise : 24 février 2017

Résumé

La compensation écologique vise à contribuer à la conciliation de l'aménagement du territoire et de la conservation de la biodiversité. Bien qu'inscrite dans la loi de « Protection de la nature » de 1976, elle n'est appliquée en France que depuis 2007, accompagnée par une forte mobilisation de la communauté scientifique et technique du secteur environnemental. Du fait de leur ampleur et de leur importance politique, les projets d'infrastructures linéaires de transport (ILT) sont les premiers concernés par l'application de la compensation.

Cette étude aborde la compensation écologique en tant qu'*instrument d'action publique*, de façon à analyser comment elle contribue à réorganiser les rapports sociaux autour du thème de l'artificialisation qu'elle prétend aider à traiter. Cette réorganisation sociale suscitée par l'instrument permettra ou non d'atteindre l'objectif de non perte nette de biodiversité. Ainsi, l'objectif de cette recherche est : (i) d'étudier comment le développement de la compensation permet ou non une réorganisation des négociations et des rapports de force entre les acteurs concernés ; (ii) d'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.

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. L'approche développée pour saisir cette trajectoire articule trois approches : approche rétrospective (analyse du suivi des mesures compensatoires de projets d'ILT déjà construits) ; approche synchronique pour explorer d'une part l'évolution du cadre réglementaire et d'autre part la mise en œuvre de la compensation (étude qualitative de trois dossiers d'infrastructures linéaires en cours d'instruction : le gazoduc de l'Artère de l'Adour, le contournement ferré de la ligne Nîmes-Montpellier, et le projet LGV Poitiers-Limoges) ; et approche prospective (exercice prospectif dans le territoire de la vallée de la Seine yvelinoise) afin d'analyser la contribution de la compensation dans la régulation de l'artificialisation.

La recherche a produit des résultats spécifiques à chacun des volets de l'action publique (construction, mise en œuvre, évaluation), mais reliés par trois résultats transversaux :

- *L'installation d'un « schisme de réalité »*. La compensation écologique poursuit un objectif théorique très ambitieux de non perte nette de biodiversité, renforcé par plusieurs réformes législatives et par l'adoption de la nouvelle Loi de Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016. Mais ce renforcement réglementaire apparaît susciter une forme de « schisme de réalité » au regard de la modestie des moyens organisationnels disponibles pour l'application, et au regard de la pratique qui poursuit davantage une logique de moindre mal, malgré une acculturation des acteurs permettant une réelle montée en qualité des dossiers.

- *La prédominance d'un principe de « réalisme »*. Les modalités d'application actuelles de la compensation suivent un triple principe de réalisme : réalisme technique (niveau de compétence des opérateurs), économique (les coûts de la compensation ne doivent pas menacer le projet) et politique (qui influence le niveau d'exigence demandé aux maîtres d'ouvrage). La compensation doit être possible sans menacer le projet, éventuellement en assouplissant certains de ses principes (d'où le faible caractère incitatif de l'instrument).

- *Une préoccupante inflation des coûts organisationnels*. Dans la durée, la mise en œuvre et le suivi de la compensation écologique impliquent des coûts organisationnels croissants que les administrations environnementales ne sont pas en mesure de supporter en contexte d'affaiblissement de leurs moyens. Cette forte inflation des coûts organisationnels engendre un phénomène d'hypertrophie de la compensation dans les débats et dans les pratiques de conservation, au risque de concurrencer d'autres formes d'action publique environnementale potentiellement plus efficaces d'un point de vue écologique.

Abstract

Biodiversity offsetting aims at reconciling land planning and biodiversity conservation. Although it has been introduced in the French law 40 years ago, it has only been implemented since 2007. This implementation has generated a strong mobilization of the scientific and technical community in the environmental sector. Because of their size and political importance, linear transport infrastructure (ILT) projects are the first to be affected by the implementation of biodiversity offsetting.

This study deals with biodiversity offsetting as a public policy instrument, in order to analyze how it contributes to reorganizing social relationships around the issue of urbanization of natural and agricultural areas. This social reorganization triggered by the instrument will or will not achieve the objective of no-net-loss of biodiversity. Thus, the aim of this research is: (i) to study how the development of compensation makes it possible to reorganize the negotiations and the balance of power between the stakeholders; (ii) to evaluate the extent to which this instrument strengthens or weakens the position of the actors who defend biodiversity conservation.

