Programme de recherche ITTECOP

INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS TERRESTRES, ECOSYSTEMES ET PAYSAGES

Rapport final d'activité

Version révisée – Mars 2020

INTEGRER L'ECOLOGIE ET LA BIODIVERSITE DANS LA DECISION PUBLIQUE EN MATIERE D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT - INEDIT

Responsable scientifique : Cécile BLATRIX

AgroParisTech, cecile.blatrix@agroparistech.fr

Date d'engagement subvention : novembre 2014
Montant du budget : 52 477 euros TTC
Participants au projet : Cécile Blatrix et Fabien Reix (rédacteurs), Nathalie Frascaria-Lacoste, Ambroise de Montbel, Marianne Ollivier-Trigalo (membres du conseil scientifique du projet), Léonor Boué-Eger, Rémi Jaouen, Jeanne Leray, Léa Sobrevilla (stagiaires).

Remerciements

Nous adressons nos premiers remerciements à l'ensemble des personnes rencontrées en entretien, ainsi qu'à celles qui ont participé à notre enquête par questionnaire, d'avoir répondu favorablement à nos sollicitations et de nous avoir accordé de leur temps sans autre contrepartie que de faire avancer la connaissance scientifique en matière de prise en compte de la biodiversité dans les infrastructures de transport.

En dépit des difficultés que nous avons rencontrées pour mettre en place l'enquête de sociologie visuelle du volet 2 de notre recherche, nous tenons à remercier sincèrement nos interlocuteurs chez SNCF Réseau : Anne Guerrero pour avoir facilité notre mise en relation avec l'équipe LNPN et Céline Cuchet pour son accueil enthousiaste et son accompagnement bienveillant même si cela n'a pas pu aboutir au résultat attendu. Nous espérons avoir l'occasion de retravailler ensemble dans un contexte politique plus apaisé.

Nous souhaitons évidemment remercier toutes celles et ceux qui ont participé à la réalisation du travail de terrain de cette enquête sans qui le matériau d'analyse de cette recherche n'aurait pas été aussi riche : Rémi Jaouen, Jeanne Leray, Léa Sobrevilla, Léonor Boué-Eger, ainsi que toute la promotion de la Dominante d'Approfondissement d'AgroParisTech « Science Politique, Ecologie et Stratégies »(SPES) 05.

Nous remercions également chaleureusement Nathalie Frascaria-Lacoste, Ambroise de Montbel et Marianne Ollivier-Trigalo pour leur suivi et leurs remarques utiles et constructives sur les orientations de notre recherche.

Nous tenons aussi à remercier l'ensemble des équipes de l'ADEPRINA, ainsi qu'Anne-Marie Zouiten à AgroParisTech pour nous avoir accompagnés dans la gestion administrative et financière de cette recherche.

Nous terminons sans oublier de remercier l'ensemble de l'équipe d'animation du programme ITTECOP, Judith Raoul-Duval en tête, qui nous a permis de travailler dans des conditions garantissant notre autonomie de chercheurs et nous a aidé à trouver des solutions lorsque nous avons rencontré des difficultés. Nous tenons ainsi à saluer le travail exemplaire de Yannick Autret dont le soutien sans faille et la bienveillance auront été décisifs pour mener cette recherche à son terme. Qu'il en soit tout particulièrement remercié.

SOMMAIRE

Remerciements 3
INTRODUCTION 5
Méthodologie et déroulement de la recherche 7
Difficultés rencontrées et réorientations données à la recherche 9
Valorisation de la recherche 9
Organisation du rapport 11
Chapitre 1. Dix ans d'intégration de la biodiversité dans la politique des transports (2007- 2017) 13
1. Une approche de plus en plus intégrée : une politique de mobilité multimodale 16
2. Les rénovations des instruments de prise en compte de la biodiversité 27
3. La biodiversité dans l'opinion publique : une importance toute relative... 49
Conclusion du Chapitre 1 59
Chapitre 2. Les acteurs de l'intégration de la biodiversité dans les projets : des évolutions en demi-teinte 61
1. Les parties prenantes de projets de transports 62
2. Les porteurs de projet 74
3. Le champ des bureaux d'études environnement 91
Chapitre 3. Entre préoccupation commune et perceptions divergentes de sa prise en compte : à chacun sa représentation de la biodiversité parmi les acteurs des ILTe 112
1. Méthodologie 112
2. Les caractéristiques de la population d'enquête 118
3. La biodiversité en question 122
4. La biodiversité en images 126
5. Quelle image pour illustrer le lien entre biodiversité et ILTe ? 135
6. Entre optimisme et fatalisme : la difficile prise en compte de la biodiversité dans les infrastructures de transport 143
7. Un cadre juridique peu lisible et des mesures mal appliquées 150
Conclusion du chapitre 3 159
Conclusion générale 163
Bibliographie 167

INTRODUCTION

Un des problèmes majeurs auxquels sont confrontées les stratégies, nationales ou européennes, en matière de biodiversité, consiste à intégrer, lors de la définition et de la conception des autres politiques, les principes et les objectifs qui lui sont liés.

Ce constat est à l'origine de la recherche présentée dans ce rapport. Il s'agit en effet de proposer une analyse des conditions de l'intégration des enjeux de biodiversité dans l'action publique en matière d'infrastructures de transport. Une telle approche est originale dans la mesure où les travaux académiques tendent à privilégier une analyse de l'action publique centrée sur tel ou tel secteur (ici, biodiversité d'une part ou transports d'autre part). La plupart des travaux sur les politiques environnementales sont ainsi centrés sur l'action publique dédiée à l'environnement, sans que la manière dont les politiques sectorielles intègrent les préoccupations environnementales fasse l'objet d'analyses. De leur côté, les nombreuses analyses dont font l'objet les politiques de transport ne font qu'incidemment référence aux transformations liées à l'intégration des enjeux environnementaux.

Comment, et dans quelle mesure, l'écologie et la biodiversité sont-elles intégrées à la décision en matière d'infrastructures de transports ? C'est ce questionnement central qui a donné son titre à notre recherche. Le projet INEDIT s'est donné pour objet une analyse des évolutions de l'action publique à l'interface de ces deux politiques publiques que constituent, d'une part la politique en matière de transport, et d'autre part la politique publique en matière de biodiversité.

Pour apporter des éléments de réponse, nous avons adopté une stratégie de recherche combinant plusieurs entrées.
Saisir et mesurer l'intégration des enjeux en terme de biodiversité dans la décision, nécessite en effet de combiner différents niveaux d'analyse.
Tout d'abord, la notion d'intégration renvoie à un principe de l'action publique environnementale, dont il convient de saisir l'application. Ce principe d'intégration des exigences environnementales dans les autres politiques est considéré comme un facteur essentiel de promotion du développement durable (article 6 du traité instituant la Communauté européenne ; traité d'Amsterdam, 1997). Le principe d'intégration impose l'articulation des objectifs environnementaux avec ceux poursuivis dans les autres domaines d'action publique. Il implique donc que les conséquences environnementales doivent être prises en compte lors de l'élaboration et de l'application de toutes les politiques et mesures prises. Il en résulte une obligation générale de moyen, les institutions devant parvenir à une

évaluation intégrée et équilibrée de tous les aspects environnementaux importants quand elles adoptent d'autres politiques. Ce que recouvre le terme d'environnement n'est cependant pas clairement défini[1].

Le principe d'intégration renvoie donc bien à un diagnostic selon lequel les politiques sectorielles sont responsables de pressions sur l'environnement et de la dégradation qui en résulte. Le développement et le fonctionnement des infrastructures de transport ont été identifiés comme contribuant à l'incapacité de l'Union Européenne à atteindre ses objectifs pour réduire la perte de biodiversité en 2010 (Lucius et al., 2011; Szabolcs, 2015) et sont aujourd'hui considérés comme un obstacle pour atteindre les objectifs définis par la Stratégie de l'UE en matière de biodiversité d'ici 2020 (EEA, 2015).

Quels instruments et modalités d'élaboration et d'instruction des projets ont été mis en place pour assurer une meilleure intégration des enjeux environnementaux en général, et des enjeux relatifs à la biodiversité en particulier ? Avec quelle efficacité ?

Le bilan réalisé en 2010 de la première Stratégie Nationale pour la Biodiversité (2004-2010) soulignait bien les difficultés rencontrées : ambiguïté de la sémantique, réorientation insuffisante des autres politiques en dépit de certains progrès accomplis, faible appropriation du concept de biodiversité par rapport aux notions antérieures (patrimoine naturel, nature, environnement), articulation problématique avec d'autres stratégies (stratégie nationale du développement durable) et politiques sectorielles[2]. Sur ce dernier point, l'implication limitée des autres secteurs d'action publique était soulignée : « Dans les autres ministères, les forces et les faiblesses identifiées au MEEDDM semblent partagées; en outre, l'implication est modeste, cantonnée aux services, et dépasse rarement le niveau d'une sous-direction: le plus souvent le point focal retenu est un chef de bureau ou un chargé de mission, ce qui ne permet qu'à la marge la confrontation avec les enjeux de politique publique portés par le ministère »[3].

Il s'agit donc d'abord de s'intéresser aux dispositifs mis en place depuis 2011 pour répondre à ces difficultés. L'analyse de la mise en place de ces approches et instruments est indispensable pour penser les conditions d'une prise en compte effective de la biodiversité dans la décision. Seule une analyse fine du système d'action et de décision peut permettre d'envisager les conditions nécessaires et les moyens à mettre en œuvre pour intégrer l'écologie dans la stratégie des acteurs dans le cadre de la politique d'aménagement d'infrastructures.

---

[1] Arnaud Comolet, Aline Deconinck, « Le principe d'intégration. Historique et interprétation ». *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 2001, 5-2, pp. 152-167.

[2] CGDD/CGAAER, *La stratégie nationale pour la biodiversité : bilan et perspectives,* septembre 2010. Paris : La Documentation Française.

[3] CGDD/CGAAER, *La stratégie nationale pour la biodiversité : bilan et perspectives, op.cit.,* p. 18.

C'est pourquoi l'analyse des évolutions des orientations des politiques publiques et des instruments mobilisés pour assurer la prise en compte de la biodiversité dans la décision constitue la première entrée mobilisée dans le cadre de la recherche.

A ce niveau d'analyse relativement macro, il convenait d'ajouter un point de vue plus micro, centré sur la mise en œuvre des instruments et leurs effets sur les pratiques des acteurs. En quoi les pratiques des porteurs de projets et des bureaux d'études qui les accompagnent, traduisent-elles des changements de conception, de façon de faire… ? Dans quelle mesure les représentations du grand public viennent-elles conforter la mise en oeuvre des instruments visant à mieux intégrer les enjeux en matière de biodiversité dans la décision en matière de transport ?
Deux méthodologies ont été mises en œuvre afin de saisir les évolutions des pratiques et représentations. Outre une enquête qualitative visant à saisir les points de vue des acteurs de projet de transport, leurs ressources et contraintes dans leur pratique professionnelle, il s'agissait également de penser l'équipement (théorique et pratique) permettant de contribuer au développement de la biodiversité et d'une médiation qui peut s'appuyer sur l'objet paysager pour faire participer les populations et conduire les projets à s'inscrire dans la complexité des relations éco-socio-spatiales locales.

Notre stratégie de recherche est donc caractérisée par la volonté de donner une vision à la fois globale et pluri-dimensionnelle de ce que signifie l'intégration de la biodiversité dans la décision en matière d'infrastructures linéraires de transports : du point de vue des instruments et outils de cette prise en compte dans la politique publique nationale d'abord ; du point de vue des pratiques et représentations des acteurs en général, et de deux acteurs centraux de la conception des projets d'infrastructures, en particulier : porteurs de projets et bureaux d'études. La période retenue, qui couvre une dizaine d'années (2007 – 2017), permet de saisir les éventuels effets d'apprentissage liées à l'appropriation des bilans pour le moins nuancés de la capacité à atteindre les objectifs fixés en matière d'érosion de la biodiversité.

Méthodologie et déroulement de la recherche

La recherche a été structurée en deux volets :

- Volet 1 : dans le cadre de ce premier volet de la recherche, il s'agissait d'analyser les modes de prise en charge des enjeux en termes de biodiversité dans le système actuel de l'action publique en matière d'infrastructures linéaires de transport ; ce volet 1 se décompose en un premier axe visant à caractériser l'évolution de la place de la biodiversité dans le processus de décision ces dix dernières années ; un second axe consistant en une analyse des freins et leviers à cette prise en compte dans la mise en œuvre des projets d'infrastructures

de transports. Deux catégories d'acteurs, au cœur de ces processus, ont été investiguées : les bureaux d'études et les porteurs de projet.

- Volet 2 : ce deuxième volet visait à étudier les représentations de la biodiversité des différentes parties prenantes d'un projet d'ILTe en mettant en place un protocole d'enquête innovant de sociologie visuelle, croisant données visuelles (photographiques) et données textuelles (questionnaires).

Un rapport d'état d'avancement de la recherche a été réalisé en novembre 2015.

Notre méthodologie s'est appuyée sur la combinaison de trois grands types d'instruments d'investigation :

Pour la mise en œuvre du volet 1 :

(1) **L'analyse documentaire et l'analyse de la littérature grise** ont permis de mesurer l'évolution de la place de la biodiversité dans la hiérarchie des problèmes publics en général et des problèmes d'environnement en particulier. Cette méthodologie a également permis de préciser les évolutions de la manière d'appréhender cet enjeu dans le cadre des orientations de la politique des transports.

(2) **45 entretiens semi-directifs** : trois campagnes d'entretiens ont été réalisées successivement.

La première campagne d'entretiens a été organisée en 2015 et a donné lieu à 21 entretiens auprès des acteurs des projets d'aménagement.
La deuxième campagne d'entretiens a été organisée en 2016 et a donné lieu à 13 entretiens auprès de bureaux d'études.
La troisième campagne d'entretiens a été organisée en 2017 et a donné lieu à 11 entretiens auprès de porteurs de projet - maîtres d'ouvrage en charge de projets d'infrastructure linéaires de transports.

Les deux premières séries d'entretiens ont été réalisées par des étudiants/élèves ingénieurs dans le cadre d'un stage. Le guide d'entretien a été conçu sous la supervision de Cécile Blatrix et Fabien Reix. L'ensemble des entretiens a donné lieu soit à un compte-rendu d'entretien (première campagne d'entretiens), soit à une retranscription intégrale (deuxième campagne d'entretiens). L'analyse du matériau a été réalisée par Cécile Blatrix.

La troisième campagne d'entretiens a été réalisée dans le cadre d'un enseignement d'Initiation à l'enquête de terrain en sciences sociales, en 3ème année du cursus ingénieur AgroParisTech - enseignement assuré par Cécile Blatrix et Fabien Reix. Dans le cadre de ce module, les étudiants ont

réalisé les entretiens et une première analyse du matériau recueilli, qu'ils ont restituée à l'issue du module à l'équipe de projet élargie. La consolidation de l'analyse a ensuite été réalisée par Cécile Blatrix.

Pour la mise en œuvre du volet 2

(3) La mise en œuvre du deuxième volet de la recherche a donné lieu à la réalisation d'un questionnaire auto-administré accessible en ligne entre le mois de février et le mois d'avril 2018. 71réponses à ce questionnaire de sociologie visuelle ont été recueillies. Le déploiement de la méthodologie initialement prévue a dû être retardé à deux reprises en raison de difficultés d'accès au terrain que nous détaillons ci-dessous.

Difficultés rencontrées et réorientations données à la recherche

Si le premier volet de notre enquête basé principalement sur des recherches documentaires et une grande campagne d'entretiens auprès des porteurs de projets et des bureaux d'études impactés par les évolutions réglementaires en matière de préservation de la biodiversité s'est déroulé sans encombre, le second volet aura été plus compliqué à mettre en place. Des contextes politiques tendus autour des projets d'ILTe que nous avions ciblés au départ (GPSO, LNPN) nous ont conduits à changer plusieurs fois de terrain pour finalement faire porter notre étude sur un échantillon de représentants des différentes catégories d'acteurs concernés (opérateurs de transports, associations de défense de l'environnement, administration centrale, collectivités territoriales, bureaux d'études, chercheurs) sans qu'ils soient directement en lien avec un projet particulier [4]. Ce repositionnement méthodologique, arrivé tardivement dans le déroulement de notre enquête, nous a amenés à revoir le périmètre de notre étude sans pour autant renoncer à éclairer le lien complexe entre les représentations sociales de la biodiversité et les infrastructures de transport. S'ils mériteraient d'être consolidés, les résultats de ce second volet d'enquête viennent néanmoins approfondir ceux du premier volet.

Valorisation de la recherche

On trouvera en annexe la présentation détaillée et référencée des formes de valorisation de la recherche. Nous souhaitons souligner que la recherche dont le présent rapport rend compte a fait l'objet d'**une valorisation continue qui a pris plusieurs formes.**

[4] Ces difficultés, qui sont exposées de façon détaillée dans la partie méthodologie du chapitre 3, nous ont conduits à demander une prolongation de la convention. Celle-ci a été étendue d'une année pour permettre la réalisation de l'enquête de sociologie visuelle ainsi redéfinie.

Elle s'est faite à travers de nombreuses **communications.**

Ces communications ont été présentées de manière privilégiée au sein de la communauté d'acteurs et de chercheurs mobilisés autour de la question « Infrastructures de transport et environnement ». Les travaux ont ainsi été présentés régulièrement lors des colloques du programme ITTECOP mais aussi à l'occasion du colloque de l'IENE à Lyon en 2016, et lors du colloque *Recherche et action publique : l'épreuve du terrain,* organisé par le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable, "Transition écologique : pour une interaction entre politiques publiques et recherches finalisées" les 5 et 6 juillet 2017.
Des communications ont a également été présentées lors de colloques disciplinaires (science politique ; sociologie de l'action publique) en France comme à l'international[5].

En termes de publications scientifiques, un article a été publié dans la *Revue Française d'Action Publique* (revue à comité de lecture).

Par ailleurs, nous avons attaché une importance particulière à la **sensibilisation des futurs décideurs dans le cadre de leurs formations** ; ainsi tout au long de la recherche nous avons assuré des enseignements prenant appui sur la recherche, que ce soit au sein du cursus ingénieur AgroParisTech ou dans le cadre du Mastère Spécialisé Politiques et Actions Publiques pour le Développement Durable (MS PAPDD, formation des futurs IPEF). La recherche a également constitué le sujet d'un module d'initiation à l'enquête de terrain en sciences sociales, dans le cadre de la Dominante d'Approfondissement Science Politique, Ecologie et Stratégies, pendant deux années successives (2015/2016 et 2016/2017). Une partie des entretiens ont ainsi été réalisés dans le cadre de cette unité d'enseignement par des élèves ingénieurs AgroParisTech lors de leur année de spécialisation. Cette formation à la recherche par la recherche constitue une forme de valorisation et de sensibilisation aux enjeux liés à la prise en

[5] Cécile Blatrix « Unnecessary, Imposed Large Projects » in France : When Public Participation does not prevent Escalation… », communication présentée à l'occasion de l'International Conference on Public Policy – Milan, july 2015 , T03P06 - Legitimacy, Participation and Escalation in the Course of Policy Processes for Large Building and Infrastructure Projects.
Cécile Blatrix, "Débat public, action collective et légitimité des décisions publiques. Le cas des Grands Projets Inutiles et Imposés (GPII). Journée d'études Action collective et action publique, Co-organisée par les laboratoires Printemps et Cemotev, UFR Sciences sociales UVSQ, ED Paris Saclay Responsables scientifiques: Maryse Bresson (Printemps-Sociologue), Jean Cartier-Bresson (Cemotev-Économiste), Patrick Hassenteufel (Printemps-Science politique), Dalila Messaoudi (Cemotev-Géographe) 20 avril 2017.

compte de la biodiversité dans le cadre de la conception et la conduite de projets d'aménagements et d'infrastructures.

La recherche a aussi donné lieu à des formes de diffusion dans des **médias spécialisés en matière d'environnement** : une interview dans *Actu-Environnement*. Cette interview de Cécile Blatrix intitulé « Infrastructures de transport : l'intégration de la biodiversité reste perçue comme une contrainte » a été réalisée par Dorothée Laperche, pour Actu-Environnement le 17 janvier 2017 (lien vers l'article en ligne).

Organisation du rapport

Le **premier chapitre** présente les évolutions des politiques publiques en matière de transport et plus précisément en ce qui concerne l'intégration dans ces politiques des enjeux en termes de biodiversité. Les interfaces entre ces deux politiques publiques passent par la mise en place de plusieurs démarches et instruments d'action publique. La politique en matière de transports a connu des évolutions notables depuis le Grenelle de l'environnement dons nous retraçons les plus marquantes du point de vue de l'évolution de l'attention accordée à la biodiversité. On s'attache à retracer l'origine de ces évolutions ; il apparaît que certaines évolutions résultent de processus exogènes aux politiques publiques en tant que telles, qui conduisent de façon indirecte à favoriser la prise en compte de ces enjeux. Des effets de contexte (la crise économique et financière qui se manifeste en France particulièrement à partir de 2008 et la pénurie de fonds publics disponibles pour financer de nouvelles infrastructures), des orientations provenant de l'échelon européen (directives européennes réformant l'évaluation environnementale…) jouent un rôle important dans les évolutions mises en évidence. Cette genèse particulière peut conduire à une faible appropriation des nouvelles orientations lors de la mise en œuvre sur le terrain, et ce d'autant plus que la biodiversité en tant que problème public occupe une place toute relative dans la hiérarchie des problèmes publics.

Le **deuxième chapitre** change de focale en partant des professionnels en charge de l'intégration de la biodiversité dans le cadre des projets d'infrastructures ; deux champs professionnels voient leurs pratiques impactées par les évolutions décrites dans le premier chapitre : les bureaux d'études en environnement d'une part, les porteurs de projet en charge du volet environnement, d'autre part. La manière dont ils rendent compte de leur pratique professionnelle éclaire quant aux effets en termes de changements des modes de faire et de penser la biodiversité. Elle renseigne aussi quant aux freins et leviers à la prise en compte effective de la biodiversité dans les pratiques. Elle montre également comment les

instruments d'action publique visant à organiser l'interface entre politique des transports et biodiversité sont mis en œuvre. Ce chapitre met notamment en évidence la place prise par la séquence ERC depuis 10 ans, avant même l'adoption de la loi relative à la biodiversité. Sont mises en évidence les difficultés rencontrées à l'occasion de la compensation, et la tendance à se focaliser sur la compensation au détriment des volets « Eviter » et Réduire ». La difficulté à rendre compte du volet « Eviter » apparaît nettement.

Le **troisième chapitre** propose d'analyser les représentations de la biodiversité parmi les parties prenantes d'infrastructures de transport à travers la mise en place d'un protocole d'enquête croisant questionnaires et photographies. Basée sur le principe de *photo elicitation*, la possibilité offerte aux participants d'envoyer leurs propres images et de discuter à partir d'images proposées par notre équipe a permis d'aborder le délicat registre des représentations sociales de la biodiversité. Face aux difficultés à mener cette enquête auprès des parties prenantes d'un projet d'ILTe précis (voir par ailleurs), nous avons finalement réalisé la passation du questionnaire auprès de représentants des différents acteurs concernés (opérateurs de transports, associations de défense de l'environnement, administration centrale, collectivités territoriales, bureaux d'études, chercheurs). Si tous se disent préoccupés par la préservation de la biodiversité et s'entendent pour dire que les choses doivent être améliorées dans la mise en application des principes visant à la préserver dans la conception et la mise en place des infrastructures de transport, les avis divergent quant au caractère suffisant des mesures et outils réglementaires existants. La vision des opérateurs de transports se distingue alors clairement de celle des autres catégories en étant les seuls à considérer que la biodiversité est assez prise en compte d'une part, et que le cadre juridique visant à la préserver est suffisant d'autre part.

Chapitre 1. Dix ans d'intégration de la biodiversité dans la politique des transports (2007- 2017)

La prise en compte de la biodiversité dans les processus de décision en matière d'infrastructures de transport ne constitue pas une politique publique en tant que telle. Cette question renvoie en effet à un ensemble de mesures relevant de deux principales politiques publiques distinctes bien que portées par le même Ministère. Chercher à mesurer les transformations de l'action publique sur cette question renvoie donc à des segments de mesures, textes, pratiques... qui se situent à l'interface de la politique des transports d'une part, et de la politique publique en matière de biodiversité d'autre part.

L'ambition de ce premier chapitre est de mesurer ce qui a changé en une décennie en ce qui concerne la prise en compte de la biodiversité dans le processus de décision en matière d'infrastructures de transports, en adoptant la posture de la sociologie de l'action publique.

Il s'agit d'analyser ces changements dans l'action publique et de chercher à comprendre ce qu'ils nous disent de la manière dont la biodiversité a été construite comme problème public. Or, les outils théoriques de l'analyse des processus de changement dans la sociologie de l'action publique, portent essentiellement sur le changement au sein d'une politique publique donnée. Nous considérons que la question que nous posons ne saurait être traitée en restreignant d'emblée l'analyse soit à la politique en matière de transports, soit à la politique en matière de biodiversité. Les changements dont il est question ici se situent à l'interface de deux secteurs d'action publique inégalement institutionnalisés.

Si la création du « grand ministère » en 2007 a pu avoir des effets sur les conditions de cette prise en compte, c'est de façon indirecte ; en particulier du fait de la mise en place de l'Autorité environnementale. C'est probablement davantage au niveau des compétences des DREAL que les impacts de la fusion des anciennes DRE avec les DIREN se font davantage sentir sur la manière dont les projets d'infrastructures sont instruits, évalués et portés.

L'analyse des processus de changement renvoie, en sociologie de l'action publique, à une série de questionnements analytiques. Quelle est l'ampleur de ce changement, au-delà des éventuels discours publics qui ont souvent tendance à les amplifier en décalage avec la pratique effective ? Important, plus limité, voire absent ? Qu'est-ce qui change ? Est-on en présence d'un changement dans la substance de l'action publique, ou d'un changement du point de vue des instruments qu'elle mobilise ? P. Hall (1993) distingue

ainsi les changements de premier ordre caractérisés par un nouvel usage d'instruments existants ; les changements de deuxième ordre quand émergent de nouveaux instruments ; et les changements de troisième ordre quand c'est un nouveau paradigme qui parvient à s'imposer. Comment le changement se fait-il ? Relève-t-il d'un projet réformateur et d'une stratégie politique, éventuellement dissimulée ? Relève-t-il d'une logique graduelle faite d'ajustements successifs, de politiques de petits pas, évoquant ainsi une forme d'incrémentalisme ? Est-il avant tout marqué par l'inertie et le poids du « déjà-là » qui empêche les ruptures annoncées de se concrétiser ? Enfin, quels sont les logiques ayant conduit aux changements ? A qui, à quoi le changement est-il imputable ?

Mais c'est surtout l'ampleur des obstacles au changement et des formes de verrouillage politiques du changement, d'inertie du système (dépendance au sentier – *path dependency*[6]) que la littérature académique en sociologie de l'action publique souligne.

Il s'agit donc dans le présent chapitre de proposer une analyse dont l'ambition est de se situer à un niveau relativement macro, afin de rendre compte des transformations dans la prise en compte de la biodiversité dans la décision publique en matière d'infrastructures de transports.

Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur la première campagne d'entretiens réalisée en 2015 auprès de la diversité des parties prenantes de cet enjeu ; sur l'analyse documentaire et l'analyse de la littérature grise, qui s'est poursuivie tout au long de la recherche ; sur un corpus bibliographique volontairement large afin de saisir sur la période considérée les publications en lien avec la question que nous nous posions. Cette méthodologie à triple entrée nous a permis de préciser les évolutions de la manière d'appréhender cet enjeu dans le cadre des orientations de la politique des transports, mais aussi du point de vue de la recherche. Elle nous a également conduits à nous intéresser aux différentes manières d'apprécier et de mesurer l'évolution de la place de la biodiversité dans la hiérarchie des problèmes publics en général et des problèmes d'environnement en particulier.

Nous chercherons dans un premier temps à voir dans quelle mesure le Grenelle marque une rupture réelle en matière de politique des transports. Le processus et les lois Grenelle affirment en effet le passage à une politique des transports à la fois intermodale et placée sous la bannière du développement durable. Ce contexte semble donc favorable à une plus

[6] Il s'agit au départ d'une notion économique (David, 1985) élaborée pour expliquer la non-adoption d'innovations technologiques (irréversibilité du clavier QWERTY). L'utilisation de la notion s'est étendue à l'analyse des politiques publiques pour rendre compte des processus d'auto-renforcement d'un choix initial (dont l'irréversibilité s'accroît avec le temps).

grande prise en compte des enjeux liés à la biodiversité, et ce d'autant plus qu'à partir de 2008, la crise économique va constituer un frein puissant au développement du réseau d'infrastructures de transports. L'analyse conduit ici à relativiser l'ampleur du tournant que constitue le moment Grenelle. Les instruments prévus par les lois Grenelle, en particulier le SNIT, ne vont pas permettre de hiérarchiser les priorités, et le schéma ne sera même pas formellement adopté. C'est un rapport issu du travail d'une commission – le rapport Duron et la commission Mobilité 21 - qui va s'atteler à cette tâche de définition de critères de priorisation, et qui va aboutir à des recommandations dont la qualité est d'autant plus saluée qu'elles n'ont pas plus de valeur prescriptive que le SNIT. Cependant, au-delà des scénarios proposés hiérarchisant les priorités qui figurent dans le rapport et qui ont focalisé l'attention et les commentaires, bon nombre de préconisations moins médiatisées vont être mises en application, suggérant un changement graduel par la reconfiguration d'instruments de planification préexistants et des modalités de leur élaboration : c'est notamment – mais pas uniquement - le cas des recommandations concernant le volet mobilité multimodale des CPER.

Dans un second temps, nous nous intéresserons à deux types d'instruments qui vont être rénovés entre 2010 et 2015. L'évaluation socioéconomique des décisions publiques va être l'objet de toute une série de réflexions visant à la consolider et à intégrer la valeur de la biodiversité dans l'analyse. De son côté, l'évaluation environnementale telle qu'elle est réalisée à travers les études d'impact va être complétée par des dispositifs de garantie de sa qualité, dispositifs dont on verra qu'ils seront d'inégale portée : la mise en place de l'Autorité environnementale, d'une part ; et l'engagement d'une démarche en vue de la mise en place d'une certification des bureaux d'études d'autre part, démarche qui va cependant se limiter à l'élaboration d'une charte d'engagement.

Enfin, nous nous interrogerons dans un troisième temps quant au frein que constitue le faible poids des enjeux en termes de biodiversité dans la hiérarchie des problèmes publics. La manière dont « l'opinion publique » est ou non sensible à différents enjeux est un élément crucial pour comprendre la place qui leur est accordée dans les agendas publics et politiques. De ce point de vue, il apparaît que cette place reste relativement marginale et qu'il n'est pas certain qu'elle tende à augmenter. Comme nous le verrons, la concurrence avec d'autres problèmes environnementaux en particulier celui du changement climatique, semble défavorable aux enjeux liés à la lutte contre l'érosion de la biodiversité.

1. Une approche de plus en plus intégrée : une politique de mobilité multimodale

La politique des transports est longtemps restée marquée par une approche par modes de transport, malgré des tentatives répétées pour adopter une approche plus intégrée. Prévue dès 1982 avec la LOTI, cette approche est réaffirmée au moment du Grenelle de l'environnement et se traduit par une évolution de l'organisation de la planification en matière de transport.

Les années 80 et 90

La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (la « LOTI ») avait marqué une volonté de rupture avec la logique segmentée dominante, et affirmé la notion de « droit au transport ». Accompagnant le processus de décentralisation et de répartition des compétences mis en œuvre à la même époque, la LOTI prescrit notamment la prise en compte par les pouvoirs publics des données relatives à chaque mode de transport, la mise au point d'une méthodologie qui permette d'effectuer entre eux des comparaisons objectives, de tenir compte de l'ensemble des coûts et avantages, économiques et sociaux, monétaires et non monétaires, des solutions en présence, le tout afin d'établir les « bases d'une concurrence loyale entre les modes » et de favoriser « leur complémentarité et leur coopération, notamment dans les choix d'infrastructures et par le développement rationnel du transport combiné ». Or, la principale caractéristique de cette loi d'orientation est rapidement apparue, à savoir « le double consensus dont elle fait l'objet : sur sa pertinence et son bien-fondé d'une part ; sur la réalité de sa non-application d'autre part »[7].

A la fin des années 90, de nombreux acteurs déplorent ainsi le fait que ce qu'on appelle la politique des transports en France se réduise dans les faits à une juxtaposition de programmes spécifiques à chaque mode de transport (fer, route, voie d'eau, transport aérien)[8]. Autour de chaque mode de transports se sont tissés des réseaux d'intérêts, des structures sociales et professionnelles, des mécanismes juridiques et financiers, qui rendent

---

7 Marianne Ollivier-Trigalo, Valérie Bernat, *Politique des transports en France : Processus de décision, discours et pratiques*, Projet Tenassess (DG VII), « Policy assessment of transeuropean networks and common transport policy », mai 1997, p. 5.

8 *« Il n'y a toujours pas en France une véritable politique des transports »*. Tels étaient les mots du Conseiller d'Etat, Jacques Fournier, ancien président de la SNCF, en 1997. Il est rejoint dans ce constat par de nombreux acteurs et chercheurs[8] s'accordant à souligner que ce que l'on désigne habituellement sous ce terme, se limite en fait à une juxtaposition d'approches. « De la LOTI à la directive n°91-440. Quelques réflexions sur le droit du service public appliqué au transport ferroviaire », in *L'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1997, p. 195.

toute tentative de décloisonnement difficile[9], et que l'on retrouve en ce qui concerne les choix d'infrastructures nouvelles[10].

Le Grenelle de l'environnement

L'idée selon laquelle le développement séparé des modes de transport doit être abandonné pour une logique de développement intégrée, multimodale est réaffirmée fortement lors du Grenelle de l'environnement en 2007. Deux grands principes, annoncés par le Président de la République lors de son discours du 25 octobre 2007 prononcé à l'occasion de la restitution des conclusions du Grenelle, concernent directement le secteur des transports : l'intégration du coût pour le climat dans les décisions en matière de grands projets et l'inversion de la charge de la preuve. Cette double disposition devait s'appliquer à toutes les décisions de projets d'infrastructures de transports. *« C'est une révolution dans la méthode de gouvernance de notre pays totale et nous allons appliquer immédiatement ce principe à la politique des transports. Le Grenelle propose une rupture ; je propose de la faire mienne. La priorité ne sera plus au rattrapage routier mais au rattrapage des autres modes de transports » (*Discours de Nicolas Sarkozy d'octobre 2007).

Les lois issues du Grenelle prévoient en effet un dispositif entièrement nouveau à travers la mise en place d'un Schéma National des Infrastructures de Transport (SNIT). La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit dans ses articles 16 et 17 que soit réalisé un schéma national des infrastructures de transport (SNIT). Ce schéma, voulu non prescriptif, devait porter à la fois sur les thèmes du développement, de la modernisation et de l'entretien des réseaux d'infrastructures de l'État ainsi que sur la question de la réduction des impacts de ces réseaux sur l'environnement. Il concerne aussi la façon dont l'État soutient les collectivités dans le développement de leurs propres réseaux et constitue une révision des conclusions du comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) de décembre 2003[11].

---

9 Jacques Fournier, *art. cit.*

10 « Il n'existe toujours pas de méthodologie commune pour l'évaluation des taux de rentabilité économique et sociale des projets routiers et ferroviaires et ces deux catégories d'équipement ont chacune fait l'objet d'un schéma directeur national distinct élaboré pour chaque mode sans tenir compte des données relatives à l'autre mode », Jacques Fournier, *art.cit.,* p. 196.

11 L'article 16 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dispose qu'« un schéma national des infrastructures de transport fixe les orientations de l'État en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, de réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels, et en matière d'aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de

L'existence d'un tel schéma constitue potentiellement un tournant majeur dans la politique des transports. Pour autant, cette approche désormais intégrée ne préjuge en rien du poids des intérêts environnementaux dans les arbitrages. Sur ce point, les associations de défense de l'environnement regrettent certaines formulations retenues au sein de l'article 10 de la loi Grenelle 1 : « Dans une logique de développement des transports multimodale et intégrée, l'Etat veillera à ce que l'augmentation des capacités routières soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement. (...) Les projets permettant d'achever les grands itinéraires autoroutiers largement engagés seront menés à bonne fin dans les meilleurs délais et dans le respect de normes environnementales conformes au développement durable ».

La politique des transports issue du Grenelle de l'environnement affirme donc la volonté de répondre aux besoins de mobilité de la société tout en contribuant à la lutte contre le réchauffement climatique, à la réduction de la dépendance aux hydrocarbures, à la préservation de la biodiversité et à la préservation d'un environnement respectueux de la santé. L'objectif est une diminution de 20% des gaz à effet de serre d'ici 2020.

La stratégie repose sur les 4 piliers suivants :

- Accorder la priorité en matière d'infrastructure à l'optimisation des réseaux existants et de leur utilisation avant d'envisager leur développement.

- Limiter le développement des réseaux de transport à des objectifs spécifiques : rééquilibrage de la demande au profit des modes de transport alternatifs à la route et à l'aérien.

- Conforter la prise en compte des exigences environnementales et de réduction des consommations des espaces agricoles et naturels dans la mise en œuvre des politiques d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux d'infrastructures.

- Introduire des mesures destinées à améliorer les performances environnementales du trafic poids lourds et à encourager le renouvellement des matériels de transport au bénéfice de matériels moins polluants.

La part modale alternative à la route est passée de 42% en 1984 à seulement 14% en 2007, tout en ne parvenant pas à trouver un modèle économique équilibré. Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, l'Etat

---

leurs propres réseaux ».

s'est fixé l'objectif de développer les transports ferroviaires, fluviaux et maritimes en faisant évoluer la part modale du non-routier et du non aérien de 14% à 25% à l'échéance 2022.

Afin d'atteindre ces objectifs fixés par le Grenelle de l'Environnement, l'Etat, RFF et les opérateurs ferroviaires, en particulier la SNCF, décident d'un grand engagement national pour le fret ferroviaire[12].

Le projet de SNIT

Dès le 27 mai 2009, l'autorité environnementale du CGEDD est saisie d'une demande de cadrage préalable relative à l'évaluation environnementale stratégique du SNIT au titre de la directive 2001/42 et de l'article L. 122-7 du Code de l'environnement. Le document de cadrage préalable adopté en juin 2009 prévoit que le rapport environnemental précisera la manière dont l'évaluation environnementale a été intégrée au cours de l'élaboration du SNIT[13]. Les enjeux environnementaux les plus sensibles identifiés par l'autorité environnementale concernent :

- La politique climat (réduction des émissions de GES), et l'effet des orientations du SNIT sur l'évolution du niveau et de la structure des consommations énergétiques,
- les pollutions et nuisances et leurs impacts sur la santé,
- la biodiversité (dont les incidences des infrastructures futures sur le réseau Natura 2000, la fragmentation des écosystèmes et la cohérence avec la mise en place de la trame verte et bleue et la directive cadre sur l'eau, les impacts sur la biodiversité à l'échelle globale du schéma),
- la gestion qualitative et quantitative des eaux,
- la prévention des risques technologiques (y compris la sécurité des transports) ou naturels, dans certains secteurs à préciser,
- le bon usage des sols,
- la qualité des paysages et du cadre de vie.

Un avant-projet de SNIT est publié en novembre 2011.

L'avant-projet est à l'époque critiqué par un certain nombre de

[12] Cet engagement s'appuie sur les 8 axes suivants : (1) créer un véritable réseau d'autoroutes ferroviaires cadencées en France fret ; (2) aider massivement le développement du transport combiné ; (3) développer les opérateurs ferroviaires de proximité ; (4) développer le fret ferroviaire à grande vitesse entre les aéroports ; (5) créer une réseau à priorité d'utilisation fret ; (6) supprimer les goulets d'étranglement ; (7) améliorer la desserte ferroviaire des grands ports français ; (8) moderniser la gestion des sillons.

[13] Avis délibéré de l'AE Cadrage préalable relatif à l'évaluation environnementale stratégique du Schéma national des infrastructures de transport – Avis établi lors de la séance du 25 juin 2009 de la formation d'autorité environnementale du CGEDD. Avis n°006947-01.

responsables associatifs, pour le manque de concertation aux premiers stades de son élaboration avec les associations ayant participé au Grenelle. Sur le fond, il fait également l'objet de critiques nombreuses. Selon l'avis du CESE, le document a le défaut de décrire le champ très large des possibles sur les décennies à venir, mais pas le champ du faisable (Cf. avis du CESE).Pour Stéphen Kerckhove, délégué général d'Agir pour l'Environnement, c'est « une relance massive de la construction d'autoroutes en France » qui est proposée[14].

Cet avant-projet fera l'objet d'un avis mitigé de la part de l'Ae[15] en 2010.

L'Ae rappelle que l'article 17 de la loi Grenelle 1 fixant les critères d'opportunité des projets à inscrire dans le SNIT juxtapose des critères dits de « performance environnementale » (dont les émissions de gaz à effet de serre, la lutte contre le bruit, la préservation de la biodiversité) et des critères de développement économique et d'amélioration de l'efficacité des systèmes de transport. Elle fait part d'interrogation quant aux méthodes d'évaluation disponibles et leur domaine de validité.

En effet, si des méthodes existent bien, depuis le rapport Boiteux II de 2001, pour intégrer le coût des émissions de CO2 dans les calculs de rentabilité des ouvrages, de même que – à un moindre degré de précision - pour intégrer le bruit et les pollutions, l'avis de l'AE souligne que ce rapport « est en revanche muet sur la prise en compte économique de la biodiversité, dont un rapport de 2009 a montré la complexité »[16]. L'avis souligne ainsi que « La démarche de prise en compte de certaines externalités environnementales dans le calcul de rentabilité appliqué à chaque infrastructure n'est donc actuellement que partielle. Elle repose par ailleurs sur de nombreuses hypothèses fortes concernant la valeur de certains paramètres dont l'incidence sur les résultats des calculs est majeure, notamment la valeur du temps gagné ou perdu et le taux d'actualisation utilisé »[17].

La prise en compte de critères économiques dans les méthodes d'évaluation environnementale intervient principalement dans la justification des projets, plans ou programmes retenus : cette justification fait appel à la comparaison et à la hiérarchisation de critères économiques, écologiques et sociaux. *« Le choix des mesures envisagées pour éviter, réduire, et dans la mesure du possible compenser toute incidence négative notable, et l'appréciation par l'Ae de leur validité fait appel à la même démarche de*

[14] Célia Fontaine, « Transports : le projet national ne fait pas l'unanimité », *Journal de l'environnement*, 13 juillet 2010.
[15] Célia Fontaine, « Transports : le projet de SNIT critiqué par l'Ae », *Journal de l'environnement*, 23 septembre 2010.
[16]Le rapport de 2009 auquel il est fait référence est celui de B. Chevassus-au-Louis, dont il sera question dans la suite du présent chapitre.
[17] Cf. avis de l'AE, p. 7.

hiérarchisation des enjeux et des impacts ». En conséquence de quoi *« L'Ae observe donc à ce stade que l'évaluation environnementale dit pouvoir s'appuyer sur des résultats d'évaluation socio-économique, si possible explicitement fournis et justifiés par le maître d'ouvrage, mais que les méthodes nécessaires pour établir ces résultats pour un réseau sont lacunaires »*.

L'avant-projet consolidé paraît en janvier 2011, assorti d'un rapport environnemental (février 2011) et d'un Rapport d'évaluation globale (mars 2011) préparés par le Commissariat général au développement durable (CGDD) pour le compte de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

Il donne lieu à une consultation du public et à un certain nombre d'avis, notamment de la part du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement (CNDDGE) s'est réuni sept fois pour aborder le SNIT et rend un avis officiel sur l'avant-projet consolidé de SNIT le 29 avril 2011. La concertation sur cette même version consolidée de l'avant-projet de SNIT prend la forme d'une consultation du public, du 27 janvier au 20 mars 2011. Elle donne également lieu à deux rapports parlementaires d'information, rapportés par Hervé Mariton, député, et par Louis Nègre, sénateur[18], à des contributions de collectivités locales, une contribution de l'association des CESER de France, de la plupart des conseils économiques et sociaux régionaux, ainsi que de plusieurs *think tanks* et associations d'usagers.

Alors que la première version prévoyait une enveloppe de 170 milliards d'euros d'investissements, cette nouvelle version part sur un budget de 166 milliards, dont 62,2 % pour le mode ferroviaire, 7,8 % pour le mode routier, 18,1 % pour les transports collectifs urbains (hors Grand Paris), 9,7 % pour le mode fluvial et 1,8 % pour le mode portuaire.

Pour le mode routier, malgré les critiques des associations, la nouvelle version confirme la plupart des engagements inscrits dans le premier SNIT. *''Lorsqu'un projet de schéma des infrastructures prévoit une augmentation de 8% du réseau autoroutier hexagonal, il s'agit belle et bien d'une relance massive du programme autoroutier français''*, explique un responsable du RAC[19].

---

[18] Rapport d'information n° 3450 sur le « Schéma national des infrastructures de transport », rapporté par M. Hervé Mariton, Assemblée nationale (mai 2011) et Rapport d'information n° 592 sur l'avant-projet consolidé du Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) rapporté par M. Louis Nègre, Sénat (juin 2011).

[19] Sophie Fabrégat, « La version consolidée du SNIT soumis à consultation publique », *Actu-environnement,* 31 janvier 2011. Florence Roussel, « L'autorité environnementale rend son avis sur le schéma national des infrastructures de transport », *Actu-environnement,* 24 septembre 2010.

Le projet de SNIT propose une stratégie en 4 grands axes :

L'optimisation prioritaire du système de transport existant pour limiter la création de nouvelles infrastructures constitue le premier axe. L'ordre des priorités a donc été inversé : si la loi Grenelle 1 préconisait la construction de nouvelles infrastructures telles que de nouveaux réseaux de tramway, de nouvelles routes etc., le SNIT fixe quant à lui comme premier axe le maintien des réseaux déjà existants. Vient ensuite l'amélioration des performances du système de transport dans la desserte des territoires ; Les deuxième et troisième axe sont l'amélioration des performances énergétiques du système de transport ; la réduction de l'empreinte environnementale des infrastructures et équipements de transport.

Cette stratégie se décline ensuite en 63 mesures ainsi que dans un ensemble de projets d'échelle nationale à mettre en place d'ici 20 à 30 ans. Les références à la prise en compte de la biodiversité dans ce rapport ne sont pas excessives mais on peut toutefois noter que ce schéma prévoit au moins 8 mesures directement liées à celle-ci. Pour le ferroviaire, l'action FER17 : Adapter les pratiques de gestion de la végétation pour conjuguer les impératifs de sécurité ferroviaire avec un respect accru de l'environnement et de la biodiversité. Les autres mesures en faveur de la biodiversité sont plutôt générales et s'appliquent à tous les modes de transport : veiller à la qualité environnementale des chantiers d'infrastructures ; améliorer les pratiques de suivi en lien avec le bilan LOTI ; améliorer la gestion des déchets ; rétablir les continuités écologiques ; assurer la cohérence géographique des projets aux échelles régionales et interrégionales ; renforcer l'évaluation des effets des projets sur l'environnement dès les études d'opportunité ; concevoir des mesures d'évitement et de réduction qui permettent de réduire au maximum l'impact résiduel des projets d'infrastructures de transport sur l'environnement.

Saisi pour avis, le CESE considère que le projet marque une rupture positive mais présente des limites importantes. Il salue d'abord la méthode qui a présidé à l'élaboration du projet. Soulignant que l'élaboration du SNIT a pris nettement plus de temps que cela n'était initialement prévu, il salue le fait que ce délai ait notamment permis une concertation plus importante que cela n'avait été le cas pour le CIADT :

> *« Cette démarche de progressivité et de concertation, qui doit encore être améliorée, contraste avec celle ayant valu pour les schémas de transports définis auparavant par les Comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), à l'image de celui de 2003. Elle constitue en soi un progrès considérable de méthode, en ce qu'elle permet aux élus, aux collectivités locales et aux diverses composantes de la société civile de faire connaître leurs besoins et de donner leur appréciation quant au document en construction, en obtenant dans certains cas des évolutions de celui-ci.*

Elle favorise ainsi une appropriation collective des enjeux du développement durable en matière de transports, élément essentiel car une part importante des progrès à réaliser dépendra des modifications des comportements des acteurs ».

Le CESE note cependant que la concertation aurait toutefois gagné à être davantage planifiée pour permettre aux parties prenantes qui n'ont pas eu la possibilité de se manifester spontanément d'être tout de même entendues. Par ailleurs, le CESE regrette que la concertation du grand public *via* Internet ait été de courte durée (2 mois), que l'ensemble des documents n'ait pas été fourni (notamment l'évaluation environnementale, qui n'a été publiée que tardivement, et l'analyse par projet au regard des indicateurs), ainsi que l'absence de retour ultérieur de cette consultation.

Sur le fond, le projet de SNIT témoigne d'un triple rééquilibrage, dans la logique du Grenelle. D'une part, une importance accrue est accordée à l'optimisation des systèmes de transports existants. Le projet de SNIT marque d'autre part un infléchissement significatif dans le sens d'un rééquilibrage entre les modes de transport, au profit notamment du ferroviaire, du fluvial et des transports urbains de voyageurs. Enfin, une place importante est donnée à la dimension environnementale et à la prise en compte des impacts des transports sur l'environnement, ce qui constitue une nouveauté par rapport aux documents de programmation antérieurs (CIADT, etc.), où l'accent était mis pour l'essentiel sur les aspects de développement économique et de réponse aux besoins sociaux en matière de politique de transport.

Le CESE se félicite de ces trois rééquilibrages.

Les critiques portent principalement sur deux points :

- Le projet de SNIT ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés en matière de diminution des émissions de GES : « Le SNIT a un impact très insuffisant et très faible au regard des coûts envisagés en matière de réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre » ; le CESE préconise notamment de mieux intégrer les impacts sur la biodiversité et l'artificialisation des sols, et d'améliorer l'évaluation environnementale.

- le caractère non financé du schéma fait l'objet de nombreuses critiques ; en effet le SNIT ne contient aucun élément financier. De plus, il n'est pas un document prescriptif : il ne sert qu'à indiquer les grandes lignes en matière de développement des infrastructures.

Le projet de SNIT ne fera finalement l'objet d'aucune validation officielle.

Il est soumis à une révision par la Commission Mobilité 21 en 2013. Cette commission constituée de parlementaires et d'experts, et présidée par

Philippe Duron, est mise en place dans l'objectif de hiérarchiser les projets d'infrastructures de transport par ordre de priorité, afin d'obtenir une liste cohérente avec le budget, suite à la crise économique de 2008. Une particularité du rapport de cette commission est qu'il préconise en premier lieu le maintien des réseaux existants plutôt que la création de nouvelles infrastructures quand cela était possible. Au final, suite à ce rapport, aucun SNIT n'a jamais vu le jour.

Comme nous l'avons expliqué plus haut, le SNIT dans sa version de 2011 n'est resté qu'à l'état de projet. Ses objectifs ont été jugés trop ambitieux, ce qui a amené le ministre des transports d'alors, M. Cuvillier, à mettre en place une commission de révision du SNIT, la Commission Mobilité 21. La mission principale de cette commission a été de hiérarchiser les projets, tous ne pouvant pas être menés à bien dans les mêmes délais pour des raisons budgétaires.

La Commission Mobilité 21 et le rapport Duron

Le rapport « Mobilité 21 » pour un schéma national de mobilité durable a été remis le 27 juin 2013 au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche par M. Duron, Président de la commission « Mobilité 21 ». Composée de six parlementaires de différentes sensibilités politiques et de quatre personnes qualifiées, la commission « Mobilité 21 » a été mise en place en octobre 2012 par le ministre chargé des transports avec pour mission de préciser les conditions de mise en œuvre du schéma national des infrastructures de transport (SNIT). Une des conclusions de ce rapport est que les modalités de financement et de gouvernance de la politique de transport ne garantissent pas aujourd'hui une association satisfaisante des collectivités et du Parlement aux décisions d'investissement de l'Etat.

Le 27 juin 2013, le rapport résultant du travail de concertation des membres de la commission a donc été remis au Ministre, présentant ses propositions pour une « mobilité durable ». Dix membres ont formé cette commission mixte, formée à la fois de parlementaires et d'experts dans le domaine des transports. Nous avons eu l'opportunité de rencontrer deux d'entre eux au cours de notre enquête. La commission juge que pour une mobilité durable, il est essentiel de raisonner d'abord en termes de services de transport avant de raisonner en termes d'infrastructures. Tout en estimant que la route a toute sa place dans le système de transport, en particulier pour répondre aux enjeux de desserte et de lutte contre la fracture territoriale, la commission estime que la politique d'investissement de l'Etat doit se concentrer sur la préservation et la modernisation du réseau existant. En effet, l'amélioration de ce dernier a un coût et une empreinte écologique bien inférieurs à la création d'une infrastructure nouvelle pour atteindre des performances quasiment similaires. En ce qui concerne le ferroviaire, il y a une interrogation sur le développement de nouvelles lignes à grande vitesse comme seul marqueur

de modernité. Dans son travail de hiérarchisation des projets, la commission s'est appuyée sur une évaluation multicritères, différente d'un calcul socio-économique classique (VAN, TRI…) basée sur les thèmes suivants : contribution aux grands objectifs de la politique des transports ; performance écologique ; performance sociétale ; performance socio-économique.

Plusieurs points sont intéressants à noter :

La performance écologique, un critère de priorisation… parmi d'autres

- La performance écologique est le 2ème des 4 thèmes d'évaluation retenus par la commission pour prioriser les projets : « La performance de chaque projet a été évaluée en fonction des effets attendus sur l'environnement (empreinte) et de sa contribution à la transition énergétique appréciée au travers de ses effets sur les émissions de gaz à effet de serre et de la contribution au développement des transports collectifs ou à l'utilisation des transports de marchandises massifiés » (rapport Duron, 2013, p. 37) Les autres thèmes d'évaluation sont (1) La contribution aux grands objectifs de la politique des transports : servir la compétitivité économique nationale, soutenir l'intégration européenne, réduire les inégalités territoriales et améliorer la mobilités de proximité ; le 3ème thème : la performance sociétale entendue comme la contribution des projets à l'aménagement du territoire, à la réduction des nuisances pour les riverains des infrastructures, à l'amélioration de la sécurité ou encore à la préservation de la santé ; enfin le 4ème renvoie à la performance socio-économique afin de comparer les bénéfices économiques, sociaux et environnementaux attendus de la réalisation d'un projet avec les coûts de ce projet. Le critère retenu est la valeur actualisée nette (VAN) normée par le coût du projet.

Peu de précisions sont données quant à la méthodologie employée. L'évaluation des projets au niveau de chaque thème a été effectuée par un collège d'experts issu du conseil général de l'environnement et du développement durable et du commissariat général au développement durable (CGDD) à partir des informations fournies par les maîtres d'ouvrages mais en exploitant à dires d'experts les autres informations qui pouvaient être disponibles/fournies par ailleurs sur les projets concernés. Cette évaluation a conduit pour chaque projet à une proposition de notation pour chacun des thèmes.
Le rapport fournit la répartition finale en trois rubriques, mais sans indiquer les notations relatives à chaque thème pour chaque projet. La partie consacrée à la présentation projet par projet insiste sur la pertinence et la rentabilité plus que sur les enjeux environnementaux.

Des recommandations en faveur d'une rénovation des mécanismes de financement et de gouvernance du système de transport

La commission observe que les mécanismes d'association des collectivités gagneraient à être renforcés et clarifiés. « En matière de participation aux décisions de l'AFITF [20] , les élus locaux qui siègent au conseil d'administration sont désignés par le Gouvernement intuitu personae. La commission considère qu'il serait judicieux dans la logique des lois de décentralisation, de faire évoluer la gouvernance de l'AFITF et de renforcer la participation institutionnelle des grandes collectivités, en leur créant une place es-qualités qui leur permettrait d'exercer de manière plus efficace leur rôle de représentant des collectivités » (rapport cité, p. 20). Cette recommandation a d'autant plus de poids quand on sait que l'auteur du rapport préside l'AFTITF depuis 2012 au moment où ces lignes sont écrites.

La commission recommande la tenue d'assises nationales sur le financement des infrastructures et des services de transport, associant l'ensemble des parties prenantes, « afin de faire progresser le consensus sur ces questions complexes et sensibles » ; est cité l'exemple des assises du ferroviaire de 2011 (rapport cité, p. 30).

Elle recommande aussi de créer un cadre contractuel spécifique aux transports, afin de permettre une véritable approche intermodale ; la commission souligne le fait que le financement des opérations de modernisation sur les réseaux d'infrastructures routières et ferroviaires de l'Etat se fait selon des clés de financement qui sont aujourd'hui variables d'un territoire à un autre ; « Cette situation est source d'incompréhensions et conduit à des inégalités de développement territorial, voire la concurrence entre territoires (32).

Enfin ; troisième recommandation d'importance, la commission préconise de conforter l'association du Parlement à la définition des objectifs de la politique en matière de transports : « La commission dresse le constat que la politique nationale des transports, malgré son importance pour la société française et les territoires qui la composent, ne fait pas l'objet de discussions régulières au sein de la représentation nationale, notamment sur ce que devraient être ses priorités. Elle se distingue en cela d'autres politiques (défense, enseignement, santé) qui font régulièrement l'objet de débats au Parlement et elle s'écarte aussi des pratiques en la matière de nombreux autres pays européens. La commission est d'avis que cette situation est préjudiciable à la bonne appropriation par la société française de la politique des transports de l'Etat. Elle recommande que celle-ci fasse l'objet tous les cinq ans d'une loi de programmation ou d'orientation. Cette

[20]L'Agence de financement des infrastructures de France.

procédure permettrait à la représentation nationale de se prononcer régulièrement, au regard notamment des objectifs d'équilibre des comptes publics et des besoins stratégiques du développement national, sur les orientations de l'Etat en matière de services et d'investissements dans les différents modes de transport » (rapport cité, p. 32). Le rapport rappelle ainsi que la loi Grenelle 1 prévoit dans son article 1 que le schéma national des infrastructures de transport est actualisé et présenté au Parlement au moins une fois par législature.