Biodiversity offsetting is addressed at all stages of the life cycle of public action: construction, implementation, evaluation and prospects for change. The approach developed to capture this trajectory articulates three points of view: a retrospective approach (analysis of the follow-up of compensatory measures of already constructed ILT projects); a synchronous approach to explore the evolution of the regulatory framework and the implementation of biodiversity offsetting (qualitative study of three projects of linear infrastructures: a gas pipeline called "Artère de l'Adour", and two railway projects: rail bypass of Nîmes-Montpellier and the LGV Poitiers-Limoges project); and a prospective approach (prospective exercise in the Seine valley territory) in order to analyze the contribution of compensation in the regulation of urbanization.

The research has produced results specific to each stage of the public policy (construction, implementation, evaluation), also linked by three transversal results:

- *The establishment of a "schism of reality"*. Biodiversity offsetting pursues an ambitious theoretical objective of no-net-loss of biodiversity, reinforced by several legislative reforms and the adoption of the new Law relative to Biodiversity, Nature and Landscapes adopted in 2016. But these theoretical objectives cannot be reached regarding insufficient organizational means available for the implementation. This has been confirmed by the study of the implementation of compensation, which showcases only low practical objectives.

- *The predominance of a principle of "realism"*. The current modalities of application of compensation follow a threefold principle of realism: technical realism (level of competence of the operators), economic realism (the costs of compensation must not threaten the project) and political realism (which influences the level of requirement in terms of biodiversity offsetting objectives). Finally, if biodiversity offsetting appears to be too complex or too expensive, the solution is to relax its constraining aspects, eventually by ignoring some of its important principles. This weakens the incentive effect of the instrument.

- *A worrying inflation of organizational costs*. Over time, the implementation and monitoring of biodiversity offsetting has involved increasing organizational costs that environmental administrations are unable to bear in the context of their decreasing resources. This high inflation of organizational costs leads to an hypertrophy of biodiversity offsetting in debates and conservation practices, at the risk of competing with other forms of environmental public action that are potentially more ecologically efficient.

Résumé extensif

La compensation écologique vise à contribuer à la conciliation de l'aménagement du territoire et de la conservation de la biodiversité. Bien qu'inscrite dans la loi de « Protection de la nature » de 1976, elle n'est appliquée en France que depuis 2007, accompagnée par une forte mobilisation de la communauté scientifique et technique du secteur environnemental. Du fait de leur ampleur et de leur importance politique, les projets d'infrastructures linéaires de transport (ILT) sont les premiers concernés par l'application de la compensation. Car la compensation se développe dans un contexte particulier, encore marqué par une dynamique d'artificialisation qui demeure relativement forte sur l'ensemble du territoire, avec un impact significatif sur la biodiversité. Bien qu'un léger ralentissement a été observé pour des raisons principalement économiques, de nouveaux projets d'ILT continuent à voir le jour, alors même que plusieurs rapports ont récemment appelé à plutôt privilégier l'entretien du réseau existant, dans un contexte budgétaire contraint qui impose de faire des choix.

Cette étude aborde la compensation écologique en tant qu'*instrument d'action publique*, de façon à analyser comment elle contribue à réorganiser les rapports sociaux autour du thème de l'artificialisation qu'elle prétend aider à traiter. Cette réorganisation sociale suscitée par l'instrument permettra ou non d'atteindre l'objectif de non perte nette de biodiversité. Ainsi l'objectif de cette recherche est : (i) d'étudier comment le développement de la compensation permet ou non une réorganisation des négociations et des rapports de force entre les acteurs concernés ; (ii) d'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.

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. L'approche développée pour saisir cette trajectoire articule trois approches : approche rétrospective (analyse du suivi des mesures compensatoires de projets d'ILT déjà construits) ; approche synchronique pour explorer d'une part l'évolution du cadre réglementaire et d'autre part la mise en œuvre de la compensation (étude qualitative de trois dossiers d'infrastructures linéaires en cours d'instruction : le gazoduc de l'Artère de l'Adour, le contournement ferré de la ligne Nîmes-Montpellier, et le projet LGV Poitiers-Limoges) ; et approche prospective (exercice prospectif dans le territoire de la vallée de la Seine yvelinoise) afin d'analyser la contribution de la compensation dans la régulation de l'artificialisation.