Plusieurs recommandations issues du rapport Duron ont été mises en œuvre, notamment l'intégration d'un volet « mobilité multimodale » au sein des CPER : deux circulaires du Premier Ministre ont mis en œuvre et précisé les conditions d'élaboration des CPER qui intègrent aujourd'hui ce nouveau volet[21].

Le bilan de l'instrument prometteur que constituait le SNIT est donc en demi-teinte, le processus n'ayant pas formellement abouti et permis de réorienter la politique de transport dans le sens d'une priorité accordée aux enjeux environnementaux.
Il traduit néanmoins un tournant dans la réflexion en matière de politique de transport ; même s'il n'a finalement jamais été validé, le processus ayant conduit à l'élaboration d'un projet puis d'un avant-projet consolidé, de même que la réflexion menée dans le cadre de Mobilité 21, suggèrent qu'un changement progressif est à l'œuvre. Ce changement se fait de façon graduelle, et par la reconfiguration d'instruments de planification préexistants et des modalités de leur élaboration : c'est notamment – mais pas uniquement - le cas des recommandations concernant le volet mobilité multimodale des CPER.

2. Les rénovations des instruments de prise en compte de la biodiversité

Trois types d'instruments sont en quelque sorte « revisités » entre 2010 et 2015. C'est bien au pluriel qu'il convient de parler de « rénovations » de ces instruments dans la mesure où les évolutions relèvent de processus relativement indépendants, et non d'un programme d'actions qui aurait été élaboré en ce sens. Deux d'entre eux constituent les principaux outils de la prise en compte de la biodiversité dans les projets d'infrastructures de

[21] Circulaire du Premier Ministre, Volet « Mobilité multimodale des Contrats de Plan EtatsRégions 2014 – 2020, n°5679/SG, 25 septembre 2013. Circulaire du Premier Ministre, « Préparation des contrats de Plan Etat-Régions », 14 novembre 2013, n°5689/SG. Cahier des charges par thématiques (à l'exception de la thématique mobilité multimodale).

transport puisqu'il s'agit de **la séquence Eviter-Réduire-Compenser**, et de l'évaluation environnementale, également mise en place par la loi de 1976 à travers l'obligation de réaliser des études d'impact sur l'environnement. Parallèlement, **l'évaluation socioéconomique** des décisions publiques va être l'objet de toute une série de réflexions visant à la consolider et à intégrer la valeur de la biodiversité dans l'analyse. C'est à cette dernière que nous allons nous intéresser pour commencer.

De son côté **l'évaluation environnementale** telle qu'elle est réalisée à travers les études d'impact va être complétée par des dispositifs de garantie de sa qualité, dispositifs dont on verra qu'ils seront d'inégale portée : la mise en place de l'Autorité environnementale, d'une part ; et d'autre part, l'engagement d'une démarche en vue de la mise en place d'une certification des bureaux d'études, démarche qui va cependant se limiter à l'élaboration d'une charte d'engagement.

L'évaluation socioéconomique et la question de la valeur de la biodiversité

Rappelons que seul le secteur des transports utilise depuis longtemps de façon systématique le calcul socioéconomique. Les rapports des commissions présidées par Marcel Boiteux (1994 et 2001) ont défini la méthodologie d'évaluation socioéconomique dans ce secteur des transports. Par la suite, plusieurs travaux effectués d'abord pour le Commissariat général du Plan, puis pour le Centre d'analyse stratégique, sont venus approfondir cette démarche.

Le rapport Chevassus-au-Louis réalise une première approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes. Le rapport d'Emile Quinet vient l'enrichir en 2013.

Le rapport Chevassus-au-Louis (2009)

A la suite du discours de clôture du Grenelle de l'environnement dans lequel Nicolas Sarkozy s'engageait à intégrer le coût de la biodiversité dans toutes les décisions publiques futures, une mission est confiée à Bernard Chevassus-au-Louis par le Premier ministre dans le cadre du Centre d'analyse stratégique (CAS)[22].

La mission qui lui est confiée fait suite à plusieurs rapports qui ouvrent la voie dans le sens d'une prise en compte de l'environnement dans les

[22]Normalien, Agrégé de sciences naturelles, Docteur en sciences de l'Université Paris 11, Bernard Chevassus-au Louis est inspecteur général de l'agriculture et membre du CGAAER (Conseil général de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Espace Rural) après avoir été, entre autres, directeur général de l'INRA de 1992 à 1996 et président du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) de 2002 à 2006.

décisions publiques à travers des méthodes permettant de lui donner une place dans les évaluations socio-économiques. Le contexte est marqué par une conférence mondiale sur la biodiversité à Bonn et le début des réflexions en vue de la création d'un « GIEC de la biodiversité »[23]. En 2007, à la suite d'une réunion des ministres de l'environnement du G8+5 à Postdam, une mission avait été confiée par le commissaire à l'environnement de la Commission européenne Stavros Dimas et par le ministre de l'environnement allemand Sigmar Gabriel à Pavan Sukhdev, un banquier indien, en vue d'une étude mondiale sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité. Il s'agissait de fournir une évaluation complète et convaincante afin de défendre la biodiversité.

Le postulat sur lequel reposent ce travail ainsi que les rapports qui suivront, est le suivant :
Nous avons du mal à établir la valeur de la nature, elle échappe au monde. L'une des causes – voire la cause principale - de la dégradation de la nature renverrait au fait qu'elle n'a pas de valeur établie au sens économique du terme. Cette idée est bien exprimée par P. Sukhdev dans la formule souvent citée *: « Ce qui est utile n'a pas toujours une grande valeur, comme l'eau par exemple, et ce qui a une grande valeur n'est pas toujours utile, comme les diamants. (...) Nous avons du mal à établir la valeur de la nature, elle échappe au monde. C'est l'une des causes sous-jacentes de sa dégradation* ».

Comme le rapport Sukhdev, les travaux de Bernard Chevassus-au-Louis s'inscrivent directement dans la lignée du rapport de Nicholas Stern qui chiffrait le coût du changement climatique.
Les responsables politiques se défendent de vouloir créer un marché de la biodiversité, il s'agit de définir des valeurs de référence pour que, dans toutes les décisions publiques, soit désormais prise en compte la valeur économique de la biodiversité.

Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'Etat en charge de la prospective et précédemment secrétaire d'Etat à l'écologie déclare à l'époque : « *nous avons un problème en matière de biodiversité : ce sujet se situe beaucoup moins haut dans l'agenda que le changement climatique alors qu'il est en lien avec celui-ci et tout aussi important. (...) nous devons pouvoir évaluer les choses dans une monnaie commune, avec tout ce que cette approche peut avoir d'abusif (...) « Il faut absolument sortir des situations dans lesquelles la nature ne vaut rien. On ne parviendra jamais à une évaluation précise, mais même si c'est de manière impartiale, les services de la nature doivent être valorisés »*, précise Nathalie Kosciusko-Morizet[24].

[23] L'IPBES est créé en 2012 : Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES).
[24] Sophie Fabrégat, « Rapport Chevassus-au-Louis : fixer la valeur économique de la biodiversité », *Actu-environnement,* 2 mai 2009.

Le Rapport Chevassus-au-Louis formule des conclusions mesurées quant à l'intérêt et la faisabilité d'une mesure de la valeur de la biodiversité.

Compte tenu de la complexité de la notion de biodiversité, le rapport propose de distinguer deux composantes : l'une, qualifiée de « remarquable », correspondant à des entités (gènes, espèces, habitats, paysages) que la société a identifiées comme ayant une valeur intrinsèque et fondée principalement sur d'autres valeurs qu'économiques ; l'autre, qualifiée de « générale » (ou « ordinaire »), n'ayant pas de valeur intrinsèque identifiée comme telle mais qui, par l'abondance et les multiples interactions entre ses entités, contribue à des degrés divers au fonctionnement des écosystèmes et à la production des services qu'y trouvent nos sociétés. Le rapport souligne bien que cette distinction d'entités « remarquables » n'est pas purement biologique : elle combine des critères écologiques (la rareté ou un rôle fonctionnel déterminant s'il s'agit d'espèces), sociologiques (le caractère « patrimonial »), économiques (la prédominance des valeurs de non-usage sur les valeurs d'usage) et éventuellement juridiques (aires bénéficiant d'un statut de protection, espèces inscrites sur une liste officielle).

Même s'il fait l'analyse des évaluations économiques de la biodiversité remarquable, le rapport propose de n'utiliser ces évaluations que de manière subsidiaire dans les débats autour de la préservation de ces entités. Autrement dit, le groupe de travail a considéré qu'il n'était aujourd'hui ni crédible – en termes de fiabilité et de pertinence des estimations – ni opportun – en termes d'insertion dans des débats mobilisant de nombreuses valeurs – de proposer des valeurs de référence pour la biodiversité remarquable.

En ce qui concerne la biodiversité générale, le rapport recommande de ne pas chercher à l'évaluer directement mais de le faire à partir des services des écosystèmes dont profite la société. L'hypothèse sous-jacente, argumentée dans le rapport, est celle d'une relation de proportionnalité entre les fluctuations de la biodiversité et l'ampleur de ces services. Cette option s'appuie en particulier sur le fait que, contrairement à la biodiversité remarquable, cette biodiversité générale est aujourd'hui perçue de manière imprécise par les citoyens et que ce déficit de perception limite la pertinence des méthodes d'estimation directe fondées sur la déclaration de préférences. Pour évaluer ces services, le groupe de travail s'est appuyé sur la classification proposée par le Millennium Ecosystem Assessment (MEA).

Enfin, le rapport souligne qu'il ne propose pas de valeurs de référence pour l'ensemble de la biodiversité mais pour les seules valeurs d'usage de services écosystémiques liés à la biodiversité générale et qui sont

aujourd'hui monétarisables d'une manière qu'il juge robuste. Mais, de ce fait, le rapport considère que les estimations proposées sont des estimations *a minima*, qui peuvent donc sans conteste remplacer dès maintenant la valeur nulle utilisée pour la biodiversité dans le calcul socioéconomique. Corrélativement, le groupe appelle à des travaux complémentaires prenant en compte d'autres services, travaux susceptibles de majorer significativement ces valeurs.

Une série de recommandations est faite pour affiner, développer et consolider le travail réalisé ; il est également recommandé de « préciser les structures en charge de réaliser, de mettre en débat, d'actualiser régulièrement ce travail et d'utiliser concrètement ce référentiel, en déterminant les modalités procédurales permettant de lui conférer un champ d'application et une légitimité qui conduisent à son appropriation par l'ensemble des opérateurs concernés ».

Le réseau France Nature Environnement, qui a participé aux travaux, salue la prudence du rapport qui souligne que l'approche économique doit s'articuler avec les approches éthique et sociologique de la nature.

Le rapport d'Emile Quinet (2013)

Le rapport Quinet fait suite à la loi de programmation pluriannuelle du 31 décembre 2012 dont l'exposé des motifs indique : « L'investissement public est un facteur clé de croissance et de compétitivité. Parce qu'il est aussi garant d'une offre de service public de qualité, il doit être choisi avec une attention particulière pour concilier développement et maîtrise des finances publiques. Les choix d'investissement sont aujourd'hui insuffisamment étayés. Les procédures d'évaluation préalable et le processus de décision ne permettent en effet pas toujours de hiérarchiser les projets et de faire prévaloir ceux qui seront les plus utiles à la collectivité ».

Comment adapter le calcul socioéconomique à la transition écologique ? C'est une des questions sur lesquelles se penche le rapport qui recommande que, compte tenu des difficultés pour évaluer les conséquences de sa réduction, on l'intègre sous la forme du coût de son maintien au niveau actuel. Deux grands chapitres structurent le rapport, le premier consacré aux évolutions de l'évaluation socioéconomique dans le secteur des transports, et le second consacré aux possibilités concernant le développement de l'évaluation socioéconomique dans les autres secteurs où elle reste globalement encore peu pratiquée. Rappelons que la pratique du calcul socioéconomique (CSE) dans les évaluations de projets de transport est encadrée par des instructions méthodologiques ministérielles qui découlent des commissions du Plan (puis du CAS et maintenant du CGSP). Ces instructions sont d'application obligatoire pour l'évaluation des

projets de transport de niveau national (les autres maîtrises d'ouvrage s'inspirent du cadre méthodologique, avec le cas échéant d'autres valeurs de référence).

Le rapport tire les enseignements des bilans *ex-post* effectués dans le cadre de l'application de la LOTI (bilans LOTI). Il souligne l'existence d'un biais d'optimisme s'appliquant aux coûts de construction, très généralement sous-estimés, et aux trafics, souvent surestimés, comme on a pu l'observer notamment sur certains projets ferroviaires. Il ressort d'ailleurs que ces biais d'optimisme tiennent en général plus aux hypothèses introduites dans le modèle concernant les variables et paramètres exogènes qu'à la structure du modèle lui-même. On constate aussi une fréquente surestimation des indicateurs socioéconomiques relatifs notamment aux effets sur la sécurité et sur les émissions de CO2. Le rapport met également en évidence un problème d'archivage des données qui sont nécessaires à l'exécution des bilans LOTI. Il est très souvent difficile ou impossible de retrouver, au moment du bilan ex-post, les hypothèses et raisonnements utilisés pour aboutir aux conclusions des études socioéconomiques et des études de trafic. Les documents et fichiers d'étude conservés entre l'étude initiale et le bilan ex-post sont ainsi jugés « notoirement insuffisants » (rapport cité, p. 130).

Indépendamment de l'extension du calcul économique à d'autres secteurs que celui des transports (qui constitue le second volet du rapport), le chapitre consacré à l'évaluation socioéconomique dans le secteur des transports souligne que, dans ce secteur, une autre extension de l'évaluation socioéconomique aux choix de maintenances serait souhaitable[25].

En ce qui concerne la prise en compte de la biodiversité, le rapport souligne les difficultés pour évaluer les conséquences de sa réduction. C'est

[25]Notre pays se trouve doté d'un capital d'infrastructures publiques qui va croissant à la suite des investissements qui sont réalisés et, compte tenu des contraintes financières auxquelles il est soumis, un arbitrage de plus en plus difficile se fait jour entre la création d'infrastructures nouvelles et le maintien en bon état de fonctionnement des infrastructures existantes. Faute d'analyse économique de la maintenance, faute de comptabilité patrimoniale des infrastructures publiques, on ne dispose pas d'outils objectifs permettant de savoir si la maintenance est effectuée à un niveau convenable, si la création d'infrastructures nouvelles ne s'accompagne pas de destruction du capital déjà existant même si les avis d'experts donnent à penser qu'il en est ainsi dans de nombreux secteurs. Ces considérations plaident pour l'ouverture d'un chantier totalement nouveau, celui de l'analyse économique appliquée à l'entretien et à la conservation des infrastructures existantes. Le rapport se penche sur différentes manières d'étendre le champ de l'évaluation socio-économique et préconise des mesures pour faire en sorte qu'il joue un rôle plus important dans l'information des décideurs, et contribue davantage à éclairer les décisions (certification des procédures par lesquelles on arrive aux résultats, plus large éventail dans la comparaison des variantes, transparence dans la détermination des avantages et des coûts des projets, plus grande lisibilité dans leur présentation).

pourquoi il recommande que l'on l'intègre sous la forme du coût de son maintien au niveau actuel : « ...la priorité essentielle consiste à bien identifier, aux différents stades de l'élaboration du projet et de la concertation du public, les grands enjeux liés à la préservation de la biodiversité. La monétarisation des services issus de la biodiversité sera donc approchée par les coûts qu'elle occasionne dans le cadre de la séquence éviter-réduire-compenser qui commande sa gestion à travers l'évaluation environnementale. Cela conduit à plaider pour une bonne coordination entre l'évaluation environnementale et l'évaluation socioéconomique : même définition du projet ou du programme objet de l'évaluation, même prévision de trafic, même pas de temps, etc., toutes conditions naturelles mais non toujours respectées. Cela plaide aussi pour le développement des études et recherches qui permettront de donner une valeur monétaire aux services issus de la biodiversité et de faire une comparaison entre leur valeur et les coûts de leur obtention. » (Rapport Quinet, 2013, p. 23).

Ce rapport, dont la qualité a été saluée, constitue à notre connaissance le dernier état des réflexions concernant l'intégration de la biodiversité dans les évaluations socioéconomiques.

Reste que l'idée de mesurer la ou les « valeurs » de la biodiversité pour favoriser sa prise en compte continue à faire débat. C'est ce que nous allons discuter à présent en nous appuyant sur l'étude réalisée par la FRB sur cette question.

Que signifie mesurer les valeurs de la biodiversité ?

Un rapport rédigé par E. Maitre d'hotel et F. Pelegrin a été réalisé pour la FRB en 2012, qui éclaire bien les enjeux qui sous-tendent, du point de vue de différentes disciplines académiques, la mesure des valeurs de la biodiversité. Il amène à poser la question de la représentation dominante des raisons pour lesquelles il convient de préserver la biodiversité dans l'action publique aujourd'hui. Le rapport suggère un changement de référentiel avec le passage d'une vision de la biodiversité comme ayant une valeur intrinsèque, à une vision dominante marquée par la valeur principalement instrumentale prêtée à la biodiversité. Nous considérons cette analyse extrêmement pertinente mais pensons pour notre part que le changement est beaucoup moins net que ne le suggère le rapport, l'action publique en matière de biodiversité ayant toujours été arrimée à une vision principalement instrumentale. C'est la forme prise par les instruments opérationnalisant cette vision instrumentale qui a changé et s'inscrit aujourd'hui dans le référentiel du marché.

Le rapport rappelle que c'est à partir de 2005 avec le Millenium Ecosystem Assessment (MEA) que la notion de services écosystémiques a commencé à être popularisée. Depuis, *« Le cadre conceptuel du MEA, qui repose sur*

l'identification et la catégorisation des différents services écosystémiques et sur une proposition d'évaluation économique de ces services, est depuis largement repris par les scientifiques et par les gouvernements. Les initiatives en cours tendent donc souvent à privilégier une évaluation de la biodiversité par le biais des services écosystémiques qui lui sont associés »[26].

C'est bien un changement de référentiel[27] qui s'opère pendant la période étudiée.

En effet, les postulats qui sous-tendent l'approche par les services écosystémiques et plus largement l'idée de mesurer la valeur économique et financière de la biodiversité, consistent à considérer la biodiversité comme un moyen pour servir d'autres fins qu'elle-même et notamment être pourvoyeuse de ressources et de moyens. C'est ce que souligne très clairement le rapport de la FRB. Les instruments mobilisés dans cette perspective vont s'inscrire dans une vision du problème selon laquelle c'est parce qu'elle n'a pas de valeur économique établie que la biodiversité n'est pas suffisamment prise en compte. Dès lors la théorie du changement qui découle logiquement de cette conception met en avant des instruments économiques incitatifs reposant sur différentes manières de traduire la biodiversité en valeurs monétaires : marchés de droits, paiements pour services écosystémiques, mécanismes de compensation, etc.

Or, comme le souligne le rapport FRB, le développement de ce type de conception et d'instruments « bouscule quelque peu les modes de gestion jusqu'ici prépondérants : la conservation d'espèces et d'habitats à travers la mise en œuvre de zones protégées, associée à une protection juridique forte ». Cette approche est selon le rapport « plutôt fondée sur la reconnaissance d'une valeur intrinsèque, ou patrimoniale, à la biodiversité »[28].

Si l'on souscrit à l'analyse de la valeur instrumentale accordée à la biodiversité dont relèvent les approches en termes de services écosystémiques et assimilés, on peut douter de l'idée selon laquelle les modes de gestions jusqu'ici prépondérants reposeraient sur une reconnaissance de la valeur intrinsèque à la biodiversité.

Le diagnostic qui sous-tend les deux approches n'est donc pas le même : sur la base d'une préoccupation commune (la lutte contre l'érosion de la biodiversité), les approches prônant sa traduction en valeurs économiques pour permettre son intégration dans les évaluations socio-économiques, partent de l'analyse selon laquelle l'état actuel de la prise en charge du problème public que constitue la biodiversité équivaut à une absence totale

[26] *Rapport cité,* page 5.
[27] Au sens que donne Pierre Muller à cette notion.
[28] *Rapport cité,* page 6.

de valeur accordée à la biodiversité, situation à laquelle il s'agit de remédier.

Le rapport FRB suggère une autre analyse en considérant que l'état initial de la situation est une prise en compte par des outils existants reposant sur une reconnaissance de sa valeur intrinsèque. Sans aller plus loin dans l'explication de l'incapacité manifeste des outils existants à lutter efficacement contre l'érosion de la biodiversité, l'analyse proposée dans le rapport autorise différentes hypothèses à ce sujet. Sur ce point, on peut d'ailleurs regretter l'absence, dans le rapport FRB, de prise en compte de travaux de sciences politiques et en particulier de sociologie de l'action publique, qui auraient permis d'aller plus loin dans l'analyse de la capacité de la politique publique mise en place en matière de biodiversité à atteindre ses objectifs et des raisons de son efficacité limitée.

Deux textes sont cités dans le rapport comme témoignant d'une reconnaissance par le droit de la valeur intrinsèque de la biodiversité :

- La Convention relation à la diversité biologique (CDB) dite convention de Rio dispose que les parties contractantes sont conscientes de la valeur intrinsèque de la diversité biologique »

- La directive Habitats (1992), qui met en place le réseau Natura 2000, dispose que la protection des habitats écologiques doit être respectée dans la mise en œuvre de projets, sauf dérogation exceptionnelle pour des raisons « d'intérêt public », et notamment liées à un « bénéfice économique et social vital » ou à la « santé et sécurité publiques ». Autrement dit dans ce cas, seuls les intérêts humains essentiels priment sur les intérêts non humains.

Or, pour importants qu'ils soient, ces deux textes sont loin d'épuiser toute la réalité de la manière dont la biodiversité est abordée dans le droit en général, y compris dans le droit de l'environnement. Le rapport souligne d'ailleurs dès les premières lignes que « les engagements politiques actuels, au niveau international (convention sur la diversité biologique, 1992 ; traité International sur les Ressources phytogénétiques pour l'Alimentation et l'Agriculture, FAO, 2001), comme au niveau national (Stratégie nationale pour la biodiversité, 2004 et 2011), reposent largement sur l'idée que nous dépendons de la biodiversité et que, **dans notre propre intérêt**[29]**,** il importe de la protéger ».

Il suffit de relire les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi relative à la protection de la nature de 1976 pour constater que, dès cette loi fondatrice, c'est bien une approche instrumentale de la « nature » qui prévaut.

[29] C'est nous qui soulignons.

André Fosset, Ministre de la qualité de la vie, défend ainsi le texte en ces termes :

> *« Je crois profondément que notre rôle consiste à assurer la protection de la nature et de l'environnement dans le cadre d'une expansion légitime et indispensable de nos activités. Protéger l'environnement consiste alors à faire en sorte que non seulement celui-ci demeure vivable mais qu'il devienne plus agréable, plus attrayant pour l'ensemble de la population de ce pays, ce qui impose que les grands équilibres naturels soient maintenus ou à tout le moins que leur évolution soit constamment contrôlée ».* JOAN p. 2038
>
> *« Le règne animal est vaste et merveilleux. Les hommes doivent pouvoir, pour leur bonheur, pour le plein épanouissement de leur esprit et de leur cœur, connaître et apprécier ce règne animal. Or, voici que l'évolution de notre société humaine met en péril la conservation de certaines espèces animales et que l'homme méconnaît trop souvent le caractère sensible des animaux. II est donc très heureux que ce projet de loi nous soit soumis. Que nous discutions aujourd'hui d'un tel texte est très significatif. C 'est la preuve, hélas ! que des menaces sérieuses pèsent sur ce qu'on appelle notre environnement. Mais c'est aussi la preuve que le Gouvernement entend protéger celui-ci en préservant les plantes et les animaux qui sont absolument nécessaires au maintien d'un cadre de vie agréable pour les hommes ».*
> Roland Boudet, JOAN p. 2042
>
> *« Nous n'avons pas toujours compris qu'il n'était pas suffisant de donner un logement, un travail et des biens de consommation si l'homme ne trouve pas ce supplément, ou plutôt l'essentiel : une certaine qualité du milieu qui l'environne, qui touche à son sommeil, à l'air qu'il respire, aux facilités de communication entre son travail et son domicile, à ses loisirs ».*
> Claude Labbé, JOAN p. 2040

Il convient de souligner les processus contradictoires qui marquent l'évolution du droit de l'environnement durant la décennie qui nous occupe.

Un certain nombre de textes et de décisions judiciaires semblent avancer dans la reconnaissance de l'environnement que ce soit comme objet, ou comme sujet. Ainsi l'importance de l'environnement dans la loi a été confirmée à deux reprises : lors du procès de l'Erika où, pour la première fois, une jurisprudence a reconnu les dommages strictement environnementaux, et lors du débat parlementaire sur la responsabilité environnementale en juin 2008 où cette question a été consacrée par la loi. Différents textes reconnaissent des entités naturelles comme sujets de droit. On pense par exemple, à la reconnaissance de la personnalité

juridique du fleuve Whanganui en Nouvelle Zélande, consacrée par l'adoption d'une loi en mars 2017, et à d'autres exemples du même type dans plusieurs pays du monde (Equateur, Bolivie, Mexique, Inde…)[30].

D'autre part, la tendance dans l'évolution du droit en général, est à la multiplication d'injonctions et d'initiatives en vue de sa simplification. Cette tendance a longtemps épargné le droit de l'environnement, droit récent et considéré par les juristes en droit de l'environnement comme un droit profondément « moderne ». Dans le cadre de politique de « modernisation » et de « simplification » de l'action publique, le droit de l'environnement fait l'objet de mises en causes, à tel point que certains acteurs évoquent un risque de « régression » de ce droit, et de la protection de l'environnement qu'il garantit (voir Blatrix, 2016). Dans un premier temps, entre 2007 et 2012, cette exigence de rationalisation et de « modernisation de l'action publique a conduit à reconfigurer le paysage institutionnel de l'environnement (création du « Grand Ministère dans le contexte de la RGPP, fusion des DIREN, DRIRE et DRE au sein des DREAL dans le cadre de la RéATE…). Depuis 2012 environ, elle vise plus directement le droit de l'environnement et son contenu, le coup d'envoi de cette seconde séquence ayant été donné avec le lancement des Etats Généraux de la Modernisation de l'Environnement. Le chantier de modernisation lancé à cette occasion a ainsi conduit à une évolution de la manière dont la concertation était pensée : elle n'est plus considérée comme devant d'abord contribuer à garantir la prise en compte de l'environnement, mais comme devant être davantage au service des projets sur lesquels elle porte (voir Blatrix, Méry, 2018).

Les trajectoires contrastées de deux dispositifs de garantie de la qualité des évaluations environnementales

Comme on va le voir, la réflexion engagée en vue d'une certification des bureaux d'études ne va pas véritablement aboutir ; une charte d'engagement des bureaux d'études est mise en place, à laquelle devait succéder la mise en place d'un processus de certification qui semble avoir été abandonné.

C'est l'application des directives européennes qui va conduire à la mise en place d'une institution jouant aujourd'hui un rôle majeur dans le processus de garantie de la qualité des évaluations environnementales : l'Autorité environnementale.

[30] Sur ce sujet, voir David, Victor. « La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna », *Revue juridique de l'environnement*, vol. volume 42, no. 3, 2017, pp. 409-424.

Des réflexions concernant la perspective d'une certification des BE

Dans une lettre de mission adressée au Vice-Président du CGEDD datée du 13 juillet 2010, Chantal Jouanno alors Secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie rappelle que des évolutions législatives et réglementaires ont conduit à un niveau d'exigence plus élevé concernant la qualité des études d'impact, « notamment concernant l'identification des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts sur l'environnement et, en particulier, sur la biodiversité.
La lettre précise :
« Le maître d'ouvrage est responsable de la qualité de ses études mais il rencontre de plus en plus de difficultés pour trouver des prestataires pouvant fournir des études répondants à ces nouvelles exigences. De leur côté, les bureaux d'études soulignent souvent leurs difficultés à convaincre le maître d'ouvrage de l'importance des enjeux environnementaux et de la nécessaire prise en compte de ces enjeux dans les prises de décisions au fur et à mesure de la préparation du projet ».

Une mission d'audit est donc confiée à Thierry Lavoux et Alain Féménias avec notamment les objectifs suivants :

- Identifier ou reconnaître des critères (unités d'œuvre, compétences, expériences, etc.) permettant d'apprécier les bureaux d'étude au regard des besoins de qualité des études d'impact ou d'incidence notamment dans le domaine de la biodiversité.
- Faire le point sur les procédures de qualification des bureaux d'études mises en place par les organisations professionnelles, et analyser leur adaptation aux besoins dans le domaine des études environnementales.
- Evaluer la pertinence de la mise en place par le MEDDM d'une procédure, qui pourrait impliquer le niveau central mais aussi les services déconcentrés, visant à reconnaître, identifier ou labelliser des bureaux d'études sous une ou des formes à définir ainsi que les conséquences de cette procédure en termes de coût.

L'hypothèse d'une forme de labellisation ou de certification des bureaux d'études est donc au cœur de cette commande. A l'époque, l'autorité environnementale fait elle aussi l'objet d'une commande d'audit (lettre de mission du CGDD du 16 avril 2010), les deux audits devant être conduits en lien l'un avec l'autre.

Le rapport publié en 2011 dresse un état de la question et formule un certain nombre de recommandations.