Après un temps de contextualisation (premier chapitre du rapport de recherche) et de présentation du cadre méthodologique (deuxième chapitre), l'étude analyse le mouvement d'intégration de la compensation dans le droit et la réglementation, notamment l'accélération connu par ce mouvement depuis 2007 (troisième chapitre). Elle montre comment l'IAP se trouve aujourd'hui tiraillé entre, d'une part, la formulation théoriquement très exigeante induite par le principe d'absence de perte nette et, d'autre part, l'appropriation pragmatique qu'en font la majorité des acteurs guidés par un souci de réalisme et de moindre mal. L'analyse de cette dualité de l'instrument permet de mieux mettre en perspective les vives controverses qui accompagnent la mise en œuvre de la compensation écologique à la française, où se mêlent à la fois des critiques de principe et des critiques de circonstance. L'analyse décrit en particulier la navette parlementaire pendant la préparation de la *Loi relative à la Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, dont l'adoption en 2016 a marqué une étape majeure dans la montée en exigence des obligations légales en matière de compensation. L'affirmation par la loi de l'obligation d'absence de perte nette, si elle a souvent été perçue comme une victoire pour les défenseurs de la biodiversité, renforce en

contrepartie le risque d'une déconnexion entre obligations théoriques et pratiques réelles, que résume la notion de « *schisme de réalité* » empruntée par nous aux travaux sur la question climatique : un décalage plus ou moins conscient et assumé entre, d'une part, des objectifs officiels ambitieux dont on sait qu'ils ne seront pas atteints, mais qui constitueront peut-être une ressource stratégique dans certaines batailles à venir pour certains acteurs ; et, d'autre part, des pratiques politiques et industrielles réelles dont on sait pertinemment qu'elles oscillent entre, au mieux, le moindre mal et, au pire, le « *business as usual* ». Cela pose donc la question d'une éventuelle hypertrophie de l'instrument et des promesses qui lui sont associées, au regard des moyens et des rapports de force réellement existants pour le mettre en œuvre.

L'étude développe ensuite une analyse stratégique de la mise en œuvre de la compensation écologique (quatrième chapitre), en étudiant notamment l'appropriation et l'utilisation de l'instrument par les acteurs en situation réelle. Il s'agit ainsi de comprendre comment l'instrument modifie les rapports de force entre acteurs, et donc leurs conditions d'intervention dans la négociation autour des enjeux de biodiversité. Il ressort que derrière les grands principes tels que l'absence de perte nette, l'instruction des dossiers se révèle principalement guidée par un principe de réalisme : réalisme technique, avec des mesures compensatoires se concentrant souvent sur les espèces les plus menacées et sur des sites souvent déjà naturels au détriment du principe d'absence de perte nette (qui impliquerait de la renaturation de sites dégradés) ; réalisme économique, avec l'idée bien ancrée chez les décideurs que le coût des mesures compensatoires ne devrait pas être de nature à remettre en cause la faisabilité du projet (notamment sur le prix du foncier) ; réalisme politique, avec des acteurs bien conscients des déséquilibres dans les rapports de force et ajustant leurs exigences en fonction. Dans les jeux stratégiques qui s'ensuivent, un enjeu majeur se révèle : la maîtrise du temps et du calendrier. Après une dizaine d'années d'expérimentation de la compensation, les acteurs s'accordent sur le double constat d'une augmentation des échanges permettant d'éviter les plus gros impacts en amont des procédures, et d'une vraie montée en qualité des dossiers et des compétences en la matière. Cependant l'instruction et le suivi d'un nombre croissant de dossiers de plus en plus complexes entraîne également une inflation des coûts organisationnels pour les services instructeurs, encore aggravée par un contexte de fortes contraintes budgétaires. Les asymétries dans les rapports de force et la contrainte du calendrier renforcent ainsi la pression au réalisme pragmatique, avec comme conséquence l'éloignement du principe d'absence de perte nette. Le seul élément pouvant rééquilibrer la ressource politique des acteurs en présence est la contestation sociale des projets, pouvant conduire à une augmentation des exigences en terme de compensation, voire à une remise en cause du projet lui-même. L'affaiblissement des associations de protection de la nature (pour partie lié à leur investissement dans la mise en œuvre de la compensation) affecte cependant ce processus de rééquilibrage.