Il existe un système de labellisation des bureaux d'études au sein de la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR), mis en place pour

mieux encadrer les prestations. La démarche mise en place au sein de la DGPR pour certifier les BE sur la dépollution des sites et sols pollués s'est faite en lien avec les organisations professionnelles de ce secteur en 2006. Le Laboratoire National de métrologie et d'Essais (LNE) a été choisi pour rédiger le référentiel avec l'appui du BRGM. De leur côté, des organisations professionnelles comme Syntec Ingénierie ou l'OPQIBI ont mis en place des formes de « qualification des bureaux d'études » qui, selon la lettre de mission, ne semblent pas donner totalement satisfaction pour les activités concernées par les politiques conduites par le MEEDM.

En matière d'évaluation environnementale des infrastructures et grands travaux, la fiche dédiée de l'OPQIBI n'offre aucun point d'appui pour penser des critères de qualifications et de compétences[31]. Peu de structures ont été tentées par l'obtention de cette qualification, ce qui selon la mission s'expliquerait par le fait que la sélection des BE par les maîtres d'ouvrage s'opérerait dans la majorité des cas moins sur des critères de compétences que sur des critères de coût.

Deux exemples de codes de déontologie sont cités comme pouvant servir de ligne de conduite aux praticiens de l'évaluation environnementale.

Sans avoir conduit d'enquête approfondie sur les codes de déontologie existant à l'étranger, le rapport mentionne le code de déontologie mis en place au Royaume-Uni par *l'Institute of Technology and environmental management (IEEM)*. Il s'agit d'un institut indépendant comprenant 4000 membres qui est à l'origine d'un *« Code of professional conduct* » qui lie tous les adhérents, l'acceptation et l'adhésion à ce code de pratique professionnelle conditionnant l'appartenance à l'IEEM.
Dans la même perspective, en France, l'Association Française des Ingénieurs Ecologues (AFIE), qui regroupe depuis sa naissance en 1979 plusieurs centaines de professionnels, a élaboré un code de déontologie que tous ses membres doivent signer. Le document vise aussi à assurer la protection de la profession à l'égard de possibles mises en cause de la responsabilité du BE, rappelant que seule la responsabilité du maître d'ouvrage est susceptible d'être mise en cause et que la responsabilité technique et scientifique de l'ingénieur écologue n'est engagée qu'au regard du commanditaire de la prestation d'étude ou d'expertise.

Les deux Codes comportent deux types d'aspects, des aspects proprement déontologiques d'une part concernant les relations avec les confrères et les employeurs et donneurs d'ordre (ex. : sincérité de la compétence affichée et mise en œuvre, indépendance des personnes et des structures, engagement réciproque proposé au maître d'ouvrage) et d'autre part, des aspects relevant d'exigences de professionnalisme dans la pratique de

[31]En effet dans la fiche ces rubriques sont renseignées par un simple « néant » (Lavoux, Féménias, 2011, p. 40).

l'ingénierie écologique (ex. : indiquer clairement les limites de validité des résultats, les méthodologies employées, etc.).

La mission relève que « hormis certaines évaluations réalisées dans le cadre de grands projets d'infrastructures pour lesquels une attention particulière a été portée sur les dommages potentiels aux milieux naturels, les études d'impact de nombres de projets péchaient encore beaucoup par leur manque de rigueur ». Elle propose trois stratégies possibles :

1) laisser faire le marché
2) faire élaborer à court terme une charte de compétences et un code de déontologie par l'ensemble des acteurs de l'évaluation
3) une procédure de qualification

Parmi les éléments plaidant pour le premier scénario qualifié de tendanciel, le fait qu'un avis de l'autorité environnementale sur la qualité de l'étude d'impact soit désormais obligatoire et rendu public constitue un ressort évoqué dans les auditions de services déconcentrés et de membres de l'AE du CGEDD. La mission estime que ce scénario n'est pas crédible et cite à l'appui les analyses du Centre de droit de l'environnement de Strasbourg soulignant que les bureaux d'études sont contraints financièrement et par le cahier des charges du maître d'ouvrage qui les recrute. Le MO peut revoir l'EIE telle que rédigé par le BE dans la version de l'EIE envoyée au service instructeur. « Le lien qui unit le maître d'ouvrage et son BE laisse planer un doute quant à l'indépendance des études et des données recueillies » (Lavoux, Féménias, p. 50).

La mission recommande donc :

- à court terme « pour instiller l'idée que la pratique de l'évaluation environnementale nécessite un minimum de sérieux » (rapport cité, p.51), de faire élaborer une charte des compétences et un code de déontologie par l'ensemble des acteurs de l'évaluation ; elle suggère de confier à un groupe de travail réunissant les BE généralistes spécialisés en écologie des représentants des services de l'Etat et des associations intéressées par ce domaine comme l'AFIE et FNE, ainsi que les collectivités locales et autres pétitionnaires. La mission suggère de s'inspirer de la charte de l'IEEM et du code de déontologie de l'AFIE. « Une fois validée par les partenaires, la charte serait soumise à l'approbation du ministre chargé de l'environnement et proposée à la co-signature volontaire des prestataires désireux d'adhérer à ses principes et de les revendiquer dans leur relation contractuelle avec les maîtres d'ouvrage. Une liste des bureaux d'études signataires de la charte serait tenue à jour et mise en ligne sur Internet par le CGDD et relayée localement par les services du ministère ».
- en parallèle la mission suggère de « recourir rapidement à une démarche qualifiante », « parce que des dévoiements de l'utilisation

des références de la charte resteraient possible (par exemple, des prestataires peuvent être tentés de signer sans avoir les critères requis pour adhérer) », elle suggère de confier le soin à l'OPQIBI de rassembler, au sein d'un groupe de travail préparatoire à une future norme de qualification, un panel représentatif de bureaux d'études, des services de l'Etat et de toutes les parties prenantes pour aboutir à un référentiel « évaluation environnementale » suffisamment exigeant pour servir de base à la délivrance de certificats correspondant aux différentes tâches énoncées dans ce référentiel .

Le rapport précise dans une dernière recommandation que « le dispositif de qualification proposé pourrait coexister avec la charte précédente d'engagement et de déontologie en considérant toutefois que le niveau d'exigence du processus de qualification et du référentiel attaché deviendra un tel argument de qualité professionnelle pour les prestataires et les maîtres d'ouvrages que son emploi se généralisera » (rapport cité, p. 52).

Le CGDD a été chargé de mettre en œuvre les recommandations de ce rapport.

Dans le cadre du chantier de modernisation du droit de l'environnement, un groupe de travail présidé par Romain Dubois a rédigé un rapport formulant différentes préconisations afin de favoriser l'appropriation de la démarche ERC.

Le rapport Dubois indique en 2015 que le « CGDD a lancé, en s'appuyant sur des groupes de travail, les travaux d'élaboration d'une charte des compétences et un code de déontologie destiné aux bureaux d'études réalisant des études d'impact. Le comité de pilotage ERC a proposé en 2013 la fusion des deux documents en une Charte d'engagement des bureaux d'études. Cette charte a été finalisée en septembre 2013, et diffusée le 28 octobre 2013 à l'ensemble des membres du comité de pilotage et des groupes de travail, ainsi qu'aux DREAL ».

Le rapport Dubois souligne l'existence d'une forte attente de la part des parties prenantes et propose que la signature officielle de cette charte par les bureaux d'études et organismes professionnels (COPREC, Syntec Ingénierie, CINOV, ONF…) ayant déjà exprimé leur souhait de signer cette Charte d'engagement ait lieu début 2015 en présence du Commissaire général au développement durable. Mais il ne retient pas dans ses recommandations le chantier en vue d'un dispositif de qualification. Cette piste est écartée d'une phrase dans le rapport qui indique : « le groupe de travail a souligné les inconvénients d'un processus formel de labellisation des bureaux d'études : sont ainsi cités les risques d'alourdissement des procédures, rentes de situation, barrières à l'entrée » (Rapport Dubois,

2015, p. 23). Il se contente donc de proposer que dans un délai de trois ans, un bilan partenarial de la mise en application de la Charte d'engagement soit établi, et qu'une réflexion soit engagée sur les suites à donner » (Rapport Dubois, p. 23).

Quelle a été la mise en œuvre de ces préconisations ?

Si la recommandation concernant l'élaboration d'une charte d'engagement a bien été suivie d'effets, la proposition de mise en place d'un dispositif de qualification ne semble pas avoir été retenue.

Notre enquête ne nous a pas permis d'aller très loin dans l'identification des conditions d'élaboration de la charte, ni dans l'analyse du processus ayant conduit à abandonner volontairement ou de fait, la piste d'une qualification des bureaux d'études.

Deux raisons peuvent être mises en avant pour expliquer l'abandon de cette piste :

- On le voit, certains acteurs émettent des réserves à l'égard de l'idée de démarche de qualification, mettant en particulier en avant l'argument selon lequel une telle démarche risquerait de favoriser les grosses structures au détriment des plus petites, sans véritablement renseigner sur la qualité et les compétences du BE. C'est ce qui est évoqué dans certains de nos entretiens avec les bureaux d'études : *« En France, il y a un souhait du Ministère de surtout pas aller là-dedans. Car ils se disent que les petites structures qui sont pas très bien organisées vont pas être estampillées et du coup ils pourront pas bosser »*.
- Par ailleurs, la mise en place et la consolidation de l'autorité environnementale, concomitante de ces réflexions, a pu être considérée comme garantissant une forme de démarche qualité suffisante en complément de l'engagement volontaire à travers la signature de la charte.

La mise en place de l'Autorité environnementale

C'est de directives de l'Union Européenne que vient la mise en place de l'Autorité environnementale en France, de manière progressive avec plusieurs réformes et ajustements de mise en conformité.

Rappelons que l'Union Européenne a fixé un certain nombre d'objectifs à atteindre d'ici 2020 dans le cadre de sa Stratégie en matière de biodiversité. Un rapport de mi-parcours réalisé par l'Agence européenne de l'environnement a récemment établi que ces objectifs pourraient être atteints seulement si l'application des mesures était mise en œuvre de

façon beaucoup plus ambitieuse et audacieuse. Au rythme actuel de mise en œuvre, la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques devraient se poursuivre au sein de l'UE et plus généralement, avec des conséquences significatives en termes de capacité à répondre aux besoins humains à l'avenir (EEA, 2015). Le développement et le fonctionnement des infrastructures de transport ont été identifiés comme contribuant à l'incapacité de l'Union Européenne à atteindre ses objectifs pour réduire la perte de biodiversité en 2010 (Lucius et al., 2011; Szabolcs, 2015) et sont aujourd'hui considérés comme un obstacle pour atteindre les objectifs définis par la Stratégie de l'UE en matière de biodiversité d'ici 2020 (EEA, 2015).

Malgré les recommandations faites et les politiques engagées pour protéger la biodiversité, la fragmentation des territoires et l'urbanisation ne cesse de se développer en France et en Europe (European Environment Agency & Schweiz 2011). Reconnaissant l'impact potentiellement négatif du secteur des transports sur l'environnement et la biodiversité, plusieurs directives et stratégies européennes ont établi des procédures et obligations visant à réduire ces conséquences : Natura 2000 ; Directive cadre sur l'eau (2000/60/EC). Parmi celles-ci figurent des directives que l'on peut qualifier de procédurales : il s'agit d'instruments, de procédures et d'institutions visant à garantir la prise en compte de la biodiversité dans la conception et l'élaboration des projets d'aménagement. Les études d'impacts et les études stratégiques d'impacts, de même que la mise en place d'institutions en charge d'évaluer les projets d'un point de vue de l'environnement (autorité environnementale) font partie de cet ensemble procédural.

Deux directives Européennes[32], transposées en 2005 pour les plans et programmes et en 2009 pour les projets, demandent ainsi aux États membres de se doter d'une Autorité environnementale (Ae) chargée d'évaluer, du point de vue de l'environnement, les projets d'aménagement et de développement susceptibles de porter atteinte à la santé publique,

[32] Directive 2011/92/UE, anciennement 85/337/CEE pour les projets (une directive mise à jour en 2014 n'est pas encore transposée en droit français) et directive 2001/42/CE pour les plans et programmes. Adoptée 25 ans auparavant, la *Environmental Impact Assessment Directive* (EIA Directive) a fait l'objet à partir de 2009 d'un processus de révision visant à l'adapter sur la base de l'expérience acquise. La Directive a été identifiée comme un « potential instrument for a future simplification exercise « (COM (2009)15).

- En juillet 2009, la commission a publié un rapport sur l'application et la mise en œuvre de la Directive (COM2009)378).
- En juin 2010 : la Commission lance une large consultation public ; suivie d'une conférence à l'occasion du 25ème anniversaire de la EIA Directive.
- En mars 2014 le Parlement Européen a adopté sa première position concernant la directive révisée (528 votes contre 135 avec 15 abstentions) ; Le Conseil des Ministres a voté et approuvé la position du Parlement Européen le 14 avril 2014.
- 15 mai 2014 : entrée en vigueur de la nouvelle Directive (2014/52/EU).

Les Etats Membres ont jusqu'au 16 mai 2017 pour appliquer ces règles.

ainsi qu'au milieu naturel et aux espèces qui les peuplent. La demande d'autorisation pour de tels projets est constituée d'une évaluation environnementale, l'étude d'impact, qui comporte entre autres un état des lieux, une description des opérations et des raisons qui ont conduit à ce choix, les impacts prévisibles, les mesures prises pour éviter, réduire et compenser les impacts, les dispositifs de suivi et un résumé non technique de l'étude[33]. C'est cette demande d'autorisation qui doit être soumise pour avis aux autorités ayant des compétences spécifiques en environnement, autorités elles-mêmes définies par chaque État membre.

La majorité des États membres de l'Union européenne ont désigné le ministre chargé de l'environnement pour remplir le rôle d'Ae et seulement dans certains cas, comme au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou en Wallonie, des instances d'expertises indépendantes et spécialisées ont été créées (Badré 2016).

L'autorité environnementale peut intervenir à plusieurs moments de la vie d'un projet :

- Elle peut décider au cas par cas de la nécessité de réaliser une étude d'impact (pour les projets) ou un rapport d'évaluation environnementale (pour un plan / pour lequel la réglementation ne l'impose pas systématiquement).
- Au début du processus d'évaluation, elle peut être sollicitée par le maître d'ouvrage, dans le cadre d'un "cadrage préalable", sur le degré de précision, proportionné aux enjeux, des informations à produire dans le rapport d'évaluation environnementale ou l'étude d'impact ; c'est ce type de cadrage préalable qui a été demandé concernant l'évaluation du SNIT évoquée précédemment.
- Juste avant la consultation du public préalable à son adoption ou son autorisation, elle donne un avis sur la qualité du rapport d'évaluation environnementale ou de l'étude d'impact, et sur la façon dont un projet, plan ou programme prend en compte l'environnement.

La mise en place de l'Ae renvoie à plusieurs objectifs. Elle vise à ainsi à éclairer le public sur la manière dont le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire a traité les enjeux environnementaux ; elle a vocation à être prise en compte par le maitre d'ouvrage ou par le pétitionnaire et l'autorité qui l'approuve.

Le système français d'Autorité environnementale

À compter de l'ordonnance du 3 juin 2004 portant transposition de la directive « plans et programmes » du 27 juin 2001, une procédure de contrôle de la qualité des évaluations environnementales a été introduite

[33] Article R122-5 du code de l'environnement

en droit français. Sous l'appellation d'« autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement », dite « Autorité environnementale » (AE), une instance a été instituée, dont le régime a été initialement organisé par le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 (JO du 3 mai 2009, p. 7471) modifié par le décret précité du 29 décembre 2011. L'Autorité environnementale est régie par les articles R. 122-6 à R. 122-8 C. env.

Première séquence : l'Ae de 2009 à 2016
La transposition de la directive intervient en France peu après la création en 2007 d'un « Grand Ministère » regroupant des compétences relevant jusqu'ici de départements ministériels distincts, en matière d'environnement, de transport, d'énergie et d'urbanisme[34].

Un(e) même ministre étant désormais en charge non seulement de l'environnement, mais également de l'énergie, des transports et de l'aménagement, cette organisation administrative privilégiant une logique d'intégration de l'environnement dans l'action publique paraissait peu compatible avec le principe d'une « séparation fonctionnelle ». C'est en raison de ce contexte que le design institutionnel de l'Ae a été pensé afin de permettre d'assurer une indépendance vis-à-vis de l'autorité décisionnaire, indépendance nécessaire pour éviter tout conflit d'intérêts : à l'évidence, la légitimité de l'autorité environnementale était compromise par la fusion des administrations chargées de conduire et d'autoriser les opérations d'aménagement, avec l'administration chargée de leur évaluation.

Plusieurs options ont alors été envisagées, parmi lesquelles celle de créer une autorité administrative indépendante, qui sera écarté rapidement, semble-t-il pour des raisons essentiellement budgétaires (Bonnaud, Martinais, 2014, p. 109). Le système mis en place va distinguer différents cas de figure. Ainsi, la compétence requise par les directives européennes en termes d'« autorité ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement » était exercée, selon les cas, soit par le (la) ministre chargé(e) de l'environnement (avec l'appui du Commissariat général au développement durable), soit par la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (Ae CGEDD), soit par les préfets s'appuyant pour leurs missions d'autorité environnementale, sur les (DREAL). C'est lorsque le ministère chargé de l'environnement est responsable soit de la maîtrise d'ouvrage de l'opération, soit de la décision d'autorisation de l'opération que la fonction d'Ae est assurée par une formation collégiale spécialisée

[34] La traduction à l'échelon régionale de cette réforme a été la fusion, dans le cadre de la Réorganisation de l'Administration Territoriale de l'Etat (RéATE) des DRE, DRIRE et DIREN au sein des DREAL.

rattachée au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD).

En 2011 un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne a conduit à repenser la séparation fonctionnelle entre l'autorité chargée d'élaborer un plan ou un programme et l'autorité environnementale. Le 20 octobre 2011, l'arrêt Seaport de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) impose en effet qu' « au sein de l'autorité normalement chargée de la consultation en matière environnementale, une séparation fonctionnelle soit organisée de telle manière qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure (...), de donner de manière objective son avis sur le plan ou programme envisagé par l'autorité à laquelle elle est rattachée ».

Or, au niveau régional, l'organisation de l'Ae ne permettait pas une véritable indépendance avec l'Autorité décisionnaire. En effet, le préfet pouvait à la fois être autorité environnementale en charge de l'évaluation du projet et autorité décisionnaire. Ce grief est l'un des deux sujets pointés dans un avis motivé adressé par la commission européenne à la France le 26 mars 2015 sur la transposition non conforme de la directive 2001/42/CE.

Cette nécessité de séparation fonctionnelle a également été rappelée par le Conseil d'État, dans un arrêt du 26 juin 2015, faisant suite à la requête de France Nature Environnement d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 transposant en droit français la directive "plans / programmes". Il a ainsi estimé que, pour garantir cette séparation fonctionnelle, l'autorité environnementale doit notamment disposer d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres.

A la suite de ce décret de 2012, la première conférence environnementale de septembre 2012 avait déjà rappelé la nécessité d'une plus grande indépendance de l'autorité environnementale en région, comme le requièrent plusieurs directives européennes. C'est avec cet objectif que des groupes de travail ont été confiés à Michel Badré, ancien président de l'Ae, puis à Jacques Vernier, ancien député maire de Douai et ancien membre de l'Ae. Ce dernier a ainsi rappelé la nécessité d'une séparation fonctionnelle entre autorité environnementale et autorité décisionnelle dans le rapport intitulé « Moderniser l'évaluation environnementale » qu'il a remis à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en mars 2015. Ce rapport propose que les avis d'autorité environnementale soient confiés à des formations collégiales rattachées au CGEDD, proposition qui a été retenue par la ministre en charge de l'environnement. Les principes d'une telle réforme pour les plans et programmes ont été actés par un

arbitrage rendu par le Premier ministre en date du 20 juillet 2015. Ils ont été déclinés dans le décret n°2016-519 du 28 avril 2016.

C'est donc au terme de cette séquence qu'en 2016 un nouveau décret vient réformer l'autorité environnementale[35].

L'organisation administrative des autorités environnementales aujourd'hui

Afin de garantir une séparation stricte entre l'autorité environnementale, les maitres d'ouvrage et les autorités décisionnelles, la réforme a conduit pour les plans et programmes, à transférer intégralement cette compétence à des MRAe, formations du CGEDD.

Mais seuls les plans et programmes étaient visés par ce texte, qui a en conséquence dès sa publication fait l'objet de critiques dénonçant une situation « anormale, et irrégulière » criante « pour maints projets, pour lesquels, contrairement à de nombreux plans, le préfet assure à la fois l'instruction du dossier, est l'autorité environnementale, l'autorité décisionnaire, l'autorité organisatrice d'enquête, quand il n'est pas également le maître d'ouvrage. » (Gabriel Ullmann, 2017). Le cas du projet de Notre-Dame des Landes est cité en exemple de « confusion parfaite entre l'autorité environnementale et l'autorité décisionnaire ». G. Ullman (2017) analyse de façon très critique les décisions de plusieurs cours qui sont selon lui marquées par une démarche de « dénégation de la réalité administrative », dans la mesure où elles semblent considérer que les DREAL, chargées d'instruire l'avis sous l'autorité du préfet, seraient dotées de moyens administratifs et humains propres et que, compte tenu de la séparation fonctionnelle au sein des services déconcentrés de l'Etat, elles disposeraient d'une autonomie effective. De fait, si pour les plans/programmes, le décret de 2016, instaure que les agents des DREAL qui instruisent les dossiers au bénéfice des MRAe sont placés sous l'autorité fonctionnelle de leur président[36], pour ce qui est des projets, ils restent sous l'autorité non seulement hiérarchique, mais aussi fonctionnelle du préfet de région.

De récentes décisions du Conseil d'Etat sont venues confirmer ces analyses. Elles confirment que l'article 1er du décret du 28 avril 2016 a illégalement prévu que le préfet de région peut, pour certains projets, être à la fois l'autorité qui instruit une demande d'autorisation et l'autorité qui émet un avis sur l'évaluation environnementale dudit projet. Cet article 1er est donc annulé en tant qu'il maintient cette confusion des rôles et viole la règle de la séparation fonctionnelle.

[35] Décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale
[36] CE article R122-24.

C’est donc aux MRAe que revient désormais la compétence pour les avis qui relevaient jusqu’ici du Préfet. Cette dernière séquence vient parachever la mise en conformité du système français d’évaluation environnementale.

Nature et portée de l’avis

Selon le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, pour les plans, schémas, programmes et autres documents de planification, un avis d'autorité environnementale porte sur la qualité de l’évaluation environnementale présentée par le maître d’ouvrage, et sur la prise en compte de l’environnement par le plan, schéma, programme ou autre document de planification. L’autorité environnementale analyse l’évaluation environnementale, sur la forme comme sur le fond, en précisant ce que lui semblent être les principaux enjeux environnementaux du plan ou du programme qui lui est soumis et relève les compléments qu’il lui semble nécessaire d’apporter, que ce soit pour l’information complète et transparente du public ou pour une meilleure prise en compte de l'environnement.

Ces avis ne comportent que des recommandations en ce sens. Sans jamais s'exprimer sur l'opportunité des choix proposés, elle peut parfois exprimer des critiques sur la façon dont l'environnement a été pris en compte, et recommander alors de mieux justifier ces choix.

Dans tous les cas, un avis critique de l’autorité environnementale n’entraîne donc pas un rejet du document qui lui est soumis. Il contribue en revanche à améliorer les conditions dans lesquelles le public est consulté sur ce document, et peut alors éventuellement conduire à des modifications plus ou moins profondes, sur la forme ou sur le fond, voire au report ou à l'abandon définitif du projet.

Si les suites à donner à un avis de l'autorité environnementale relèvent de la seule responsabilité du maître d'ouvrage, le fait que l'avis soit rendu public constitue une incitation forte à prendre en compte les remarques faites. De plus, pour les projets, l'autorité décisionnelle peut aussi, selon les cas, s'appuyer sur l'avis de l'autorité environnementale pour prescrire des mesures particulières qui conditionnent leur autorisation.

La suite de notre enquête a confirmé l’importance de l’Autorité environnementale, qui de fait constitue aujourd’hui la principale garantie de qualité des évaluations environnementales réalisées par les maîtres d’ouvrages. Comme on le verra dans le chapitre 2, la mise en place de l’Ae est bien identifiée par les acteurs que sont maîtres d’ouvrage et bureaux d’études comme une des évolutions majeures du processus de décision en la matière. En revanche, comme on le verra également, la mise en œuvre de la charte d’engagement des bureaux d’études semble peu convaincante

quant à sa portée.

3. La biodiversité dans l'opinion publique : une importance toute relative…

« De nombreux obstacles, assimilables à autant de filtres, existent sur la route d'un problème en voie de publicisation, du fait de résistances et d'oppositions (de nature idéologique, culturelle, matérielle, pratique…) à la prise en compte d'un enjeu (Cobb et Ross, 1997) et de la surabondance des problèmes construits comme publics par des acteurs sociaux mobilisés » (Hassenteufel, 2010). Dans un article devenu une référence, publié en 1988, Stephen Hilgartner et Charles Bosk montrent que les autorités publiques ne peuvent pas mettre sur agenda l'ensemble des problèmes à un même niveau simultanément car « *l'attention publique est une ressource rare, dont l'allocation dépend de la compétition au sein d'un système d'arènes publiques* » (p. 55).

Que sait-on de la manière dont la biodiversité est connue et perçue par la population, et de l'importance qui lui est accordée ? Dans quelle mesure mobilise-t-elle l'attention publique ? Dans quelle mesure les évolutions de cette attention publique à la biodiversité peuvent-elles faciliter une position favorable dans l'agenda des problèmes publics ?

On dispose de différents types de données issues d'enquêtes d'opinion type sondages. Ces enquêtes destinées à mesurer l'opinion publique et ses évolutions, peuvent être utilisées dans une perspective un peu différente dans le cadre de suivis et d'évaluations de politiques publiques.

En France, l'Observatoire National de la Biodiversité élabore et publie annuellement les indicateurs de suivi de la biodiversité, permettant le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de la Biodiversité. On trouve ainsi sur le site Indicateurs-Biodiversité près d'une centaine d'indicateurs[37]. Les indicateurs sont reliés aux 6 grandes orientations stratégiques de la SNB et aux objectifs correspondants. En ce qui concerne l'indicateur « Importance accordée par les français aux problèmes de biodiversité », il est mis en correspondance, dans le cadre de l'orientation stratégique A « Susciter l'envie d'agir pour la biodiversité », avec les objectifs A1 (« Faire émerger, enrichir et partager une culture de la nature »), et A3 « Faire de la biodiversité un enjeu positif pour les décideurs ».

[37] http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr. Voir également la page internet consacrée à l'évaluation scientifique des indicateurs de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité : http://www.fondationbiodiversite.fr/fr/societe/avec-la-societe/appui-a-la-decision/indicateurs/indicateurs-de-l-onb.html

D'autres enquêtes mesurent les préoccupations aux problèmes de biodiversité au niveau européen et international (biodiversity awareness). Ils sont exploités à l'échelle de la communauté européenne (l'Eurobaromètre : «Attitudes towards biodiversity", N°290) ou pour un panel de 10 pays via l'indicateur CBD (France, Germany, UK, Switzerland, USA, Brazil, Peru, India, South Korea, Japan, biodiversity barometer).

On se limitera ici à comparer les résultats relatifs à l'indicateur retenu dans le cadre de l'évaluation de la SNB avec les Eurobaromètres. On constate ainsi que ces enquêtes peuvent être utilisées pour construire – ici au sens de mettre en scène et sous la lumière des projecteurs[38] - l'opinion publique qu'elles prétendent mesurer.

Un biais d'optimisme ? Un indicateur inapproprié pour mesurer la place de la biodiversité dans l'opinion publique…

L'indicateur recueilli par l'ONB concernant l'importance accordée à la biodiversité dans l'opinion publique, est issu d'une enquête conduite par le Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC)[39]. Elle est proposée tous les deux ans depuis 1993, avec ajout de la question du changement climatique en 2007. C'est donc uniquement la série 2007 - 2009 - 2011, homogène dans le questionnement, qui est prise en compte dans l'indicateur. L'item de l'enquête concernant l'importance accordée à l'item est considéré par l'ONB comme illustratif de la préoccupation des Français vis-vis de la biodiversité.

Ces indicateurs et leurs résultats sont évalués et analysés par la FRB dont on peut ainsi lire les analyses relatives à chaque indicateur (degré de robustesse et de fiabilité, limites, pistes d'évolution…). Ainsi l'indicateur « Importance accordée par les français aux problèmes de biodiversité » a fait l'objet de deux analyses par la FRB, l'une en 2013 et la seconde en 2016. Il s'agit donc, comme pour les Eurobaromètres décrits dans un second temps, d'un indicateur de sensibilité dans l'opinion publique, la reconduction de l'enquête à intervalles réguliers (tous les deux ans) permettant de dégager des tendances.

---

[38] Exposé fait à *Noroit* (Arras) en janvier 1972 et paru dans *Les temps modernes*, 318, janvier 1973, pp. 1292-1309. Repris *in Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1984, pp. 222-235. Pierre Bourdieu souligne qu'à travers les sondages d'opinion, l'opinion publique est construite au sens où les enquêtes d'opinion font exister une opinion qui ne leur préexiste pas, et qui constitue donc un *artefact*.

[39] Les questions sont intégrées pour le compte du SOeS dans l'enquête « Conditions de vie et Aspirations des Français » réalisée par le CREDOC. La série initiale (1993-2005, mise à jour annuelle) a été rompue à partir de 2007 avec l'ajout du changement climatique dans les possibilités de réponse ne permettant pas de comparer les résultats des années 2007 et suivantes avec ceux des années de la première période. Par conséquent, l'indicateur proposé dans le jeu SNB 2011-2020 débute sa série en 2007 pour cette question.

En l'occurrence, la question demandant aux enquêtés de sélectionner dans une liste de problèmes environnementaux, ceux qu'ils considèrent comme les plus importants montre une tendance à une augmentation régulière de la prise en compte de la biodiversité (choix de l'item « disparition des espèces animales et végétales » depuis 2007).

Il est important de bien comprendre la manière dont l'indicateur est construit. Dans l'enquête CREDOC, il est demandé aux personnes enquêtées de choisir au sein d'une liste de 10 problèmes liés à la dégradation de l'environnement**, les deux** qui leur paraissent les plus importants.

Dans l'édition 2015 de l'enquête du CREDOC, il apparaît que la lutte contre le changement climatique arrive nettement en tête des attentes (41 %). Au deuxième rang, la prévention des risques naturels a connu une progression de 19 points en l'espace de six ans. La réduction de la pollution de l'air reste en 2015 l'une des principales attentes exprimées par les citoyens à l'égard des pouvoirs publics, même si cet enjeu paraît moins saillant qu'il ne l'était avant 2010.
À un niveau équivalent, la question de la sauvegarde des plantes et des animaux continue de progresser, tandis que la lutte contre la pollution de l'eau, des rivières et des lacs recule de 12 points en quatre ans.

En ce qui concerne l'item sauvegarde des plantes et des animaux, retenu comme indicateur SNB, les résultats sont les suivants : 33% des personnes interrogées le citent en première ou deuxième position, contre 23% en 2013.

Enfin on peut noter que la protection des paysages arrive en avant dernière position devant la lutte contre le bruit[40].

L'analyse de l'indicateur par la FRB : « trop frustre pour rendre compte du développement d'une culture de la nature »

Dans son analyse de l'indicateur, la FRB (2016) [41] note que l'item "Disparition des espèces animales et végétales" est une vision un peu réductrice de la biodiversité mais permet une acception compréhensible par tous. La technique utilisée ainsi que l'échantillon sont considérés

[40] Ce résultat contraste avec le fait que dans le cadre des conflits autour de projets d'aménagement et d'infrastructure c'est la dimension paysage qui semble souvent l'emporter sur les enjeux en matière de biodiversité.
[41] Clavel, L., Pelletier, D. & Aubertie, S. 2016. Evaluation scientifique de l'indicateur « Importance accordée par les Français aux problèmes de biodiversité ». In : Fondation pour la recherche sur la Biodiversité (2016), Evaluation scientifique de 55 indicateurs de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité, Expertise. Ed. Barbara Livoreil et Sarah Aubertie, 296 pages. http://www. fondationbiodiversite.fr/fr/societe/avec-la-societe/ appui-a-la-decision/indicateurs/indicateurs-de-l- onb/evaluation-scientifique-des-indicateurs-2015. html.

comme robustes[42]. La FRB souligne que les questions restent relativement limitées dans les possibilités de choix, et seul un choix hiérarchisé est possible.

Dans l'analyse FRB 2016 comme en 2013, l'indicateur est considéré comme remplissant son rôle de tableau de bord à l'attention des décideurs. En revanche, l'analyse de la FRB souligne qu'« il paraît ainsi trop frustre pour rendre compte du développement d'une culture de la nature ou de l'intégration de la biodiversité dans les formations » (analyse 2013). L'analyse de la même année suggère de coupler cet indicateur avec un sondage combinant questions environnementales et grandes questions de société, pour mesurer l'importance absolue de la préservation de la biodiversité dans l'opinion publique. En outre, pour répondre aux objectifs visés, les évaluateurs proposent que soient construits d'une part un indicateur relatif à la culture de la nature et d'autre part un indicateur relatif à l'opinion des décideurs.

L'analyse en 2016 va dans le même sens : « L'indicateur est tout à fait pertinent pour atteindre l'objectif « Faire de la biodiversité un enjeu positif pour les décideurs » dans la mesure où « plus la biodiversité apparaîtra comme une préoccupation pour les français, plus elle se hissera dans l'agenda politique"[43]. En revanche, concernant l'objectif « Faire émerger, enrichir et partager une culture de la nature », l'évaluation relève qu'en demandant une hiérarchisation des problèmes environnementaux, qui tous affectent la nature, la construction même de l'indicateur ne permet pas véritablement d'atteindre cet objectif et ne révèle pas une culture de la nature »[44].

---

[42] Jusqu'en 2015, l'enquête était réalisée, en face-à-face, auprès d'un échantillon représentatif de 2000 individus âgés de 18 ans et plus, résidant en France métropolitaine (hors Corse), sélectionnés selon la méthode des quotas. Ces quotas - région, taille d'agglomération, âge, sexe, PCS (professions-catégories sociales) - ont été calculés d'après le dernier recensement général de la population. Un redressement a été effectué pour assurer la représentativité par à rapport à la population nationale de 18 ans et plus. Depuis 2015, l'enquête est réalisée selon la même méthode, mais dans le cadre d'un panel en ligne, auprès de 3 000 internautes résidant en France (Corse et Outre-Mer compris) âgés de 15 ans et plus.

[43] Cette citation souligne également un aspect sans doute important quant aux attentes à l'égard de cet indicateur, qui peut comporter une dimension performative : en effet à travers la mesure de l'évolution à la hausse de cet indicateur il s'agit de mettre en évidence la « rentabilité » économique, politique… de cet enjeu pour les décideurs. Ceci permet peut-être de comprendre les raisons qui ont pu pousser à choisir cet indicateur parmi d'autres possibles.

[44] D'autres pistes pour approfondir l'analyse sont également proposées : affiner l'analyse en fonction des classes d'âge, catégories socio-professionnelles, niveau d'éducation, zone géographique, etc. ; **analyser l'indicateur à la lumière des enquêtes menées par la Commission européenne sur la perception de la biodiversité** (c'est nous qui soulignons). Des travaux de recherche sur les processus en jeu au plan sociologique, anthropologique ou psychologique sont également recommandés, ainsi que des enquêtes

Mesurer ou magnifier l'importance accordée à la biodiversité ?

Nous avons insisté sur le fait que l'indicateur est issu des réponses à une question pour laquelle deux enjeux doivent être classés par prioritaires parmi une liste de 10 items correspondant à dix enjeux environnementaux différentes.

Comme souligné par l'évaluation FRB 2016 « L'information du nombre de français mettant la biodiversité en première occurrence serait vraiment pertinente ».

Cette information est disponible, et le détail des enquêtes CREDOC est public et consultable sur le site du MTES. On constate ainsi, si l'on s'en tient aux pourcentages des enquêtés plaçant la biodiversité en première position, que la tendance reste inchangée avec une légère progression, mais les pourcentages ne sont plus que de 12 en 2007 et 18% en 2015 (contre respectivement 23% et 33% si l'on comptabilise les cas où l'item est placé en première ou en deuxième position).

Ainsi la construction et surtout la présentation des résultats de l'enquête dont il est issu, concernant l'indicateur censé mesurer l'évolution de la place accordée à la biodiversité, tend à donner une vision « amplifiée » de l'importance de cet enjeu pour l'opinion publique. Ce qui, cependant, est peut-être l'effet recherché, dans la mesure où l'importance qui lui sera accordée par les décideurs en dépend en grande partie. On comprend donc que relativement à cet objectif, l'indicateur est considéré comme robuste.

Comme nous allons le voir, ces résultats obtenus par l'enquête CREDOC semblent contradictoires avec ceux des Eurobaromètres. La comparaison est toujours délicat dans la mesure où la régularité et les temporalités ne sont pas exactement les mêmes. Il n'en reste pas moins que la tendance observée dans la dernière édition de l'Eurobaromètre *« Attitudes towards biodiversity »* suggère une tendance à la baisse du sentiment de « concernement » à l'égard de la biodiversité. Par ailleurs, cette enquête comprend des questions relatives à l'importance accordée à la biodiversité par rapport à d'autres problèmes y compris non environnementaux. Les résultats indiquent plutôt une tendance à la régression de l'importance accordée à la biodiversité par rapport à d'autres problèmes, en particulier le développement économique.

dans les territoires et départements d'Outre-mer qui sont particulièrement riches en biodiversité.

Les Eurobaromètres « Attitude Towards Biodiversity »

L'Eurobaromètre de 2013 fournit les éléments permettant de comparer avec les deux éditions précédentes (2007 et 2010). Notons qu'une nouvelle enquête a été réalisée en 2015 mais avec des questionnements différents ce qui interdit la comparaison. Que nous enseignent ces Eurobaromètres en ce qui concerne l'opinion publique française ?

Selon les résultats de cette enquête, la connaissance du terme « biodiversité » a nettement progressé dans l'opinion publique française entre 2007 et 2013. En 2013, 51% des personnes interrogées en ont déjà entendu parler et savent de quoi il s'agit, contre 34% en 2007 et 36% en 2010. Parallèlement, la proportion de personnes qui déclarent n'en avoir jamais entendu parler est passée de 25% à 13%.

La France est, derrière l'Italie, le second pays de l'UE où la familiarité avec le terme biodiversité a le plus progressé sur cette période. En 2013, 52% des Français interrogés se disent bien informés concernant la perte de biodiversité, contre 44% en 2007 et 45% en 2010.

En revanche, seuls 33% des Français pensent en 2013 que la perte de biodiversité en France est un problème « très sérieux » pour le pays, contre 46% en 2007. Au total, 90% des Français pensent que la perte de biodiversité est un problème « assez sérieux » ou « très sérieux » à l'échelle nationale, 93% pensent qu'il s'agit d'un problème à l'échelle de l'Europe et 95% pensent que cela représente un problème à l'échelle mondiale. Ces chiffres sont globalement stables sur la période étudiée.

Deux résultats suggèrent cependant une tendance à une érosion de l'importance accordée à la biodiversité dans l'opinion publique française.

Si la perte de biodiversité semble bien être identifiée comme un problème par l'opinion publique, on observe cependant que les Français ont tendance à se sentir de moins en moins directement menacés par ce déclin. Lorsque l'on demande aux Français s'ils sont personnellement impactés par la perte de biodiversité, ils sont 15% à répondre oui en 2013, contre 19% en 2007. 32% pensent qu'ils ne sont pas directement impactés mais que leurs enfants le seront (34% en 2007), et 47% pensent que cela n'aura pas d'impact (contre 43% en 2007).

Par ailleurs, en ce qui concerne les cas où il faut établir un arbitrage entre développement économique et préservation des espaces naturels, il apparaît que l'opinion publique a tendance à placer le développement économique comme étant de plus en plus prioritaire face à la protection de l'environnement. En effet, 47 % des Français pensent en 2013 que les projets de développement économique qui ont pour conséquence la

détérioration ou la destruction de zones naturelles protégées devraient être interdits (contre 55% en 2010). Ils sont plus nombreux qu'en 2010 à penser que ces projets sont acceptables s'il s'agit de projets d'intérêt public et que les dommages sont entièrement compensés (40% contre 35% en 2010) et également ils sont également plus nombreux à soutenir que les projets de développement économique sur des zones naturelles protégées sont acceptables car le développement économique est prioritaire (6% en 2010, 10% en 2013)[45].

Selon ces résultats la tendance ne serait pas à une augmentation mais au contraire à une diminution du sentiment de gravité du problème et de « concernement » ; et à une baisse du poids accordé à cet enjeu relativement à d'autres enjeux non environnementaux.

Ces résultats contrastent donc avec la vision nettement plus optimiste véhiculée par l'indicateur « Importance accordée par les français aux problèmes de biodiversité » retenu pour mesurer dans le cadre de l'orientation stratégique de la SNB « Susciter l'envie d'agir pour la biodiversité » les objectifs A1 « Faire émerger, enrichir et partager une culture de la nature », et A3« Faire de la biodiversité un enjeu positif pour les décideurs ».

Quand le climat cache la forêt ?

Tout se passe comme si la biodiversité, et, dans une moindre mesure, le paysage, passait au second plan par rapport à d'autres enjeux environnementaux. Comme nous l'avons déjà souligné, l'attention publique est une ressource rare ce qui conduit à une forme de hiérarchie pratique entre les problèmes publics.

---

[45] Phénomène typique dans ce type d'enquête, les interviewés semblent se contredire : ainsi ils sont très nombreux à accorder une valeur intrinsèque à la nature : En ce qui concerne les raisons pour lesquelles il est important de lutter contre la perte de biodiversité, 71% des Français interrogés sont tout à fait d'accord avec l'idée qu'il s'agit d'une obligation morale car nous avons la responsabilité de protéger la nature. Ce chiffre est en nette augmentation (60% en 2007 et 64 % en 2010). Par ailleurs, 57 % des sondés sont tout à fait d'accord avec le fait qu'il faut préserver la nature et la biodiversité pour notre bien-être et notre qualité de vie, contre seulement 38% en 2007 et 41% en 2010. Au total, en 2013, 91% des personnes interrogées se disent « tout à fait d'accord » ou « plutôt d'accord » avec cette affirmation. On observe également que 88 % des personnes interrogées pensent qu'il faut lutter contre la perte de biodiversité car celle-ci est indispensable pour la production de biens tels que la nourriture, le carburant ou les médicaments. 49% sont même tout à fait d'accord avec cela, contre 41% en 2007 et 42% en 2010. En revanche, le lien entre la perte de biodiversité et ses éventuelles conséquences sur l'économie semblent un peu moins établi dans l'opinion publique. Selon 69% des Français, il est important de protéger la biodiversité car son déclin aura des conséquences néfastes sur l'économie européenne. A titre de comparaison, 88% des Portugais interrogés pensent que l'Europe risque de s'appauvrir économiquement avec le déclin de la biodiversité.

D'une part les enjeux environnementaux tendent d'autant plus à passer au second plan lorsque l'on est dans un contexte de crise économique : c'est bien ce que suggèrent les résultats des Eurobaromètres pointant une baisse de la place accordée à la biodiversité par rapport au développement économique. Bien qu'il soit difficile d'établir une relation de causalité, la corrélation entre contexte de crise économique et érosion de l'importance accordée aux enjeux environnementaux, a déjà été soulignée dans d'autres enquêtes comme celle réalisée par Daniel Boy (Boy, 2003).

D'autre part, parmi les enjeux environnementaux constitués comme problèmes publics, la question du réchauffement climatique semble primer voire éclipser d'autres enjeux. C'est la thèse défendue par exemple par Guillaume Sainteny dans un ouvrage en forme de plaidoyer : Ainsi, « si la question climatique était quasiment absente des politiques environnementales jusqu'aux années 1990, elle a pris depuis une importance telle qu'elle en vient non seulement à les dominer mais aussi à les escamoter voire à leur nuire » (Sainteny, 2003, p. 7). Les ONG se polarisent – et sont incités à le faire - sur l'enjeu climatique au détriment d'autres enjeux. La priorité climatique sert à justifier des décisions contestables sur le plan environnemental : c'est ce que G. Sainteny s'attache à démontrer en passant en revue toute une série d'enjeux environnementaux, victimes de cette tendance. Les politiques climatiques françaises conduiraient à des reculs dans le domaine du paysage avec le développement de l'éolien, la pollution atmosphérique serait négligée voire accrue.

Récemment, une équipe de chercheurs franco-canadiens pilotée par P. Legagneux (Legagneux et al., 2018) a réalisé une étude qui va dans le même sens, en mettant en évidence une différence importante de traitement médiatique entre les enjeux liés au changement climatique et ceux liés à l'érosion de la biodiversité. L'article montre qu'à partir de 2006 le nombre de publications scientifiques[46] sur le changement climatique augmente à un rythme significativement plus élevé que sur la biodiversité, en même temps que le financement de la recherche (analysé dans trois pays). L'écart ne cesserait de se creuser.

L'article souligne que plusieurs événements institutionnalisés, largement relayés par les médias, existent aujourd'hui autour du changement climatique (conférences des Nations Unies sur le Climat); la visibilité du GIEC, par exemple, est sans comparaison avec celle de l'IPBES créé 20 ans après. La survenue d'évènements climatiques extrêmes contribuerait à cette focalisation de l'attention sur le climat. Les enjeux en matière de biodiversité seraient visibles essentiellement à travers des enjeux locaux,

[46] Il s'agit des publications scientifiques dans des revues internationales à comité de lecture, dont l'évolution est analysée sur la période 1991 – 2016.

moins susceptibles de sensibiliser l'opinion publique. L'étude préconise de créer plus d'événements médiatiques autour des découvertes scientifiques à venir sur la biodiversité et de s'inspirer d'autres outils déjà utilisés pour communiquer sur le changement climatique.

La focalisation sur les enjeux climatiques se ferait ainsi au détriment de l'attention publique à la biodiversité. Le traitement médiatique contribuerait ainsi à une forme de déconnexion avec la nature et son importance.

Or, tout un courant d'analyse considère qu'une des causes majeures de la crise écologique tient à une déconnexion croissante de la population avec la nature. L' « hypothèse biophile » *(biophila hypothesis)* renvoie ainsi à l'idée selon laquelle le fait d'avoir un comportement responsable à l'égard de l'environnement est fortement lié au sentiment d'une connexion personnelle à la nature (voir Wilson, 1984 ; Kellert, Wilson 1993). Or, dans la majeure partie du globe, en particulier dans les pays les plus développés, la société aurait perdu ce contact intime avec le monde vivant (Pyle 1993)[47]. Dans ces analyses, c'est essentiellement le développement du fait urbain qui est considéré comme le principal facteur ayant contribué à cette extinction de l'expérience de nature. En dépit d'une apparente tendance à une forme de « reconnexion », dont témoignent par exemple le développement de l'écotourisme ou les parts de marché occupées par les émissions consacrées à la nature à la télévision..., ces tendances marqueraient plutôt le développement de formes superficielles de contact avec la nature. Dès lors, la condition moderne serait plus biophobique que biophile (Pyle 2009).

Cette approche a donné lieu au développement de nombreux travaux cherchant à montrer dans quelle mesure la socialisation des enfants et les évolutions de l'industrie culturelle contribueraient à ce processus de déconnexion (voir par exemple Prevot-Julliard, Prevot, 2015 ; Kesebir S., Kesebir P., 2017).

Pour intéressantes que soient ces analyses, il convient de souligner que l'hypothèse d'un processus historique de déconnexion, à laquelle nous souscrivons, nécessiterait cependant d'être mieux établie et objectivée de manière plus précise.

[47]Avec humour noir cynisme, Roger M. Knutson décrit comment désormais la principale forme de contact avec la nature se fait grâce au nouveau type d'habitat que constitue le réseau routier et autoroutier. Comme l'explique la quatrième de couverture : « Since 1987, flattened fauna has been the definitive field guide for millions of Americans whose only opportunity to observe our nation's wildlife comeafter it has been run over, pressed into an indistinct patty by big rigs, the desiccated by the elements until flies don't recognize it ». Son guide de la « flattened fauna » (faune écrasée, aplatie) décrit ainsi les 36 espèces les plus communes que l'on peut observer sur les routes d'Amérique du Nord.

Ces analyses sont cependant intéressantes à mentionner dans le cadre de notre propos et de questions que nous posions en introduction : de manière convergente, une série d'analyses et de travaux suggère un contexte plutôt défavorable à une attention publique soutenue concernant les enjeux en matière de biodiversité. Le traitement médiatique de cet enjeu et la focalisation sur l'enjeu climatique lui donnent une faible visibilité et un faible poids dans l'attention publique, ce qui risque fort de conduire à un désintérêt des décideurs relativement à d'autres enjeux, économiques d'abord et environnementaux ensuite. Dans la mesure où la sensibilité à l'environnement reste faible et d'autant plus faible qu'elle passe derrière des problèmes perçus comme plus cruciaux et immédiats, la « rentabilité politique » de cet enjeu reste faible et contribue à en minimiser le poids par rapport à d'autres dans les arbitrages et décisions.

Conclusion du Chapitre 1

Au terme de ce premier chapitre on peut donc retenir que la prise en compte de la biodiversité dans l'action publique en matière de transports a indéniablement progressé.
Elle a progressé du point de vue de l'évolution du paradigme structurant la politique des transports, conduisant d'ailleurs à ce qu'on parle aujourd'hui davantage de politique en matière de mobilité durable, ce qui traduit bien le passage d'une politique de l'offre à une politique qui s'est recentrée ou qui tente de se recentrer sur les besoins.

La prise en compte de la biodiversité a également progressé du point de vue des méthodologies et des instruments d'évaluation, tant environnementale que socioéconomique. L'évaluation environnementale telle qu'elle est réalisée à travers les études d'impact va être complétée par des dispositifs de garantie de sa qualité, dispositifs dont on a vu qu'ils sont d'inégale portée : à l'évidence la mise en place de l'Autorité environnementale joue un rôle beaucoup plus crucial que la charte d'engagement des bureaux d'études, charte à laquelle s'est limitée pour l'instant la mise en œuvre des recommandations issues du rapport Lavoux/Féménias. L'évaluation socioéconomique de son côté peine toujours à définir des modalités satisfaisantes de définition de la mesure de la valeur de la biodiversité et du coût de son érosion. Les dernières réflexions en la matière (Quinet 2013) dessinent cependant des perspectives intéressantes en ce qui concerne l'articulation des temporalités de ces deux formes d'évaluations au sein du processus de décision en matière de projets d'infrastructures. Cependant, cette prise en compte reste inachevée. Le fait que ses modalités renvoient à une vision qui reste essentiellement instrumentale de la biodiversité et de l'environnement d'une manière générale, pose question, avec un développement particulièrement marqué d'analyses en lien avec l'idée de services écosystémiques, et tout le panel d'instruments lié.

Ceci nous a amené à poser la question de la représentation dominante des raisons pour lesquelles il convient de préserver la biodiversité dans l'action publique aujourd'hui. Certaines analyses suggèrent un changement de référentiel avec le passage d'une vision de la biodiversité comme ayant une valeur intrinsèque, à une vision dominante marquée par la valeur principalement instrumentale prêtée à la biodiversité. Il apparait après examen que le changement est beaucoup moins net, l'action publique en matière de biodiversité ayant toujours été arrimée à une vision principalement instrumentale.

Un des facteurs contribuant sans aucun doute à cette prise en compte encore inachevée renvoie à la faible importance accordée à la biodiversité dans l'opinion publique. Ceci semble encore plus marqué depuis que la

question du changement climatique occupe le devant de la scène des enjeux environnementaux. Par ailleurs, le contexte de crise économique tend, d'une manière plus générale, à reléguer au second plan les enjeux environnementaux par rapport aux préoccupations en termes de développement économique. On peut ici également formuler l'hypothèse (non examinée dans le cadre de notre recherche) que le contexte de risque terroriste accentue encore cette importance relativement marginale des enjeux environnementaux dans l'attention publique.

Au total, les changements que nous avons mis en évidence dans l'évolution de la prise en compte de la biodiversité dans l'action publique et dans la politique publique en matière de transports, renvoient en grande partie à des logiques « exogènes » : c'est la mise en conformité avec une directive européenne qui permet de renforcer la garantie de qualité des évaluations environnementales plutôt que l'instrument envisagé et finalement non mis en œuvre de certification des bureaux d'études ; c'est du fait d'institutions, rapports et débat à l'échelle internationale que se diffuse une approche par la mesure de la ou des valeurs de la biodiversité.

Chapitre 2. Les acteurs de l'intégration de la biodiversité dans les projets : des évolutions en demi-teinte

Nous avons adopté une démarche itérative dans la conduite de nos trois campagnes d'entretiens successives.

Afin de faire un premier état des lieux de la prise en compte de la biodiversité dans les projets d'infrastructures linéaires de transport, notre équipe a dans un premier temps réalisé une série d'entretiens auprès d'un panel d'acteurs concernés par ces questions en France (représentants de services publics, représentants de collectivités territoriales, représentants d'opérateurs de transports, élus locaux, associatifs ou encore experts et chercheurs spécialisés) [48]. Ces entretiens se sont déroulés à Paris (administration centrale) mais aussi à une échelle régionale afin de saisir les enjeux à l'échelle d'un territoire (Aquitaine ; Rhône-Alpes)[49]. Cette campagne d'entretiens semi-directifs effectués en face à face (ou parfois par téléphone) a permis d'interroger plus d'une trentaine de personnes à Paris et en régions entre juin et juillet 2015. Le caractère hétérogène de cet échantillon ambitionnait d'appréhender la diversité des représentations de la question de la biodiversité parmi les parties prenantes des projets de transport en France. Cette première campagne d'entretiens visait à recueillir les points de convergence et de divergence dans l'appréciation des évolutions. Elle nous a permis de dégager de premiers résultats que nous avons ensuite cherché à vérifier et préciser avec deux autres campagnes d'entretiens.

En effet au terme de ce premier temps, les tendances se dégageant étaient les suivantes :

- Une biodiversité de plus en plus prise en compte : l'idée que la biodiversité était prise en compte comme jamais elle ne l'avait été auparavant
- Une biodiversité inégalement prise au sérieux selon les projets, les territoires, les maîtres d'ouvrages...
- L'absence de réelle garantie de prise au sérieux de la biodiversité : ce qui revenait donc à dire que les processus de garantie de la qualité de la prise en compte de l'environnement, que ce soit *via* les avis de l'Ae, les engagements pris par les BE à travers la signature de la charte, etc. ne suffisaient pas à garantir la qualité de cette prise en compte
- La biodiversité comme contrainte : la perception dominante de la biodiversité comme une contrainte

[48] Voir la liste complète en annexe.
[49] La réalisation de ces entretiens a été confiée à deux stagiaires : Rémi Jaouen et Jeann Leray.

- La biodiversité comme prétexte : l'idée que le recours à des arguments en faveur de la préservation de la biodiversité constitue généralement la défense d'autres intérêts moins nobles
- En ce qui concerne la séquence Eviter-Réduire-Compenser (ERC) : une focalisation sur le C au détriment du E et du R : les maîtres d'ouvrage ont tendance à privilégier le C

Une série de questions ont donc guidé nos investigations : est-il possible de faire apparaître des facteurs explicatifs au fait que certains projets semblent parvenir à intégrer mieux que d'autres cet enjeu ? Est-ce lié au type de projet et donc au maître d'ouvrage ? A la taille du projet ? A la qualité du travail réalisé par le bureau d'études ? Quel est l'influence de la sensibilité du maître d'ouvrage, et de la relation entre maître d'ouvrage et bureau d'études ? A la vitalité du milieu associatif dont on redoute et anticipe les actions possibles ?
Pour répondre à ces questions, nous avons choisi de nous centrer sur les acteurs les plus directement en charge de la prise en compte des enjeux liés à la biodiversité : les maîtres d'ouvrages, d'une part, et leurs bureaux d'étude, d'autre part.

Si cette relation a pu faire l'objet de développement dans le cadre de travaux de type monographiques portant sur des projets précis, il n'existe pas à notre connaissance d'analyse à portée plus générale en direction de ces deux catégories d'acteurs. Il s'agissait donc de voir quels apprentissages apparaissent du fait de la tendance à l'augmentation de la prise en compte de la biodiversité : quels effets sur les manières de travailler, les pratiques professionnelles, les savoir-faire mobilisés... ? Quelles représentations se font-ils de leur rôle respectif par rapport à la nécessité de la prise en compte renforcée de la biodiversité ?

1. Les parties prenantes de projets de transports

La première campagne d'entretiens s'est adressée aux acteurs publics, associatifs, de la recherche. Elle traduit donc le point de vue d'acteurs intervenant dans le processus de décision à différentes phases, et en charge soit de l'instruction d'une partie du projet (DREAL), soit du contrôle de la qualité des études environnementales (Ae), ou qui jouent un rôle dans le suivi de l'ensemble du processus de décision (associations).

« La biodiversité n'a jamais été autant prise en compte »

Le constat semble largement partagé d'une évolution positive et d'un contexte où la biodiversité serait prise en compte à un niveau jusqu'ici inégalé. On peut considérer que cela relève d'une évidence dans la mesure

où elle ne l'était quasiment pas jusque-là. Cependant, il est intéressant de noter le consensus quant à ce constat.

Selon le directeur adjoint du SNP, *« on n'a jamais autant pris en compte qu'aujourd'hui la biodiversité dans les processus de décision »*. C'est ce que confirme le représentant de la DREAL Rhône-Alpes qui considère « *qu'aucun projet ne peut arriver au bout du processus sans prendre en compte la biodiversité* ».

Cela n'empêche pas de faire le constat que « *la connaissance actuelle en écologie est faible au vu des enjeux* ». Par ailleurs, on observe logiquement que la perception des enjeux liés à la meilleure prise en compte de la biodiversité dans les projets d'ILTe reste très liée aux types d'acteurs interrogés (opérateurs, élus, représentants de collectivités territoriales, associatifs). Cette variété des représentations entraîne, entre les différentes parties prenantes, des incompréhensions qu'il apparaît d'autant plus important de lever que, selon ces mêmes interlocuteurs, *« c'est en comprenant les impératifs de chacun qu'on arrivera à prendre des mesures pérennes pour la biodiversité »*.