L'étude aborde le problème du suivi des mesures compensatoires, une question cruciale pour évaluer le caractère plus ou moins incitatif de l'instrument dans les années à venir (cinquième chapitre du rapport de recherche). L'enjeu n'est pas seulement de savoir si, pour chaque mesure compensatoire, l'obligation de résultat est effectivement respectée ou pas ; mais aussi de se donner les moyens de procéder ensuite à une évaluation de l'instrument à plus large échelle. Or l'analyse des pratiques aujourd'hui existantes fait apparaître une certaine faiblesse dans la réalisation des suivis, évidemment pour les mesures compensatoires réalisées avant que le suivi devienne obligatoire en 2012, mais aussi pour celles réalisées depuis – à l'exception des plus gros projets, souvent accompagnés par un comité de suivi *ad*

boc. Cette faiblesse s'explique, pour partie, par des contraintes liées à la complexité des dynamiques écologiques, les modalités de définition de l'équivalence écologique restant discutées, ou à leur temporalité : les mesures compensatoires étant supposées devoir durer aussi longtemps que durent les impacts des infrastructures, un recul de plusieurs décennies serait nécessaire avant de procéder à une évaluation exhaustive et pertinente de l'instrument. Mais à cela s'ajoutent des raisons plus proprement organisationnelles, qui dessinent dès à présent une limite potentielle au développement futur de la compensation. Pour les services instructeurs, l'obligation de suivi vient encore aggraver l'inflation des coûts organisationnels déjà constatée. Cela se traduit déjà par une difficulté récurrente, faute de temps et de moyens humains, à recueillir et étudier les dossiers de suivi, à effectuer les relances éventuellement nécessaires, à en tirer des éléments d'apprentissage, à réclamer des mesures correctives, etc. Sachant cela, les maîtres d'œuvre se montrent peu motivés par l'obligation de suivi, laquelle se trouve aujourd'hui fréquemment sacrifiée au profit d'autres priorités. Pour l'heure, la réponse institutionnelle à ce problème structurel se résume surtout à la proposition de nouveaux outils informatiques susceptibles de faciliter la coordination du suivi à l'échelle nationale. Mais l'appropriation de ces outils et de ces bases de données paraît délicate au vu du manque de moyens que connaissent les services instructeurs. À cela s'ajoute le problème du manque de contrôle, la faiblesse de la police de l'environnement étant un fait établi et susceptible, en l'occurrence, de compromettre la qualité des suivis réalisés.

La compensation écologique est finalement discutée au regard de sa place dans le paysage des politiques de limitation de l'artificialisation (sixième chapitre). Il ressort de l'exercice prospectif un certain manque de confiance, de la part des acteurs, en la capacité de la compensation à jouer un rôle important dans la maîtrise des impacts de l'artificialisation. La compensation paraît un instrument nécessairement marginal, tant du fait de la saturation foncière (liée à la réticence des maîtres d'ouvrage à payer cher les sites de compensation et à la tolérance de l'administration sur ce point) que de l'inflation des coûts organisationnels déjà observable aujourd'hui. La compensation pourrait être un instrument relativement efficace dans un contexte de maîtrise volontariste de la dynamique d'artificialisation, mais elle ne saurait l'être tant que la dynamique de développement se maintiendra. La question de la pertinence de l'instrument se révèle donc intrinsèquement liée à celle du référentiel dans lequel se conçoit son évaluation. Cela incite à lier l'évaluation de la compensation à celle de la séquence ERC dans son ensemble, l'enjeu de l'évitement apparaissant primordial pour éviter la saturation à moyen terme de services instructeurs déjà significativement accaparés par la mise en œuvre de la compensation. Cela pose enfin la question de la concurrence possible entre la compensation et d'autres mesures ou politiques environnementales : concurrence spatiale si les espaces consacrés à la compensation ne le sont pas à d'autres types de protection plus pérennes, et aussi concurrence organisationnelle si les services instructeurs et les associations environnementales se voient contraints à consacrer une part sans cesse croissante de leurs moyens limités à la mise en œuvre de l'IAP ambivalent qu'est aujourd'hui la compensation écologique à la française.

Finalement, en termes de recommandation d'action publique, plusieurs réorientations ou adaptations seraient utiles pour renforcer la portée de la compensation écologique.

- Il serait souhaitable de revoir la logique qui prévaut dans la sélection des sites de compensation, en faveur de la renaturation de sites dégradés pour revenir au principe de non perte nette, et pour renforcer le caractère incitatif de l'instrument en réduisant la tolérance vis-à-vis de mesures compensatoires à faible coût en termes fonciers.

- Les coûts organisationnels insoutenables sur laquelle repose une bonne application de la compensation écologique devraient être assumés et inspirer des adaptations conséquentes pour aller vers un système organisationnel plus fonctionnel.

Une compensation écologique revenant à ses principes fondateurs semble politiquement difficile, notamment à la lumière des processus de négociation décrit dans cette étude. Cependant, elle permettrait de sortir de la situation actuelle, marquée par une efficacité très faible de l'instrument (coûts organisationnels considérables pour des résultats écologiques mitigés). Pour desserrer l'étau, une 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.