Une mobilisation des porteurs de projets en faveur de la biodiversité, inégalement partagée?

Certains font également parfois la différence entre les types d'infrastructures de transport distinguant bons (ferroviaire) et mauvais (routier) élèves en la matière, comme l'explique ce représentant de l'Autorité Environnementale : « *sur les projets routiers en général, la biodiversité n'est pas prise en compte de manière très sérieuse, surtout en ce qui concerne les continuités écologiques* ». Si RFF bénéficie d'une culture de la concertation qui a pu lui permettre d'être peut-être plus sensible que d'autres à ces questions, la création du "Club Infrastructures Linéaires et Biodiversité" (CILB) en 2008 semble pourtant témoigner d'une volonté de la part des grands opérateurs d'infrastructures de se donner les moyens de mieux prendre en compte et préserver la biodiversité. Cependant, s'il est bien écrit dans la charte qu'ils mettent en œuvre des pratiques afin de « *concilier leurs enjeux avec les enjeux de préservation de la biodiversité* », les représentants de ces dernières que nous avons interrogés reconnaissent volontiers qu'il ne s'agit « *pas* (de) *leur enjeu principal même si c'est un enjeu majeur* ».

La mise en place en 2010 d'un concours "Infrastructures pour la Mobilité, Biodiversité et Paysage" par l'Institut Des Routes, Rues et Infrastructures pour la Mobilité pour récompenser les projets où « *la prise en compte de la biodiversité* (va) *au-delà du cadre réglementaire et des compensations surfaciques »* participe de la même logique de sensibilisation à la question de la biodiversité.

On pourrait également citer le partenariat mis en place entre RFF (maintenant SNCF Réseau) et FNE qui a abouti en octobre 2012 à la rédaction conjointe d'un guide intitulé "Biodiversité et grands projets ferroviaires, intégrer des enjeux écologiques dès le stade des études". La méconnaissance de ce guide chez les acteurs de terrain interrogés laisse néanmoins présager qu'il ne s'agit que de « *grands accords de principes d'envergure nationale, qui ne s'appliquent pas réellement à l'échelle locale* » comme en témoigne un représentant de FNE au niveau local.

La biodiversité, une contrainte voire un prétexte…

L'intégration de la biodiversité semble, d'une manière générale, perçue comme une contrainte intégrée par les maîtres d'ouvrages, plus que comme une opportunité. Selon un conseiller général en Rhône-Alpes, *« les maîtres d'ouvrages pensent aujourd'hui qu'il vaut mieux passer par la concertation pour éviter les procès des associations de défense de l'environnement, c'est simplement pour diminuer le risque d'être contesté par ces associations et de voir leur projet annulé ; ce n'est pas quelque chose de naturel, mais fait sous la contrainte »*. Au sein des DREAL, on évoque aussi le souci d'éviter les contentieux ultérieurs. Mais chacun se renvoie un peu la balle lorsqu'il s'agit de mesurer l'authenticité de son engagement en matière de défense de la biodiversité. Selon un maître d'ouvrage, il est *« difficile de savoir, pour les projets locaux, si c'est réellement pour un intérêt public qu'une association se bat ou pour des intérêts privés. La biodiversité est parfois seulement un prétexte pour faire des recours contre un projet quand d'autres moyens ne fonctionnent pas »*. Il est ainsi souligné la divergence de positions sur un même projet, comme par exemple sur le projet GPSO, entre la position défendue par la fédération nationale FNE et une fédération régionale comme la SEPANSO pourtant affiliée à FNE mais très remontée contre le projet localement.

On voit donc que si l'on suit l'analyse de ces acteurs, aucun acteur ne prendrait vraiment au sérieux la biodiversité, dont la prise en compte ne serait jamais qu'un moyen en vue d'atteindre d'autres objectifs que son maintien (faire passer un projet ou au contraire l'empêcher), et jamais comme une fin en soi.

Il convient également de souligner l'idée, semble-t-il assez répandue parmi les maîtres d'ouvrage, d'une utilisation purement « instrumentale » de la protection des espèces par les associations s'opposant aux projets. On entend ainsi des formules suggérant que de telles associations, pour s'opposer à tel projet, sont « allées chercher l'espèce X », de façon purement stratégique, comme un « coup » joué dans leur lutte contre le projet. Tout se passe comme si une vigilance des acteurs associatifs relevant d'un attachement et de convictions sincères était tout simplement

impensable.

Les mesures réglementaires marquées par les 3 principes « Eviter, Réduire, Compenser » apparaissent souvent inadaptées aux yeux de ces acteurs par méconnaissance des milieux naturels d'une part (*« pour éviter, il faut connaître »*) et par manque d'évaluation - en particulier des mesures compensatoires - d'autre part. En effet, les avis sont plutôt unanimes pour dire que les mesures compensatoires posent problème. Les entretiens font ainsi apparaître différents points de tensions :

- la pression foncière empêche de trouver les terrains nécessaires à la compensation
- les mesures compensatoires souffrent d'un manque de suivi
- les maîtres d'ouvrage sont accusés d'avoir recours trop systématiquement aux mesures compensatoires
- il n'existe pas de distance minimale ou maximale entre la zone « détruite » et la zone de compensation

Les interlocuteurs interrogés proposent pêle-mêle des pistes d'évolution:

- mutualiser sur un même terrain différentes mesures de compensation
- créer des banques de compensation pour faciliter la recherche de terrains disponibles
- monétariser la biodiversité pour montrer que les mesures d'évitement peuvent créer de la valeur
- améliorer la connaissance écologique (inventaire, localisation, suivi, définition des espèces menacées,...)
- faire évoluer les études d'impact pour que la prise en compte de la biodiversité se fasse plus en amont des projets
- faire financer la préservation de la biodiversité par les maîtres d'ouvrage
- inciter aux bonnes pratiques en valorisant les projets exemplaires

Enjeu pour les uns, contrainte pour les autres, la biodiversité apparaît comme le support de représentations multiples (et parfois concurrentes) qui se cristallisent dans les projets d'infrastructures de transport.

Les acteurs et relations entre les acteurs dans le cadre de la prise en compte de la biodiversité

En ce qui concerne les projets ferroviaires, SNCF réseau a un contrat de performance avec l'Etat. L'entreprise doit justifier ses performances par 12 indicateurs, parmi lesquels deux concernent l'environnement : le bruit et les continuités écologiques. Le respect de la biodiversité fait donc partie des grands objectifs de SNCF réseau. Cependant, pour les réseaux ferrés existants, la priorité reste de sécuriser les zones dangereuses. L'adjointe à la direction du service Environnement et Développement Durable chez

SNCF réseau nous explique ainsi qu'*« on peut déterminer des « zones de conflits » en fonction des « minutes perdues » d'un train. Quand un gros animal est au milieu d'une voie, voire percute le train, celui-ci est ralenti ou s'arrête (un sanglier peut stopper un train et détruire les systèmes électroniques à l'avant d'un train, le stoppant pour plusieurs heures), causant une augmentation du temps de trajet. L'analyse de ces minutes perdues permet de déterminer les zones dangereuses du réseau ferré. La priorité est donc de sécuriser ces zones. Les voyageurs ne comprendraient pas que l'on investisse de l'argent pour les poissons avant de penser à leur sécurité ! »*. Malgré tout, d'après le responsable environnement de la mission GPSO chez SNCF réseau *« l'enjeu qu'est la biodiversité est intégré très en amont dans les études. C'est un élément structurant de la démarche »*.

En ce qui concerne le réseau routier, d'après le référent infrastructures au SAPI, à la DREAL Rhône-Alpes, *« l'enquête publique sur l'étude d'impact a pour vocation de déterminer si les impacts du projet sur l'environnement sont inférieurs aux gains apportés par le projet. Cela se fait dans un processus de concertation. Un projet ne peut pas arriver au bout du processus sans prendre en compte la biodiversité »*.

Cependant, si la biodiversité est partie intégrante des études d'impacts, est-elle perçue comme une contrainte ou un enjeu important ?

D'après le chef de service adjoint du SMTI à la DREAL Rhône-Alpes, tous les maîtres d'ouvrage ne prennent pas la peine de respecter parfaitement la loi en matière de biodiversité. Pour lui, *« la loi est la même pour tout le monde »* mais *« il y a des façons d'interpréter différentes »*. Il pense que les maîtres d'ouvrage s'impliquent plus qu'avant dans la protection de la biodiversité : *« le maître d'ouvrage est plutôt proactif dans l'étude d'impact, mais plutôt parce que l'environnement est une contrainte pour lui, et qu'il veut que l'enquête publique se passe bien »*.

Un conseiller général de la région Rhône-Alpes nous confirme également que si *« les maîtres d'ouvrages pensent aujourd'hui qu'il vaut mieux passer par la concertation pour éviter les procès des associations de défense de l'environnement, c'est simplement pour diminuer le risque d'être contesté par ces associations et de voir leur projet annulé ; ce n'est pas quelque chose de naturel, mais fait sous la contrainte »*. A contrario, l'adjointe à la direction de l'environnement et du développement durable chez SNCF réseau se défend de cela, nous assurant que son service *« essaye de faire en sorte que l'environnement soit un enjeu et non une contrainte »*. Elle reconnaît cependant que si RFF, avant de devenir SNCF réseau, avait une certaine culture de l'environnement (compétente et proactive sur le développement durable), ce n'était pas du tout le cas de la SNCF ; et depuis que 50000 cheminots travaillent à SNCF réseau, il faut beaucoup travailler pour faire changer les mentalités.

Dans tous les cas, que des actions pour protéger la biodiversité soient menées par acquis de conscience ou pour des raisons purement intéressées importe peu si le résultat est là, même si le doute sur les motivations des uns et des autres peut mener à une incompréhension générale, contre laquelle il est nécessaire de lutter.

Le dialogue entre maîtres d'ouvrage et opposants

Un partenariat a ainsi été conclu entre RFF (ex-SNCF réseau) et FNE (une fédération d'associations de protection de l'environnement) en 2009, fruit d'intérêts communs, qui a mené en 2012, après 3 ans de travail commun, à la publication d'un guide intitulé « Biodiversité et grands projets ferroviaires – Intégrer les enjeux écologiques dès le stade des études ». Cela permet à SNCF réseau de ne plus être confronté à une opposition systématique de FNE sur ses projets, et à FNE d'avoir un droit à la parole. D'après le vice-président de FNE, la 1ère année de collaboration a permis de comprendre comment travaillait l'autre et réviser certains a priori : *« RFF pensait que FNE n'était jusqu'à présent que placé là en embuscade pour travailler dans le juridique et préserver égoïstement leurs ressources, et FNE pensait que RFF faisait exprès de ne pas s'occuper de biodiversité »*. Dans ce partenariat, l'avis de FNE est consultatif, mais au moins *« la personne qui traite le dossier chez RFF comprend pourquoi elle met en place telle ou telle démarche »*. Il existe de plus un contact direct (ligne rouge) entre les responsables nationaux de RFF et FNE. En plus de cela, FNE organise régulièrement des formations aux responsables environnements de RFF pour des projets. Pour le vice-président de FNE, *« il est incroyable qu'un tel guide portant les 2 logos (FNE et RFF) ait vu le jour après des années d'affaires juridiques »* opposant les deux structures. D'après l'adjointe à la direction de l'environnement et du développement durable chez SNCF réseau, *« SNCF réseau prend de mieux en mieux en compte la biodiversité, en anticipant au maximum les problèmes et en hiérarchisant les zones à enjeux. Le partenariat avec FNE nous a permis de mieux structurer nos relations»*. En ce qui concerne les autoroutes, le vice-président de FNE nous explique qu'il n'existe pas de partenariat : *« aujourd'hui il n'y a plus beaucoup de construction d'autoroutes de toute façon, et FNE a donc une position plus radicale quant à la création de nouvelles autoroutes. Cependant, pour les travaux d'entretiens autour des autoroutes, le même type de dispositions (contact direct entre FNE et le maître d'ouvrage) est mis en place, à une échelle plus régionale »*.

Mais ce type de partenariats se retrouve-t-il vraiment de manière concrète pour les projets régionaux ? Un chargé biodiversité et infrastructures de la FRAPNA, association pourtant fédérée à FNE se situant dans la région Rhône-Alpes nous a déclaré qu'il n'était pas au courant du partenariat conclu entre RFF et FNE. Selon lui, il s'agit simplement de *« grands accords de principe d'envergure nationale, qui ne s'appliquent pas réellement à*

l'échelle locale ». Il nous a donné l'exemple du projet CFAL, pour lequel il n'y a aucun partenariat entre la FRAPNA et RFF. La FRAPNA a toutefois un rôle consultatif sur de nombreux projets. Elle est reconnue comme expert local. Lorsqu'elle est sollicitée pour un avis lors d'un projet d'infrastructure, elle essaye systématiquement de tirer le projet vers le haut, c'est à dire de réduire au maximum son impact sur l'environnement. Les partenariats sont fixés par une charte dont l'objectif est l'excellence environnementale. Du côté de l'Aquitaine, la Sepanso, principale association de protection de l'environnement s'opposant souvent à des projets d'infrastructures de transport, fédérée également à la FNE, peut d'après l'adjointe à la direction de l'environnement et du développement durable chez SNCF réseau ne pas avoir le même avis que FNE sur un projet. Cela s'est manifesté clairement sur le projet de lignes à grande vitesse GPSO en Aquitaine, défendu par FNE mais pour lequel c'est *« Sepanso qui* (a été) *intraitable »* d'après elle.

Il y a donc toujours des problèmes de compréhension entre acteurs malgré ce partenariat RFF/FNE. D'une manière générale, notre contact chez SNCF réseau considère qu'il est *« difficile de savoir, pour les projets locaux, si c'est réellement pour un intérêt public qu'une association se bat ou pour des intérêts privés. La biodiversité est parfois seulement un prétexte pour faire des recours contre un projet quand d'autres moyens ne fonctionnent pas. SNCF réseau a donc de grandes difficultés à travailler avec ce genre d'opposants. Il est possible de travailler avec les opposants autour d'un verre, mais jamais en concertation »*. La déléguée développement durable chez la société autoroutière APRR tient le même discours : *« Le problème que l'on a pu rencontrer dans certains contextes, c'est quand la biodiversité est prise en otage, quand les opposants s'en servent pour stopper le projet (les riverains qui ne veulent pas d'une autoroute dans leur jardin, et les associations de défense de l'environnement) »*.

Cela n'empêche pas une collaboration entre associations de protection de l'environnement et maîtres d'ouvrage dans certains cas, mais cela n'est pas une généralité. La déléguée développement durable chez APRR nous confirme ainsi qu'*« APRR collabore avec des associations de protection de l'environnement. Les associations font tout lors de l'enquête publique pour que l'autoroute ne se fasse pas, mais si elles sentent que le projet va se faire quand même, elles font alors tout pour que l'autoroute soit moins importante niveau impacts, pour rendre l'infrastructure meilleure »*. De son côté, l'adjointe à la direction de l'environnement et du développement durable chez SNCF réseau se plaint que *« beaucoup de naturalistes défendent le ferroviaire comme alternative au routier, mais font tout pour gêner l'avancée des projets en exigeant trop »*, ce qui est complètement contradictoire d'après elle.

Mais les associations de leur côté se sentent-elles bien intégrées aux projets ? Le vice- président de FNE semblait plutôt positif sur la question.

Le chargé biodiversité et infrastructures de la FRAPNA nous assure quant à lui que *« la FRAPNA est régulièrement contactée par les maîtres d'ouvrage pour les grands projets »*.

Mais, avec ou sans partenariats, les mesures prises sont-elles efficaces ? Nous avons recueilli les avis de différents acteurs à ce sujet, et le bilan est plutôt mitigé. Une membre de l'Ae nous a ainsi déclaré d'entrée de jeu que *« sur les projets routiers en général, la biodiversité n'est pas prise en compte de manière très sérieuse, notamment en ce qui concerne les continuités écologiques. Par exemple les projets de l'AFAF (Aménagement Fonciers Agricoles et Forestiers) placent souvent mal les passages à grande faune terrestre. En revanche, les projets de renaturation et les projets visant à assurer les passages hydrauliques sont souvent mieux faits, les maîtres d'ouvrage font un effort là-dessus. Par exemple, SNCF réseau a drastiquement diminué son utilisation d'herbicides pour le traitement des voies ferroviaires »*.

Il est donc difficile de dégager des facteurs explicatifs tant les situations sont variables y compris pour un même projet porté par un même maître d'ouvrage, selon le type de mesures prévues et la manière dont elles sont mises en œuvre.

Pour la déléguée développement durable chez APRR, les mesures prises pour la biodiversité sur leurs projets autoroutiers, perçues comme bien adaptées au moment de leur conception, sont en fait souvent en décalage avec la réalité du terrain. Un degré d'exigence trop élevé de la part des acteurs comme l'Ae et le CNPN auraient des effets contre-productifs selon elle :

Elle regrette ainsi que *« l'Ae, la DREAL et le CNPN ont imposé des mesures non tenables sur le terrain et dans la durée à APRR, non pérennes »*. Elle explique que APRR a intégré la dimension environnementale et la biodiversité directement dans ses équipes depuis 20 ans, mais qu'aujourd'hui *« les experts en biodiversité et associations de défense de la nature ou organismes de recherche (UICN) ont du mal à comprendre qu'une nouvelle dynamique se recrée après la construction de l'autoroute. Par exemple les talus routiers sont des refuges pour la biodiversité chassée par l'agriculture intensive »*. Ce point de vue est partagé par l'adjointe à la direction de l'environnement et du développement durable chez SNCF réseau, qui nous explique que sa société *« crée de la valeur par ses mesures d'évitement et de réduction », et qu'aujourd'hui « personne ne s'en rend compte »*.

En plus de cela, la SNCF réfléchit à de nouvelles façons de valoriser la biodiversité : *« il y a d'anciennes voies de train abandonnées qui ne sont pas entretenues. Celles-ci pourraient constituer des corridors écologiques dans des régions comme la Beauce, où les haies et talus sont inexistants. Autre*

point : Sur les lignes où il y a de la circulation, en cas de problème lié à la végétation, tout est coupé à blanc. Ce n'est pas bien d'un point de vue biodiversité, mais il n'y a pas d'autre solution pour conserver une bonne sécurité des voyageurs. Cela a entraîné des recours par des associations de protection de l'environnement. C'est un des objectifs d'ITTECOP, permettre de trouver des solutions d'avenir sur ces sujets ».

Concernant l'évolution générale des mesures prises, la déléguée développement durable chez APRR considère que *« l'évolution de la prise en compte de la biodiversité est plutôt positive mais avec des bémols sur l'efficacité de la prise en compte »*. Elle trouve en effet que les mesures prises, perçues lors de leur conception comme bien adaptées, sont en fait souvent en décalage avec la réalité du terrain. Elle regrette aussi que *« l'Ae, la DREAL et le CNPN ont imposé des mesures non tenables sur le terrain et dans la durée à APRR, non pérennes »*. L'adjointe à la direction de l'environnement et du développement durable chez SNCF réseau partage cette idée que les mesures de compensation imposées par la DREAL peuvent être disproportionnées et insensées : *« la compensation est quelque chose de compliqué : souvent les DREAL s'y connaissent moins bien en la matière que SNCF réseau ! Soit ils n'en ont rien à faire de la biodiversité, ce qui arrange bien SNCF réseau qui peut faire ce qu'elle veut, soit ils sont juste incompétents et traitent la biodiversité comme quelque chose d'administratif, imposant des règles arbitraires complètement stupides et déconnectées du terrain, comme « vous compenserez 40 fois la surface »*. Par exemple pour le projet Tours-Bordeaux, *« les choses se sont plutôt bien passées avec la DREAL Aquitaine, mais il y a eu plus de problèmes avec celle de la région Poitou-Charentes »*. Pour notre contact à la FRAPNA, sur les projets dont il a connaissance, il trouve que *« les mesures compensatoires sont adaptées à ce qui est impacté par le projet. Il y a des mesures compensatoires « espèces », comme la recréation de milieux favorable pour une espèce menacée, et les mesures compensatoires « milieux », pour les zones humides par exemple, pour lesquelles on définit un ratio pour la compensation. La plupart du temps, 1 hectare de zone humide détruit par une infrastructure doit ainsi être compensé par 2 hectares de création d'une autre zone humide»*. Selon lui, ces mesures compensatoires sont efficaces.

Pour le chargé de mission espèces protégées au SPREB de la DREAL Aquitaine, la biodiversité est mieux prise en compte depuis le Grenelle de l'Environnement.

Le président de l'Ae est d'accord sur cette évolution positive de la situation : *« la séquence Eviter, réduire, Compenser est plus ou moins correctement mise en application. L'évolution est plutôt positive dans le sens où on évite de plus en plus l'artificialisation du territoire, en essayant de trouver des variantes sans consommation de nouvelles terres »*. Cependant, il rajoute : *« Toutefois, les maîtres d'ouvrage se tournent plus facilement vers la mesure de compensation »,* c'est-à-dire que selon lui les maîtres d'ouvrages se

reposent dès le début du projet sur la compensation comme moyen de protection de la biodiversité, ce qui est contraire à l'idée-même de la séquence ERC.

Cet avis se retrouve chez plusieurs acteurs, notamment chez notre interlocuteur de Cerema, qui déclare qu'« *en général, les séquences « Eviter » et « Réduire » sont bien mises en place dans les projets d'infrastructures linéaires de transport, même s'il y a toujours des impacts résiduels, qui donnent lieu à de la compensation, en plus de la compensation liée à la destruction d'espèces. Le problème vient du fait que pour certains projets, le maître d'ouvrage veut plutôt « tirer sur la compensation », plutôt que de s'embêter à bien appliquer l'évitement et la réduction. Or souvent, c'est mal compensé. En effet, le prix du foncier augmente de manière importante lorsqu'un projet est mis en place. Il y a donc une recherche concurrentielle des différents projets locaux ou passant à côté pour acheter des terrains de compensation (ex : autoroute vs LGV), et il est difficile au final de trouver suffisamment de terrain pour compenser suffisamment. Les compensations se sont toujours inscrites tard dans les projets, alors qu'au contraire, il faudrait rechercher très en amont les possibilités de compensation* ».

En effet, lors de l'implantation d'un projet, les prix des terrains sont démultipliés, parfois par 5 ou 6. Notre interlocuteur à la FRAPNA nous avait également évoqué que les mesures de compensation se déroulaient mieux quand le maître d'ouvrage avait plus d'argent à consacrer à la compensation, pour ces mêmes raisons, même s'il pense que les mesures mises en place sont en général efficaces. Chez LTF, le problème rencontré avec les mesures compensatoires est que *« les communes parfois ne veulent pas céder des terrains car elles veulent pouvoir y faire leurs propres mesures compensatoires pour les projets communaux »*, rajoutant encore des difficultés pour trouver du terrain. De plus, les agriculteurs voient le rachat de terres agricoles d'un mauvais œil. D'après le vice-président de FNE, il existe depuis 3 ou 4 ans *« une position commune entre FNE et la FNSEA : les agriculteurs comprennent que la compensation n'est qu'un processus justifiant la destruction d'un autre terrain, ailleurs »*.

En ce qui concerne les mesures d'évitement et de réduction, si certains pensent que ces mesures sont trop souvent anecdotiques devant la compensation, ce n'est pas le cas de notre contact au SPREB de la DREAL Aquitaine, qui trouve que *« pour les grands projets, les mesures d'évitement et de réduction sont bien appliquées. Il n'y a cependant pas assez de retours et suivis sur ces grands dossiers pour savoir si tout a été bien fait ou non »*. Et effectivement, qu'il s'agisse des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation, il y a un manque cruel de suivi. On nous a ainsi déclaré au CGEDD au sujet des bilans LOTI que, si *« Le bilan économique est la plupart du temps très bien encadré, le bilan environnemental quant à lui n'est pas assez développé »*.

Une membre de l'Ae nous a aussi expliqué qu'« *il faudrait suivre davantage les mesures compensatoires ; de gros progrès sont à faire là-dessus. Globalement, les grands maîtres d'ouvrages appliquent mieux la séquence ERC que les moyens. En effet, pour les ouvrages de taille moyenne, les bureaux d'étude se font payer très cher tout en faisant très mal leur travail, abusant de la confiance des maîtres d'ouvrage. Et il n'y a pas vraiment d'amendes en cas de non-respect des engagements : l'action de police de la DREAL est très limitée car la DREAL a de moins en moins de moyens. Il est impossible de tout contrôler* ».

Au Cerema, on nous a indiqué que *« globalement, les gros projets sont assez bien suivis, contrairement aux projets locaux, pour lesquels le suivi n'est pas toujours bien mis en place : il y a séparation des services aménagement et environnement, rendant la concertation difficile. Pour les gros projets, il y a en général un suivi plus important puisqu'il s'agit de gros contrats assez suivis et avec des risques d'amendes importants, alors que la DREAL peut parfois passer à côté de certains problèmes sur des projets plus petits* ».

De son côté, la DREAL se défend que, si elle peut arrêter un projet, *« son rôle est plutôt d'assister les porteurs de projets. Il y a une forte influence politique derrière les projets »*, de laquelle découle peut-être ce manque de réactivité. En plus de ce problème de non-respect des engagements à la base, il y a aussi le problème de la pérennité des mesures. Le vice-président de FNE nous explique ainsi que *« ce n'est pas tout de définir des mesures, il faut également pouvoir s'assurer de son entretien, sa pérennité. Souvent, le problème rencontré est que le maître d'œuvre n'a pas les crédits dans la durée pour garder en état ces passages. Ce n'est pas la même personne qui construit et qui exploite, il peut donc être difficile de garantir que l'équipement sera entretenu dans les années à venir »*. Le SPREB de la DREAL Aquitaine explique quant à lui que *« les travaux doivent être suivis sur toute la durée de la concession (55 ans pour une LGV !), or c'est pratiquement impossible d'avoir une vision à si long terme »*. D'après notre contact à la FRAPNA, un certain type de contrôle de la mise en place des mesures de compensation existe depuis 3 ou 4 ans : *« l'ONCFS a été missionné pour contrôler les gros dossiers de mesures compensatoires. En ce qui concerne la pérennité des mesures compensatoires, le suivi se fera sur 10 à 30 ans maximum »*. Cependant, *« passé ce délai, le risque est l'arrêt du financement par les maîtres d'ouvrage »*.

Outre ce problème de pérennité des mesures, l'ensemble des acteurs s'accorde à dire que le principal problème de la prise en compte de la biodiversité réside dans la phase chantier. Pour notre contact du SPREB de la DREAL Aquitaine, *« les mœurs sont compliquées à faire évoluer sur les chantiers : les équipes chargées de l'environnement ne sont pas aussi importantes que les équipes chargées de la technique pour la bonne réalisation de l'ouvrage, elles sont donc moins écoutées et moins financées. Le génie écologique n'est donc souvent pas mis en place pour ces raisons,*

alors qu'il le faudrait parfois». La DTSO fait tout de même, d'après notre contact au Cerema, *« beaucoup de contrôles environnementaux pour la Direction des Infrastructures de Transport (DIT) au MEDDE (Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie). Il s'agit d'accéder à tout moment à un chantier pour contrôler que les choses sont bien faites en matière de respect de la biodiversité »*. De son côté, la responsable études environnementales Lyon-Turin chez LTF tient un discours différent de celui de la DREAL, puisqu'elle défend que sa société fait de gros efforts pour la biodiversité et n'a pas à rougir de ses pratiques : *« un prestataire payé par le maître d'ouvrage veille à la réelle prise en compte des mesures de réduction sur les chantiers (visites régulières), et LTF fait appel à de l'assistance à la maîtrise d'œuvre pour savoir comment aborder les problèmes au jour le jour sur le chantier, pour traduire les engagements en une gestion concrète, notamment pour coordonner le timing pour les mesures compensatoires. Par exemple, LTF a ainsi dû immobiliser tout un chantier pour attendre le mois de septembre pour transplanter des tulipes protégées »* avec tous les problèmes de gestion du personnel que cela engendre. *« Le niveau d'approfondissement de tout cela sur ce projet prouve que la biodiversité est bien prise en compte, nous n'avons pas honte des impacts de notre projet. Après, tout est perfectible, mais il faut faire des compromis pour faire au mieux une infrastructure, on ne peut pas tout éviter »*. Si cet exemple de la protection de la biodiversité sur une portion de la LGV Lyon-Turin semble relativement encourageant, il faut bien faire attention à ne pas généraliser ces pratiques pour tous les maîtres d'ouvrage. Par exemple, notre contact au SPREB nous a confié que *« pour la partie Girondine du Tours-Bordeaux, RFF n'a pas mis en place les moyens nécessaires au respect de la biodiversité en début de chantier. Il y a eu un sur- défrichement sur 100 mètres qui n'était pas nécessaire, et les mesures de compensation, qui devaient toutes être mises en place fin 2014, ne le sont pas du tout actuellement… Des procès-verbaux ont été attribués à RFF pour cela. Le Tours-Bordeaux est LE chantier compliqué. Le niveau d'exigence imposé a dû être mal anticipé par RFF, d'où ces problèmes. Le retard qui a été pris sur ce chantier ne sera jamais rattrapé »*.

Un dernier problème existe vis-à-vis des mesures compensatoires : le manque de cadre concernant la distance possible. Il n'existe en effet pas de distance maximale entre la zone détruite par la construction de l'infrastructure et la zone où s'effectue la compensation[50]. D'après notre

[50] Selon la loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, l'Art. L. 163-1 du Code de l'Environnement prévoit que " Les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou, en tout état de cause, à proximité de celui-ci afin de garantir ses fonctionnalités de manière pérenne. Une même mesure peut compenser différentes fonctionnalités". L'article 163-5 prévoit quant à lui que les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité définies au I de l'article L. 163-1 sont géolocalisées et décrites dans un système national d'information géographique, accessible au public sur internet. Les maîtres d'ouvrage fournissent aux services

contact au SPREB, cette distance peut fréquemment aller jusqu'à 20 km. La FRAPNA nous a déclaré que pour les projets avec lesquels elle est partenaire, ils imposent une distance maximale de 1,5 km du lieu détruit, *« pour que la préservation reste locale». Cependant, avec la pression foncière, cela devient de plus en plus dur à tenir. « Actuellement, à l'échelle nationale, la Caisse des dépôts achète de très grandes surfaces, par exemple dans la Craux, pour avoir en réserve des terrains de compensation écologique »*. On se rapproche donc peu à peu du système de banques de compensation, qui existe déjà aux Etats-Unis, pour lequel le maître d'ouvrage n'a qu'à payer un organisme tiers qui possède déjà les terrains de compensation. SNCF Réseau semble plutôt favorable à cette évolution comme solution aux problèmes du foncier. Cependant, cela éloignerait nécessairement les terrains de compensation des territoires détruits ou abîmés.

Sur la base de cette première campagne d'entretiens, le questionnement en direction des bureaux d'études et des aménageurs a pu être consolidé. Ce sont ces résultats que nous allons maintenant présenter en distinguant d'abord le point de vue des porteurs de projet, puis celui des bureaux d'études.

2. Les porteurs de projet

Les porteurs de projets interviewés ont été choisis à partir d'une sélection diversifiée de projets récents ou en cours d'infrastructures linéaires de transport (métro ; tramways ; ligne ferroviaire ; route) majoritairement en région parisienne[51]. Ceci afin de s'assurer du caractère incarné des propos à partir d'un entretien conduit autour de l'expérience de la conduite des projets en question. Les entretiens ont été réalisés par les élèves de la Dominante d'Approfondissement Science Politique, Ecologie et Stratégies, dans le cadre de deux modules obligatoires d'Initiation à l'enquête de terrain en sciences sociales[52].

Le travail a été supervisé par Cécile Blatrix et Fabien Reix et a donné lieu à une présentation devant l'équipe de recherche élargie aux responsables de la DA SPES à AgroParisTech le 22 février 2017.

12 entretiens ont ainsi pu être réalisés au cours du mois de janvier 2017, généralement auprès des responsables environnement. L'ambition n'était

compétents de l'Etat toutes les informations nécessaires à la bonne tenue de cet outil par ces services.

[51] On trouvera en annexes la liste détaillée des entretiens réalisés.

[52] Merci à l'ensemble de la promotion qui a ainsi contribué très activement au déroulement de la recherche : Mathilde Bezard, Amandine BIaggini, Pierre Chassé, Renaud d'Harvilliers, Jérôme Faure, Ariane Favier, Elisabeth Fries, Grâce Joffre, Théo Lacoste, Thibault Leroux, Pauline Rattez, Valentin Russeil, Alice Vènes.

pas d'atteindre à une représentativité des interviewés, dépassant le cadre des possibilités, mais d'obtenir une vision solide des conceptions de porteurs de projets saisie à partir d'une diversité de projets, opérateurs et contextes territoriaux.

La campagne d'entretiens fait apparaître des points de convergence mais aussi de divergence par rapport aux bureaux d'études :

- Bureaux d'études et porteurs de projet portent la même appréciation sur le sens de la tendance à une plus grande prise en compte de la biodiversité, ainsi que sur sa temporalité : le Grenelle de l'environnement a été le moment déclencheur ; les effets sur leurs pratiques se font plus nettement sentir depuis 4 à 5 ans (c'est-à-dire depuis 2011 – 2012).
- Cette tendance suscite une adhésion exprimée avec plus de distance que parmi les bureaux d'études, mais sans remise en cause d'une manière générale ; on ne retrouve pas notamment le caractère « engagé » du vocabulaire de certains membres de bureaux d'études
- Si la biodiversité est évoquée d'un point de vue réglementaire, elle semble moins nettement évoquée comme une contrainte dans le discours que les porteurs de projets tiennent sur eux-mêmes, que dans la vision qu'en ont les acteurs interviewés dans la première campagne d'entretiens, pour beaucoup agents de l'administration centrale ou déconcentrée de l'environnement. Ce résultat peut bien sûr être interprété de plusieurs manières : on connaît la tendance des interviewés dans le cadre de l'interaction que constitue un entretien semi-directif, à essayer de donner une vision valorisante de leur action, conforme à la représentation qu'ils se font des attentes de leur interlocuteur. On ne peut pas exclure que les interviewés aient pu taire un certain nombre de réserves ou de critiques. Plus probablement peut-être les résultats sont à relativiser dans la mesure où nous nous sommes adressés aux plus susceptibles d'être sensibles à ces enjeux au sein des équipes de projet du fait de leur fonction et de leur formation. Il se dégage l'idée d'une biodiversité qui s'est imposée à un moment donné et a en quelque sorte été subie, qui conduit à des coûts supplémentaires pas toujours anticipés et des contraintes de délais, mais dont l'importance n'est pas remise en cause.
- Les acteurs interviewés ont souvent une vision exigeante et dynamique de la biodiversité qui va au-delà d'une approche espèce par espèce.
- L'incompréhension de l'importance de la biodiversité viendrait des acteurs des territoires concernés par les projets. Ainsi, il est intéressant de noter que les porteurs de projets, face aux acteurs de terrains (élus, profession agricole, habitants,...) expliquent se trouver dans la position de devoir défendre les mesures prévues pour prendre en compte la biodiversité dans leur projet. Un travail de

pédagogie - dont on peut se demander dans quelle mesure ils y sont préparés – est ainsi évoqué, et témoigne selon leurs dires d'une incompréhension de l'importance accordée à ces enjeux.

- La biodiversité apparaît comme un enjeu parmi d'autres ; qu'il convient de traiter mais qui n'est crucial ni pour les porteurs de projets, ni pour leurs interlocuteurs, qu'il s'agisse du grand public, des habitants, des élus locaux et encore moins pour la profession agricole. En l'inscrivant, dans leur propos, dans le cadre de l'évocation plus large des préoccupations et enjeux liés à leurs projets, les porteurs de projets relativisent en quelque sorte l'importance de cet enjeu dans leur pratique professionnelle.
- Les acteurs les plus actifs dans l'instruction/ la vérification de prise en charge de la biodiversité au sein du processus de décision sont peu évoqués et quand ils le sont, semblent perçus comme relativement « secondaires » : Les associations de défense de l'environnement ne semblent pas toujours prises au sérieux et sont soupçonnées d'instrumentaliser la biodiversité comme un prétexte pour contrecarrer les projets ; les services de l'Etat sont parfois critiqués ; la compétence en matière d'écologie des membres certaines instances comme le CNPN est parfois mise en doute. L'Autorité environnementale en revanche, est considérée comme un nouvel acteur dans le jeu, dont les avis constituent un nouveau type de ressource, sur laquelle les acteurs, notamment associatifs, peuvent désormais s'appuyer.

Une biodiversité subie ?

Le terme qui revient le plus souvent à propos de la biodiversité dans les entretiens auprès des porteurs de projets, est celui de réglementation :

> P13_22 :*« L'environnement c'est un cadre réglementaire. Euh… Ce n'est pas une composante du projet. Enfin ça le devient par contrainte mais pas par nature »*

> T11_1011 : *« C'est vrai que sur les projets d'infrastructure, quand on parle de biodiversité, on parle espèces protégées qui font appel à des réglementations »*

> J15_05:*« La biodiversité… Alors elle est abordée de façon très réglementaire parce que c'est la réglementation qui nous fait travailler sur ce sujet-là, et donc la réglementation c'est l'application de la doctrine 'éviter réduire compenser' »*

Mais l'importance de la prise en compte de la biodiversité n'est pas remise en cause et certains l'évoquent même comme « un enjeu primordial » en dépit des difficultés qu'elle peut représenter :

J15_03 :*« Alors la biodiversité c'est un enjeu primordial hein. C'était vraiment un des sujets les plus difficiles à traiter au cours de ce projet. C'est difficile dès le début parce que les procédures de mise en œuvre des aménagements tant loi sur l'eau, donc protection de l'hydraulique, que faune-flore, sont des procédures complexes qui passent devant de nombreuses instances de concertation et de validation. Pour respecter les délais il faut avoir des procédures exemplaires »*

L'environnement serait même devenu un enjeu central dans le cadre cependant d'une définition très large de l'environnement comme dans l'extrait ci-dessous :

M16_15 : *« Enfin ce que je ressens là c'est que l'environnement est vraiment intégré dans le processus … Enfin…* (Rires, il montre le portable qui enregistre) *C'est pas des mots en l'air hein, je vous le dirais si c'était…*(Rires). *C'est même le processus un peu central. Après quand on parle d'environnement ce n'est pas le milieu naturel uniquement. C'est vraiment le territoire quoi. L'environnement c'est vraiment les enjeux naturels, les enjeux humains, les enjeux agricoles, le paysage, etc ; l'environnement global, c'est vraiment l'enjeu »*

Des effets sur l'organisation interne de l'entreprise sont perçus par certains des interviewés :

J15_09 :*« La direction environnement, elle a vraiment tendance à gonfler par rapport aux années précédentes parce que les enjeux sont mieux pris en compte et les engagements qu'on prend sont vraiment sur la durée »*

Ce caractère très encadré et donc relativement « subi » de la prise en compte des enjeux de biodiversité ne signifie pas pour autant que les acteurs interviewés ont une approche superficielle des enjeux. Au contraire, les entretiens témoignent d'une vision large et non fixiste des enjeux, qui va au-delà des seules exigences réglementaires.

V12_05 : *« La biodiversité… intra spécifique, spécifique, écosystémique. Ce ne sont pas que des espèces, c'est aussi une interaction entre les espèces qu'il peut y avoir. Entre les écosystèmes ; c'est pas juste une liste d'espèces. OK, c'est quand même basé sur les espèces protégées tous les dossiers qui sont faits pour les procédures réglementaires c'est vraiment lié aux espèces protégées mais c'est pas juste une liste d'espèces qu'il faudra compenser c'est aussi tout ce qui est fonctionnel »*

E21_04 : *« Les sujets importants dans le cadre de ce projet c'était : la fonctionnalité liée aux zones bocagères, ça c'est important. Et puis*

après la prise en compte liée au bocage il y a tout un tas d'espèces liées au bocage, notamment des amphibiens, des coléoptères, qui sont protégés également, donc c'était vraiment une prise en compte, une définition du tracé notamment… Une réduction des emprises travaux dans des endroits un peu sensibles. Tout ça, ça a été défini en fonction des inventaires qu'on a pu faire donc je vous dis voilà ce sont des inventaires qu'on a commencés en 2004 et qui se sont poursuivis en 2012-2013, donc de plus en plus précis »

E21_07 :*« C'est la préservation des habitats surtout, des habitats et en l'occurrence des habitats d'espèces, donc des habitats avec tout ce que ça représente depuis le sol jusque toute la faune liée aux arbres voilà la faune épogée et la faune épigée, et toute la flore qui va avec. Et donc au-delà des espèces en tant que tel, les espèces c'est quelque chose mais aussi des habitats, un fonctionnement des habitats, sur le plan hydraulique, sur le plan de la fonctionnalité, tout ça, des paysages »*

Les porteurs de projet portent la même appréciation que les bureaux d'étude sur le sens de la tendance à une plus grande prise en compte de la biodiversité, ainsi que sur sa temporalité : le Grenelle de l'environnement a été le moment déclencheur ; les effets sur leur pratique se font plus nettement sentir depuis 4 à 5 ans (c'est-à-dire depuis 2011– 2012).

E21_06 : *« Elle* (la réglementation) *est de mieux en mieux appliquée.* (Rires) *En gros, depuis le début des années 2000, elle a été de mieux en mieux appliquée, c'est vrai qu'il y a eu un renforcement des études d'impacts. Plus ça va aujourd'hui… Donc vous avez eu le Grenelle de l'environnement qui a fait avancer les choses, vous avez eu la réforme des études d'impact en 2011 qui a fait également bouger les lignes et tout ça c'est lié à des transpositions de directives européennes. En fait, voilà les directives européennes ont tiré la France vers le haut sur ces aspects liés à des transcriptions et la loi biodiversité aussi qui impose un certain nombre de choses, notamment en termes de mesures, suivi des mesures, souvent les mesures étaient faites et puis ensuite on les oubliait une fois qu'on avait eu les autorisations et donc quelle est l'efficacité des mesures ? »*

J15_09 : *« Euh, il y a eu la grande étape du Grenelle de l'environnement.* (Blanc) *qui était il y a une dizaine d'années, 2007-2008 il me semble. Après, il y a l'élaboration de la doctrine ERC qui a été bien formalisée, qui a permis de caler les choses et donc tant sur les mesures de réduction avec les ouvrages de transparence écologique que sur les mesures de compensation on voit rarement une demande extrêmement grandissante sur ces sujets-là »*

La mise en place de l'Autorité environnementale, qualifiée ci-dessous de « gendarme », est évoquée comme ayant joué un rôle important dans cette dynamique :

> M16_14 :*« Les enjeux environnementaux sont beaucoup plus pris en compte du fait qu'il y ait un gendarme qui va venir et qui va … en fait on est beaucoup plus écouté nous aussi en interne. En fait, l'environnement c'est quelque chose qui devient vraiment un enjeu à part entière parce qu'on sait que si on a un mauvais avis de la part de l'autorité environnemental même si c'est un avis, ça reste un avis simple hein mais bon il est joint au dossier d'enquête. Ce sont des avis qui sont utiles aux recours… En général les associations d'opposants, elles prennent l'avis de l'autorité environnementale, elles regardent tout ce qui ne va pas et posent des recours sur tout ce qui ne va pas. Donc ça a quand même un enjeu très important à ce niveau-là et pour moi - c'est quelque de chose de très récent l'AE, je crois que ça date de 2012 – et pour moi ça fait beaucoup évoluer euh… Ce qui a fait évoluer la conception des projets c'est d'une part la loi Grenelle avec aussi cette séquence ERC, comment on fait éviter les projets, avec ses différentes variantes, la prise en compte de la variante de moindre enjeu environnemental. L'environnement est vraiment au cœur des comparaisons de variantes. Et il y a aussi cet aspect Ae et aussi réalisation des dossiers réglementaires »*

L'importance de la biodiversité est comprise par les porteurs de projets mais pas par les acteurs locaux

Au cours des différents entretiens réalisés, lorsque la question de l'opposition est abordée, les aménageurs expriment que les projets de grandes infrastructures de transport linéaires sont peu contestés d'une manière générale. Il ressort ainsi de la campagne d'entretiens auprès des porteurs de projet le sentiment de projets finalement peu contestés. Les explications fournies à cette apparente absence d'opposition renvoient soit à la qualité du projet, soit à ses faibles impacts sur le territoire… On peut penser que cette appréciation relève soit d'une forme de minimisation par les maîtres d'ouvrages des contestations, dans le cadre de l'interaction que constitue un entretien semi-directif, soit qu'elle traduit le sentiment qu'ont les porteurs de projet que les oppositions rencontrées ont de peu de poids et ont finalement peu d'impact sur la conduite de projets et leurs chances d'être menés à bien, par rapport à d'autres types de difficultés.

> G14_03 : *« Des associations environnementales ont été vues, un seul groupement s'est vraiment manifesté. La biodiversité n'a globalement pas été évoquée, le projet étant globalement très bien accueilli et attendu »*

Une autre explication qui a été mise en avant par plusieurs interviewés, serait le fait que les projets sur lesquels ils travaillent se situent en milieu urbain où il semble aller de soi que les enjeux seraient moindres. C'est ce que cet aménageur appelle « l'environnement humain » :

> P13_07 :*« Bah nous, comme on est en milieu urbain, ce qui prend beaucoup de place pour nous c'est tout ce qui est environnement humain. La vie économique, l'impact des travaux, une forte sensibilité sur les plantations d'alignement, qui ne sont pas des plantations stratégiques d'un point de vue de l'écosystème, on est pas sur une trame verte, on n'est pas sur une trame bleue, mais pour les gens c'est quand même ce qu'ils voient de leur fenêtre, tous les commerçants, euh, les équipements publics, euh, l'impact sur la circulation… »*

Dernier type d'explication à cette absence apparente d'opposition : la qualité de la relation mise en place avec les acteurs associatifs de l'environnement, comme dans cet extrait où l'interviewé se félicite de la qualité du dialogue qui a résulté de l'association des organisations environnementales dès le début du projet :

> V12_ 15:*« Non. Il n'y a même jamais eu d'opposition, de tension sur le projet. Non, non. Même avec les associations environnementales, au niveau des échanges, mais il y a pas eu de … de tension ou d'opposition ou de réclamations particulières des associations. Bon, elles sont … Comment dire … On les a associées aussi depuis le début, hein ? On les a sollicitées pour savoir ce qu'elles ont dans leurs bases de données naturalistes. Est-ce qu'elles avaient connaissance d'enjeux particuliers. Aujourd'hui on travaille avec MNE, avec la LPO pour les suivis. Donc on leur a confié les missions. Moi je crois pouvoir dire qu'il y a vraiment un partenariat avec ces structures qui fait qu'il y a un dialogue, qui fait que… on n'est pas du tout dans le même contexte que, par exemple, Notre Dame des Landes ou à l'époque l'A65, où c'était beaucoup plus tendu. »*

Parmi les difficultés beaucoup plus préoccupantes que les contestations environnementales pour les porteurs de projets, figurent par exemple les risques liés aux résultats d'élections locales qui peuvent, en cas d'alternance, conduire à mettre en cause le déroulement d'un projet :

> P13_13 :*« Nous on a des bascules politiques, les projets sont longs. On a des bascules politiques. Euh.. Quand c'est l'opposition, enfin l'opposition donnée, elle va utiliser ça comme argument. Elle devient majorité et c'est l'ancienne majorité qui s'en saisit pour s'opposer au projet.* (…)*Il suffit d'un maire qui s'y oppose pour que cela pose problème. Quand c'est pas le maire c'est son opposant qui va devenir maire aux élections suivantes »*

La biodiversité semble une question de mieux en mieux « traitée » par les aménageurs, en particulier pour les plus gros projets :

> J15_12 : *« Moi ce que je vois c'est qu'il y a beaucoup de grands projets aujourd'hui notamment des LGV, sur lesquels finalement les porteurs de projets mettent en œuvre des efforts très importants sur les ouvrages de transparence écologique et puis ensuite sur les mesures de compensation, il y a notamment la LGV Bretagne Pays-de-la-Loire, il y a aussi la LGV Nîmes Montpellier et finalement il y a assez peu de tensions autour de ces projets, comme le nôtre hein d'ailleurs, et du coup on sent que il y a quand même une grande maitrise de ces sujets là et qu'au final ça se passe pas si mal que ça »*

Quand une contestation existe, c'est rarement sur le plan de la biodiversité. Ainsi la contestation des projets d'infrastructure ne renverrait que partiellement, voire marginalement, à des enjeux de biodiversité. Elle relèverait davantage de **la défense de la propriété privée ou de la qualité d'un cadre de vie par les habitants**, ce qui est considéré par les aménageurs comme normal et légitime:

> TH19_6 : *« Normal que si la personne perd sa maison elle râle »*

> M16_17 : *« Voir une LGV ou une grande infrastructure devant sa fenêtre, ça fait pas forcément plaisir et c'est des choses qu'on peut comprendre »*

Elle renvoie également de façon récurrente à **des oppositions de la part de la profession agricole** :

> M16_8 : *« On a ici l'autoroute, la voie ferrée qui est là donc dans la zone de plaines, il y a eu une levée de bouclier du territoire en disant c'est pas possible, vous allez tuer toutes nos exploitations agricoles »*

> T11_14 :*« Encore une fois, les seules tensions, c'est la profession agricole avec des remarques du genre 'Vous compensez les grenouilles, mais vous compensez pas les humains' »*

> T11_11 :*« Donc, ça, il a fallu vraiment ramer pendant pas mal de temps pour faire accepter ce principe de compensation et trouver une compensation compatible avec les enjeux agricoles. Donc c'est vraiment un frein parce que la profession agricole a beau dire que c'est les premiers aménageurs du territoire, c'est les gardiens de la biodiversité. Effectivement, sans agriculteurs on peut considérer que les espaces ne sont plus entretenus et du coup il y a une perte de biodiversité … parce que c'est la forêt qui gagne etc. Mais malgré tout, c'est compliqué dans le discours d'arriver à leur faire comprendre que la biodiversité c'est pas forcément un frein au développement de l'agriculture »*

T11_04 : *« Les enjeux environnementaux sont quand même, je dirais pas qu'ils sont nuls, mais ils sont moindres par rapport à des enjeux qui sont plutôt agricoles. En ce qui concerne les départements très agricoles il y a plus de demandes en ce qui concerne les impacts agricoles que les impacts environnementaux. Et là, la profession agricole par contre a été très dynamique sur cet observatoire à tel point qu'ils ont demandé, c'était des études spécifiques sur l'agriculture. On a moins senti cette envie de la part des associations environnementales »*

Les porteurs de projet, face aux acteurs locaux, doivent défendre le projet et relatent l'incompréhension qu'ils rencontrent de la part de leurs interlocuteurs en ce qui concerne l'importance accordée à la biodiversité. Ils se retrouvent ainsi en position de devoir expliquer. On constate ainsi qu'en pratique, ce sont les aménageurs qui se retrouvent en position de défendre l'importance de ces enjeux au moment des concertations. La prise en compte de la biodiversité semble difficile à défendre sur le terrain, que ce soit face à la profession agricole ou plus généralement face aux élus et riverains.

J15_06 : *« Et de temps en temps c'est pas bien compris ni par les élus ni par les riverains, qui nous disent d'une part 'Bah chez moi il n'y a pas trop d'atteinte à la biodiversité donc je ne vois pas très bien pourquoi vous allez faire autant d'efforts sur le sujet', et le deuxième argument c'est : 'Vous devriez mieux vous occuper de notre espèce à nous, les humains, plutôt que les petites bêtes et les petites fleurs'. Donc, il est vraiment nécessaire d'avoir une pédagogie pour expliquer d'abord que la réglementation bah elle existe et elle s'applique à tout le monde, il faut bien la mettre en œuvre et puis euh, ça concerne aussi la notion de paysage mais plus largement la notion de qualité des territoires »*

J15_7 :*« Un deuxième frein c'est euh…* (Blanc) *C'est l'incompréhension du grand public sur ces thématiques qui pourtant sont vraiment importantes. Et moi je regrette que quand je suis dans une commune en face d'un élu, en face de représentants d'agriculteurs ou d'associations de riverains jamais, quasiment jamais, c'est très très rare qu'ils comprennent la nécessité d'intervenir sur ces sujets et finalement c'est moi qui dit 'Mais si c'est important', il y a des régressions extrêmement fortes en matière de diversité tant sur la faune que sur la flore et pour qu'un projet d'aménagement soit satisfaisant il faut entreprendre ce travail »*

J15_15 :*« Oui, oui. En réunion quand je viens présenter un projet de mesures compensatoires face à des riverains ou face à des élus bah ils comprennent bien le projet, ils voient que ce qu'on fait est intéressant, que il y a beaucoup d'expertise en plus qui est mise en œuvre, mais ils*

se demandent pourquoi on fait ça quoi, quel est l'intérêt dans leur coin de faire ça alors que, selon eux la nature va bien, et surtout c'est pas forcément les investissements qu'ils auraient mis eux en premier »

Cette incompréhension de la part des acteurs locaux, évoquée par plusieurs interviewés, peut cependant être feinte et relever d'une forme de tactique de la part de certains acteurs : c'est en tout cas ce que suggère un de nos interviewés à propos de l'ignorance (feinte ?) de ses interlocuteurs représentants de la profession agricole, dont il ne veut pas être dupe :

T11_11 :*« J'ai découvert qu'en fait, et bien les représentants de la profession agricole, c'est-à-dire les chambres d'agriculture, les syndicats agricoles, les SAFER découvraient ou en tout cas faisaient semblant j'en sais rien, en tout cas semblaient découvrir le principe même de la compensation environnementale »*

D'une manière générale, un enjeu important semble donc résider dans la sensibilisation de l'ensemble des acteurs, au-delà du cercle d'initiés qui porte cette préoccupation en matière de biodiversité :

J15_13-14 : *« Alors euh, ce que je vois aussi c'est qu'il y a la sensibilisation du grand public, elle reste assez incomprise finalement sur ces sujets-là et encore plus quand on s'éloigne de Paris, et donc de temps en temps c'est un débat qui reste entre les professionnels de la biodiversité c'est-à-dire le ministère, le CNPN, les associations de protection de la nature et moi je regrette que ces enjeux soient pas plus partagés par le grand public, parce que c'est, je suis persuadé que c'est un sujet très important »*

Parmi les enjeux environnementaux, ce sont d'autres types d'enjeux qui semblent au premier plan des préoccupations des acteurs locaux : le cadre de vie dans sa dimension paysagère ; le bruit. Ou encore la question des déchets de chantier.

G14_02 :« *Sur notre projet, ce sont plus la qualité de l'eau et la gestion des déchets de chantier en conséquence qui sont un enjeu environnemental majeur. (…) Pour ce projet-ci ce n'est pas l'enjeu n°1, les locaux ne sont pas forcément au courant des enjeux comme pour les espèces protégées et c'est un projet très attendu, les gens seront gagnants en termes de temps de trajet et ça va délester le X qui est une horreur actuellement. L'environnement naturel n'a pas posé de problème, c'est surtout le bruit. On a dédié une enveloppe spécifique à la question de 30 millions d'euros »*

(A propos des réunions publiques) :

V12_09 :*« Après, ces réunions-là, le sujet de la biodiversité, c'est* ***un sujet parmi d'autres.*** *Il y a tous les sujets qui sont abordés, notamment, le plus important c'est le trafic routier lié aux déblais. Il y a aussi, pendant la période des travaux, savoir s'il y a des risques pour les fondations. C'est les principaux impacts que le public a en tête, c'est le dérangement pendant la phase travaux.*
Q : Du coup, le sujet biodiversité, c'est un peu un sujet minoritaire ?
Ben pour le public c'est minoritaire. Mais dans le sens biodiversité, ce qui est important c'est le sens social, les espaces verts détruits ou impactés. C'est parce qu'il y aura une diminution de la biodiversité sur tel espace que ça va aller changer. C'est plutôt le fait d'impacter un espace vert qui va les embêter quoi. Je pense pas que tous les habitants aient la notion de biodiversité dans la tête, savoir ce que c'est. Mais peut-être plutôt comme cadre de vie qui est amélioré… »

Quand la biodiversité est évoquée comme un enjeu mis en avant par certains acteurs, les porteurs de projets l'évoquent en termes de *détournement*, d'*argument,* de *prétexte*, comme une ressource argumentaire utilisée pour contrecarrer un projet par des acteurs opposés au projet :

E21_8 : *« L'argument contre un projet, c'est une façon détournée d'être partie prenante par rapport à la biodiversité c'est d'utiliser cet argument juridique pour contrecarrer un projet et ça c'est des choses qui se font régulièrement »*

E21_5 : *« La définition du projet a été stoppée parce qu'il y avait du pic prune sur le trajet, et donc les opposants se sont servis de cet argument pour contrer l'autoroute »*

AL20_5 : *« Parfois des acteurs sont opposés au projet et vont utiliser le prétexte de l'environnement »*

Le discours des porteurs de projet tend à opposer les préoccupations de l'ensemble des acteurs, à celles des acteurs qui se mobilisent sur les enjeux de biodiversité présentés implicitement comme porteurs d'intérêts minoritaires : tout se passe comme si leur importance était minimisée, leur propos tenu à distance, par exemple en les qualifiant de « professionnels de la biodiversité » :

J15_10-11 : *« Ceux qui réagissent sur la faune et la flore c'est vraiment ce que j'appelle les professionnels de la biodiversité c'est-à-dire les associations de protection de la nature. (…) … Alors il y a eu une mobilisation forte sur la biodiversité de la part des associations elles-mêmes mais assez peu du grand public »*

Ainsi la biodiversité est toujours suspectée d'être un argument qui vient masquer d'autres intérêts en jeu : y compris quand elle est mise en avant

par les maîtres d'ouvrage eux-mêmes, par exemple dans leur communication, puisqu'elle sera alors considérée comme une sorte d'argument de vente dans une démarche marketing de *greenwashing :*

> T11_21: *« Il y a peut-être des maîtres d'ouvrage qui communiquent davantage, qui font peut-être un peu plus de greenwashing, qui heu … voilà. Qui utilisent les mesures biodiversité, les actions qu'ils ont pu mettre en place pour redorer un peu leur image. Finalement s'en servir un peu comme outils marketing. Et donc au détriment peut-être des mesures réellement mises en place sur le projet »*

En tout état de cause, la biodiversité n'est de toute façon par l'enjeu n°1 de leur point de vue sur les projets qu'ils ont à porter. En l'inscrivant, dans leur propos, dans le cadre de l'évocation plus large des préoccupations et enjeux liés à leurs projets, les porteurs de projets relativisent en quelque sorte l'importance de cet enjeu dans leur pratique professionnelle.

« On fait un métier difficile avec des sujets difficiles »

Les difficultés rencontrées en ce qui concerne la prise en compte de la biodiversité par les aménageurs renvoient d'abord aux contraintes économiques, même si *« les mentalités évoluent de plus en plus »* G14_02 ; mais aussi à l'ampleur des dimensions à intégrer dans un contexte où les connaissances ne sont pas toujours disponibles. La prise en compte de la biodiversité est quelque chose de compliqué, qui vient complexifier la tâche des porteurs de projets :

> P13_09 : *« C'est compliqué, quand on arrive à trouver un foncier qui est libre, un maire qui veut bien accueillir ça sur sa commune et un (inaudible) qui est compatible avec le projet sans renchérir de manière rédhibitoire, on commence à ne plus avoir beaucoup de choix. Et si en faisant l'enquête faune flore on voit qu'il y a une espèce, alors on est bien embêté. Euh… Et on se retrouve à devoir compenser et euh… bah selon l'espèce c'est compliqué de venir recréer un biotope satisfaisant à proximité, voilà »*

> E21_09 : *« C'est de plus en plus difficile parce que on étudie de plus en plus de groupes faunistiques, maintenant on nous demande les hyménoptères, donc les abeilles, les guêpes, tout ça, des groupes d'insectes coléoptères, des groupes d'insectes parfois, difficiles à étudier, on a les chiroptères, donc les chauve-souris, difficiles à étudier, en fait on fait un métier difficile avec des sujets difficiles, on ne maîtrise pas l'ensemble des paramètres, logiques et écologiques et on n'a pas les connaissances complètes de la répartition des espèces même si ça progresse, hein, il y a de plus en plus d'atlas, mais voilà c'est parfois difficile à mettre en évidence, ça demande beaucoup de temps, le temps c'est de l'argent, donc il faut aussi convaincre les*

clients de mettre la main à la poche pour mettre en évidence un certain nombre d'espèces. »

Malgré ces difficultés, les porteurs de projets semblent donc considérer qu'aujourd'hui la biodiversité est, d'une manière générale, correctement prise en compte, sachant qu'il s'agit d'un enjeu parmi d'autres considérés comme plus cruciaux, que ce soit par eux-mêmes ou par les acteurs du territoire.

L'augmentation de la prise en compte de cet enjeu complexifie leur travail, prend du temps mais semble susciter une relative adhésion ou tout du moins une absence de remise en question. S'ils suggèrent des pistes d'amélioration, ils semblent porter une appréciation plutôt positive sur l'efficacité de leur action en la matière.

Des critiques à mots couverts : Lourdeur des procédures en général et de l'étude d'impact en particulier

Sans mettre en cause la nécessité de prise en compte de la biodiversité en tant que telle, les porteurs de projets font porter leurs critiques et réserves sur les instruments et outils de sa prise en compte : la lourdeur des procédures en général et de l'étude d'impact en particulier, d'une part – même si elle est peu évoquée ; la séquence ERC, et plus particulièrement les mesures compensatoires, d'autre part.

La qualité des études d'impact ne semble pas poser problème, et est très peu évoquée. Le seul interviewé qui en parle souligne que les lacunes d'une étude d'impact sont faciles à repérer, et que les problèmes se limiteraient aux cas d'actualisation insuffisante d'études d'impacts anciennes. Il suggère toutefois que les contrôles de cette qualité peuvent être insuffisants.

> G14_ 04 :*« Ça se voit quand c'est mal fait. Sur la forme, si c'est brouillon et illisible, difficile de s'y retrouver dedans, ça veut tout dire. Sinon sur le fond, au niveau des inventaires ça se voit aussi, par exemple s'ils sont faits partiellement et pas sur un suivi annuel. Souvent la partie inventaire des zones impactées est bien mais c'est dans la définition et l'anticipation des impacts que c'est plus compliqué, c'est la partie qui peut être la plus légère. De plus certains aménageurs rechignent à bien actualiser les études d'impact (…) C'est performant quand c'est bien fait mais il n'y a peut-être pas suffisamment de contrôles»*

Un seul des acteurs interviewés exprime explicitement des critiques et réserves à l'égard des études d'impact; non pas quant à leur qualité, mais

quant à l'intérêt même des exigences réglementaires concernant leur contenu, et quant au coût que cela représente:

> P13_17 :*« Mais l'étude d'impact c'est… C'est des… Pour euh… Enfin je trouve que c'est du gaspillage administratif parce que personne ne lit ces documents en intégralité à part quelques personnes mais cela coûte une fortune à faire. Je vous le disais, quelques centaines de milliers d'euros, pour que quelques personnes la lisent c'est quand même un peu dommage »*

Il suggère même que l'ampleur et le caractère indifférencié des dimensions à étudier peut permettre d'occulter les problèmes les plus cruciaux en les noyant dans une masse d'informations d'importance très inégale pour le projet considéré :

> *« La puissance publique ne faisant pas confiance au maître d'ouvrage pour euh… se poser les bonnes questions, on lui impose de répondre à toutes les questions qu'on peut se poser sur tous les projets. (…)Il faut que tous les impacts soient étudiés, permanent, temporaire, court terme, moyen terme, long terme, sur tous les aspects du spectre du développement durable, avec les effets connexes. Tout ça, du coup, ça fait des trucs qui sont… Mais pour en trouver le relief, pour en trouver… Au contraire cela permet au maître d'ouvrage de planquer ses problèmes sans difficulté. Il y a tellement de choses… »*

Un autre biais évoqué concernant la manière dont la prise en compte de la biodiversité est assurée dans les textes, est le risque d'une tendance à privilégier les espèces protégées au détriment de la biodiversité ordinaire :

> T11_10-11 : *« C'est vrai que sur les projets d'infrastructures, quand on parle de biodiversité, on parle espèces protégées qui font appel à des réglementations. Et donc on met en place des mesures compensatoires, des mesures d'évitement ou des mesures de réductions par rapport à ces espèces protégées … espèces ou habitats d'espèces protégées. Mais il y a tout un pan de la biodiversité, dite ordinaire, qui est complètement squeezée dans le cadre de ces projets. Alors c'est vrai qu'on a tendance à dire aussi que les mesures qu'on met en place pour les espèces protégées, de ce fait elles seront aussi utiles pour la biodiversité ordinaire. Mais, voilà, c'est finalement quelque chose qu'on étudie assez peu »*

Autre écueil évoqué, le risque que le mieux soit l'ennemi du bien et le caractère parfois irréaliste des objectifs :

> J15_07 :*« Et sur la biodiversité justement l'un des freins c'est qu'on a tendance à dire : 'Faut toujours faire mieux'. Donc c'est un peu euh, un*

des freins c'est la définition des objectifs réalistes qui soient réellement en lien avec l'impact et pas chercher un absolu qui n'existe pas »

Ces études pourraient conduire au risque de se développer au détriment des études sur le projet lui-même selon cet acteur :

A18_07 : *« Bah c'est sûr qu'en fait de toute façon ce qui est fou c'est que ces études d'impact deviennent de plus en plus énormes mais malheureusement pour aller mesurer l'impact il faut aussi avoir avancé dans l'étude enfin ça finit tout ça un peu par se mordre la queue… Et du coup on arrive, enfin pour moi ce que je ressens, c'est qu'on finit par restreindre beaucoup une partie des études qui concernent réellement le projet à cause de toutes ces études parallèles… »*

La lourdeur des procédures et des dossiers à constituer est déplorée :

T11_16 : *« Moi en tout cas ce que je peux dire, ce que j'ai vu sur BPL. Je trouve que les procédures sont quand même lourdes. Le dossier loi sur l'eau c'est quand même 10 000 pages. C'est énorme ! Bon, le dossier CNPN c'est 1 000 pages, donc ça ça va, c'est plus raisonnable. Donc 10 000 pages, envoyées dans toutes les communes avec une enquête publique. Donc quelques chose de très lourd à mettre en place »*

P13_03 :*« On est sur…Enfin c'est ce que les textes demandent. Donc, en effet, on aboutit à ce dossier d'enquête qui est extrêmement copieux, qui est très, très long, très exhaustif, bon… La place qu'ont tenu les enjeux environnementaux dans la conception, pour nous c'est beaucoup »*

Dans ce contexte, la demande d'autorisation unique est perçue positivement :

V12_16 : *« Et d'ailleurs, ça a changé récemment puisque pour la X les dossiers qui ont été faits ce sont des dossiers indépendants. C'est-à-dire qu'on a fait un dossier pour les défrichements, un dossier pour les espèces protégées, un dossier sur les zones humides, un dossier à chaque fois. Mais maintenant depuis un an, un an et demi, il y a une procédure unique. On parle de demande d'autorisations uniques. Et ça regroupe toutes les procédures, c'est-à-dire qu'il y a des volets qui sont communs à chacun des dossiers. C'est-à-dire que tous les volets où on présente le projet, etc. C'est-à-dire que c'est un volet commun à toutes les procédures. Ensuite, il y a un dossier étude d'impact commun à toutes les procédures que ce soit loi sur l'eau, CNPN, espèces protégées, donc voilà on n'a pas à produire plusieurs études »*

Les difficultés liées à la séquence ERC et particulièrement au C (mesures compensatoires)

Les limites évoquées dans l'efficacité de la prise en compte de la biodiversité à travers la séquence ERC sont de plusieurs ordres :

Beaucoup insistent sur le changement que la séquence ERC implique du point de vue des étapes de la conception d'un projet, avec une exigence d'anticipation :

> E21_09 : *« Anticiper, c'est une règle qui est valable aussi pour la vie de tous les jours, c'est anticiper en tout cas dans les projets, c'est anticiper le plus possible pour prendre en compte cet aspect biodiversité »*

> AL20_02 :*« Il faut prendre en compte la biodiversité le plus tôt possible, il faut pouvoir anticiper, il est plus facile d'adapter le tracé au stade préliminaire »*

Il semble que la plupart du temps, la séquence ERC ne soit pas véritablement intégrée aux phases de conception de projet et ne survienne que dans un second temps :

> PA17_12_13 :*« Enfin, comme je vous l'expliquais et que vous avez déjà compris ce qu'il y a de compliqué c'est que le sujet de la biodiversité finalement il vient dans un deuxième temps pour une histoire d'étude règlementaire en gros* (Rires) *donc ça va pas être un premier critère d'observation de dire : si on fait passer le métro là, on va impacter de telle manière l'environnement et tout ça on le fait pas quoi…(…) Pour vous montrer à quel point c'est pas un sujet en fait* (Rires) *enfin la biodiversité c'est pas un sujet. Dans les toutes premières enveloppes du projet et aujourd'hui, on n'a pas une ligne compensation environnementale, euh on pense que ça va nous coûter tant…"*

Le coût de la prise en compte de la séquence ERC est souligné pour chacune de ses dimensions :

> PA17_14 :*« Un métro par exemple, si on bouge, on déplace, on allonge bah tout de suite ça va être du temps de transport en plus pour les usagers, ça va être du temps de circulation qui sert à rien… Enfin tout de suite ça va être des impacts coûts très élevés. On a un enjeu économique et au niveau de la desserte »*

> E21_05 : *« Comment vous expliquez qu'X ait proposé un ouvrage de cette importance ? Je pense qu'il y a aussi des impératifs techniques qui ont fait qu'on a proposé ce type d'ouvrage par rapport à des*

remblais qui seraient peut-être possiblement instables compte tenu du relief, parce que en général on regarde à l'économie hein »

PA17_14 :*« Bah oui en fait on sait qu'aujourd'hui c'est un sujet quoi, dans un projet d'aménagement on tombe rarement dans un projet où il n'y a rien… Donc on sait qu'on doit faire un peu de compensation et on commence à avoir des notions de combien ça coûte, mais il faut bien voir que c'est assez récent tout ça hein, parce que la règlementation sur la compensation elle date de la fin des années 2000 donc enfin oui pour vous dire combien le budget de compensation il n'y avait pas de ligne pour cette thématique-là. Euh aujourd'hui, on nous on a constitué un budget si vous voulez en se disant « bon la compensation ça devrait nous coûter à peu près un million d'euros, on s'est dit c'est l'objectif à ne pas dépasser mais si vous voulez c'est hyper large par rapport à ce qu'on a à faire, parce que ça coûte vraiment pas cher. »*

L'évitement et la réduction sont évoqués à travers des exemples mais qui semblent difficiles à documenter et à objectiver :

V12_15 : *« Et le choix du souterrain c'est le plus important à ce niveau-là pour éviter les impacts en surface (…) On avait un fuseau de 1 km de large dans lequel il fallait faire passer le projet donc un travail je dirais de définition de tracé de moindre impact dans ce fuseau (…) On a fait l'évitement, j'ai plusieurs cas de stations d'espèces végétales protégées que j'ai fait en sorte d'éviter parce que initialement, le projet passait dans la X, dans un boisement, avec tout un cortège d'espèces végétales et d'espèces protégées faire en sorte d'éviter ce boisement pour éviter les contraintes règlementaires que ça pouvait engendrer »*

L'évitement a ses limites selon cet acteur qui pousse le raisonnement jusqu'à l'absurde :

PA17_15 : *« On va pas aller positionner une station qui n'a aucun impact sur l'environnement au prétexte qu'elle n'aura aucun impact sur l'environnement s'il n'y a personne autour à desservir, si elle est pas déjà raccordée au réseau de transport… »*

La difficulté à mettre en œuvre la compensation est très présente et certains porteurs de projets expriment une attente d'outils de mutualisation permettant de faciliter la démarche :

A18_10 : *« Je trouve que c'est déjà pas mal de devoir acheter un terrain, l'entretenir pendant trente ans ou le faire entretenir dans l'idée je ne trouve pas ça idiot, je pense que ça devrait être beaucoup plus simple. Il devrait y avoir une sorte de convention ou une participation. Il faudrait que les maîtres d'ouvrage… parce que là, en gros, on galère*

hein, on a ramé comme des … Il faudrait qu'on puisse conventionner, comme une participation en fait ou du coup qui permettent d'aller acheter des terrains ou d'entretenir des terrains donc une participation auprès de l'ONF je ne sais pas mais plutôt qu'aller essayer de trouver un agriculteur qui veuille bien… »

Les marchés de compensation sont identifiés comme importants pour centraliser et regrouper les actions de compensation :

G14_03 :*« C'est tout nouveau et c'est très pratique pour les aménageurs »*

A18_11 :*« Il faut même gérer de manière plus centralisée, un peu comme on gère les forêts »*

V12_18 :*« On fait en sorte de mutualiser les impacts sur plusieurs lignes pour qu'on ait des mesures plus fortes, qui aient un intérêt plus important plutôt que de faire une petite mesure, qu'il y ait des grandes mesures qui soient utiles à l'échelle locale et régionale (…) que les mesures compensatoires soient plus importantes, plus fonctionnelles »*

Enfin, même si la plupart des interviewés semblent convaincus de l'efficacité de leurs mesures compensatoires en matière de biodiversité, certains (et parfois les mêmes) expriment des doutes et des incertitudes :

G14_03 :*« Nos actions de compensation auront normalement une richesse supérieure »*

V12_21 :*« Il y a des sites qu'on impacte qui sont pas forcément très fonctionnels d'un point de vue écologique et les sites qu'on va compenser vont l'être beaucoup plus (…) Même avec des mesures de compensation, ça ne compensera jamais ce qu'on a détruit »*

T11_08 :*« Bon voilà, qu'est-ce qui sera le plus efficace ? Est-ce que c'est d'avoir des gros sites mais peu nombreux ? Ou au contraire un panel, un patchwork de petits sites éparpillés comme ça un peu partout. En terme de biodiversité, qu'est-ce qui sera le plus efficace ? Ça, je sais pas »*

3. Le champ des bureaux d'études environnement

Quels sont les effets du renforcement des exigences en matière de prise en compte de la biodiversité, sur l'activité des bureaux d'études environnement ? En quoi ces exigences impactent-elles leurs manières de

travailler, les pratiques professionnelles, les savoir-faire mobilisés… ? Comment la relation avec les maîtres d'ouvrage s'en trouve-t-elle impactée ? Quelles représentations les bureaux d'études environnement se font-ils de leur rôle par rapport à la nécessité de la prise en compte renforcée de la biodiversité ? Un total de 13 entretiens a été réalisé en 2016 auprès de 11 bureaux d'études. On trouvera la liste en annexes. Les acteurs interviewés occupent, dans la majeure partie des cas, les fonctions de directeur et/ou de chef de projet. Le choix des bureaux d'études a été fait afin de diversifier le type de structures.

- Les études d'impact ont constitué dès la loi de 1976 un marché nouveau pour un nouveau type d'expertise. Les évolutions du secteur professionnel sont ainsi intimement liées aux évolutions de la réglementation et aux outils que leur mise en œuvre suppose. Un processus d'institutionnalisation et de professionnalisation a marqué ce secteur, ce dont rendent bien compte les entretiens.
- Ceci fait par définition des bureaux d'études environnement des acteurs attachés à la mise en œuvre effective des mesures prévues par le droit, voire à leur développement.
- Les entretiens rendent compte des étapes de la prise en compte effective des dispositions de la loi de 1976 qui semble avant tout caractérisée par sa non-application en ce qui concerne la séquence ERC. Une rupture est donc intervenue, située selon les interviewés entre le Grenelle de l'environnement et 2012. Cette période marque un tournant au cours duquel la nécessité d'appliquer les dispositions de la loi de 1976 concernant la séquence ERC va s'imposer. La loi relative à la biodiversité de 2016 ne fait qu'acter *a posteriori* ce tournant.
- Les activités des bureaux d'études environnement sont marquées par des méthodologies bien établies qui se retrouvent dans l'ensemble du secteur, bien que déclinées différemment selon la taille du bureau d'études. Ces méthodologies et techniques éprouvées sont au cœur de l'expertise des bureaux d'études et de leur légitimité. Les savoirs mobilisés ne se limitent pas aux sciences de l'environnement au sens large, mais impliquent également une forme d'expertise juridique.
- La relation avec le maître d'ouvrage est une relation où la répartition des rôles est régulièrement rappelée. Les choix de retenir ou non les éléments et orientations proposés par le bureau d'études relèvent du maître d'ouvrage, sans jugement à porter sur ces choix par les bureaux d'études. Mais cette définition stricte et simple du périmètre d'intervention du bureau d'études par rapport à son commanditaire masque des relations où les bureaux d'études semblent déployer une activité de plaidoyer à l'égard de leur « client » pour qu'ils prennent au sérieux les orientations et mesures proposées en matière de biodiversité, en mobilisant une large palette de ressources argumentaires.

- Les entretiens font apparaître plusieurs manières de vivre cette relation, de la plus distanciée à la plus engagée ; une fraction des acteurs interviewés (minoritaire dans notre matériau) vit son activité comme relevant d'une quasi « croisade morale » au service de la prise en compte de la biodiversité et de la conciliation de l'économie et de l'écologie. Tous évoquent les tactiques ou stratégies déployées pour amener le maître d'ouvrage à retenir les conseils qui lui sont faits. L'intérêt intrinsèque de la biodiversité n'apparaît pas comme le levier le plus fréquent et/ou le plus efficace ; ce sont souvent les arguments de l'insécurité juridique, voire des bénéfices potentiels à intégrer les différents volets de la séquence, qui sont mobilisés par les bureaux d'études face aux aménageurs ; ceux-ci sont perçus comme inégalement sensibles aux enjeux de biodiversité.
- En tout état de cause, la charte d'engagement des bureaux d'études ne semble pas avoir changé les pratiques. Peu connue, elle est peu mise en avant par les bureaux d'études quand bien même elle a été signée. La signature semble perçue au mieux comme anecdotique, au pire comme dévoyée.
- L'enquête fournit des éléments d'analyse quant aux caractéristiques de ce secteur professionnel très concurrentiel, dans le prolongement de la description proposée dans le rapport de Thierry Lavoux, et Alain Fémenias.

Emergence et consolidation d'un secteur professionnel

C'est la loi de 1976 qui met en place l'obligation d'études d'impact. Par la suite c'est la directive « Habitats » de 1992 qui va déboucher sur une professionnalisation des écologues, qui se traduit par le passage d'une forme de militance à la professionnalisation d'une communauté professionnelle au sein du champ des bureaux d'études.

> EE_ 36 : *« Les BE comme nous on n'existerait pas s'il n'y avait pas eu la loi de 1976 qui était assez novatrice à l'époque. C'était une loi improbable en France et qui encore aujourd'hui, 40 ans après, est à peine appliquée. Et surtout je ne serais pas là en train de vous parler, je ne travaillerais pas dans ce domaine s'il y avait pas eu l'Europe, la directive Habitats, clairement. D'autant qu'en France comme d'hab', on était parmi les 6 premiers à signer la directive mais les derniers à l'appliquer »*

> EA_01 : *« On observe vraiment un tournant dans les années 90-96, avec la transposition de cette directive Habitats/Natura 2000 dans le droit français, une professionnalisation des écologues qui remettaient la logique des cycles biologiques, et la nécessité des différents habitats pour une espèce, au centre de la réglementation »*

Certains interviewés ont ainsi souligné en le déplorant, le retard à appliquer une loi qui était novatrice. C'est d'ailleurs le désintérêt des parlementaires de l'époque pour la question, qui expliquerait la facilité avec laquelle la loi a été adoptée.

> EE_49 : *« En Europe en tous cas on était parmi les premiers, on était assez novateurs avec cette loi de 1976. Des débats importants, même si ça faisait pas sérieux comme débat à l'Assemblée Nationale. (…) C'est passé comme une lettre à la poste parce que tout le monde s'en foutait en fait. Les députés, les sénateurs s'en foutaient »*

Certains insistent sur 2012, d'autres sur 2007 (la publication des arrêtés espèces protégées[53], puis le Grenelle qui réhabilite la séquence ERC) qui a été une *« piqûre de rappel »,* 40 ans après la loi de 1976.

> EE_44 : *« Sarkozy il en a fait plus que la gauche avec le Grenelle de l'environnement, même si ça a pas été jusqu'au bout. Même si c'est critiquable, mais il en ressortira plus de choses que la loi biodiv'. On a réaffirmé la loi de 1976, moi je vois concrètement, le grenelle a fait qu'on prend conscience qu'il y avait une loi de 76 qui avait été pondue. On a redécouvert le triptyque, la séquence ERC. Moi je pensais que c'était logique. Il y a certains BE que vous allez rencontrer, qui ont misé sur le C uniquement pour des raisons commerciales, c'est des questions business »*

Les interviewés font le même constat d'un tournant tenant au fait qu'à un moment donné la réglementation va être appliquée alors qu'elle ne l'était pas ou très diversement jusqu'à 2011-2012 environ.

> ED_29 : *« Il y a deux choses, il y a l'évolution de la réglementation, donc les textes, puis l'évolution de l'application de la réglementation. C'est deux choses importantes parce qu'aujourd'hui, notamment sur le volet biodiversité, on est dans une application beaucoup plus stricte des textes qu'il y a 20 ans. En gros, les instructeurs avaient des marges de manœuvres, de tolérance, vis à vis de l'application de la réglementation. (…) On constate un resserrement, une diminution de la latitude qu'ont les instructeurs pour faire passer un certain nombre de choses ».*

> ED_31 : *« Jusqu'à il y a 4-5 ans, vous aviez d'assez fortes disparités selon les départements et les régions sur l'application de certains textes de l'environnement. Vous pouviez avoir une décision à un*

[53] Arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées.

endroit et une autre décision radicalement différente ailleurs. Ça s'observe de moins en moins puisque comme on va de plus en plus vers le texte, le texte, le texte »

EF_63 :*« D'une part, il y a une réglementation qui est de plus en plus stricte et de plus en plus suivie par les services instructeurs, et ce qu'il faut voir c'est l'autre signal d'alerte donné par rapport au maître d'ouvrage c'est le réseau associatif qui suit très précisément les évolutions du territoire, qui connaît les enjeux écologiques et qui va aussi alerter s'ils s'aperçoivent qu'il y a un projet qui est sorti et qu'il a pas forcément été repéré par les services instructeurs »*

Cette période est également marquée par un changement important signalé par certains interviewés, avec la mise en place de l'Autorité environnementale, qui impacte le travail des bureaux d'études, notamment du point de vue des calendriers :

EH_ 83 :*« Depuis quelques années, ce qui a changé la façon de travailler, qui a modifié les choses, c'est l'Autorité environnementale, l'établissement de l'Autorité environnementale. Ça fait moins d'une dizaine d'années qu'elle est là, ça a un impact sur les projets parce que ça fait une nouvelle entité qui analyse nos dossiers et en temporalité, ça prend aussi du temps. Donc avec ça, à cause de ça, les projets prennent trois, quatre, cinq, six mois de plus … Donc en temporalité ça augmente la durée du projet et également la complexité du projet puisque c'est une entité en plus qui donne un avis donc ça complexifie le projet* »

Les bureaux d'études constituent dès l'origine des « croisés » de la biodiversité : les choix d'implantation des premiers, en région Ile-de-France donc à proximité des lieux de décision, sont le signe de cet aspect de l'activité des bureaux d'études environnement :

EA_1 : *« Les premiers bureaux d'études se trouvaient en Ile-de-France justement pour l'aspect prise en compte réglementaire et lobbying par rapport à la prise en compte de la biodiversité dans les projets d'aménagement »*

La réglementation étant désormais appliquée, la biodiversité est donc beaucoup mieux prise en compte dans les projets selon les interviewés. Si la taille des projets ne change pas fondamentalement la manière de travailler, les interviewés suggèrent une sensibilisation inégale des maîtres d'ouvrages.

ED_22 : *« X est un MO particulier, dans le secteur des infrastructures linéaires on a souvent des gens qui travaillent ou qui ont travaillé à Z,*

au Ministère de l'Equipement, et donc qui font partie du corps des ponts et chaussées. C'est de gens qui ont une culture. Parce que là pour X c'est beaucoup de gens qui ont travaillé à Z, ils sont ingénieurs à Z mais qui ont une culture environnementale assez inégale et pour certains très faible… Au démarrage, on a encore entendu « Oui l'environnement c'est anecdotique… (…) C'est quelque chose qu'on trouve de moins en moins mais qu'on trouve encore »

Ainsi les MO d'infrastructures seraient plus sensibilisés que dans d'autres secteurs comme les projets industriels, du fait des spécificités de la réglementation qui s'applique à eux :

EI_88 :*« De plus en plus oui, clairement, je pense que l'impact de la biodiversité, sur le planning des projets notamment, le planning des opérations. Et donc du coup, forcément, on est entendu sur ces sujets-là. Là, je vous parle des MO d'infrastructures, c'est encore très différent sur le volet industrie où là je pense qu'ils ont quelques années de retard par rapport aux porteurs de projet d'infrastructures. Mais en infras, oui oui, on est clairement entendu, d'ailleurs c'est pas pour rien si en concertation c'est très souvent qu'on fait plus attention aux petites fleurs qu'aux gens. Comme il y a des contraintes réglementaires c'est pris en compte oui. Il y aurait pas de réglementation, ce ne serait pas pris en compte »*

Selon ce membre d'un gros BE, coutumier des grands projets, ces derniers se caractériseraient par leur prise en compte forcément irréprochable de la biodiversité. La prise en compte de la biodiversité n'est pas une option pour ces BE qui s'occupent de gros projets très médiatisés et pour lesquels les attentes du MO sont notamment d'avoir un dossier irréprochable du fait qu'ils sont en quelque sorte sous les feux de la rampe :

EG_81 :*« Sur des gros projets, comme je l'ai dit il n'y a pas le choix ! Il n'y a pas le choix. C'est prendre, le MO le sait, nous on le sait, c'est prendre un risque beaucoup trop fort de dire je ne tiens pas compte de ça, j'oublie telle contrainte. Comme il y a beaucoup d'interlocuteurs qui interviennent, déjà de l'Etat, qui viennent contrôler ce qu'on fait et qui interviennent aussi en travaux. Quand on fait la phase travaux, les services de l'Etat peuvent venir auditer les travaux pour s'assurer qu'on ne fait pas n'importe quoi en travaux et qu'on respecte bien tous les engagements qui ont été pris avant. Tous ces projets sont médiatiques et on sait bien que l'Etat va le faire parce que s'il ne le fait pas, il y aura les médias qui le diront, les associations écologiques qui iront dire que l'Etat ne fait pas son boulot. Donc tout le monde fait son boulot c'est sûr. Donc il ya ces instances de contrôle qui existent, il y a ces associations écologiques qui sont là, qui sont parfois très véhémentes et qui sont là à la première erreur contre le projet, faire un*

recours, pour attaquer le projet en justice que ce soit au niveau français ou au niveau européen. Ce qui fait que c'est un vrai enjeu, une vraie problématique et les MO sont complètement conscients de ça et en tiennent compte et veulent que leur ingénierie soit irréprochable dans ce domaine »

Certains de nos interviewés considèrent que l'appropriation des enjeux environnementaux serait plus marquée du côté des maîtres d'ouvrage publics par rapport aux maîtres d'ouvrages privés qui éprouveraient plus de difficultés à comprendre et à suivre les évolutions de la réglementation. En particulier, la temporalité des études nécessaires pour l'évaluation des impacts sur la biodiversité (suivi sur un cycle biologique complet représentant une année) serait rarement anticipée dans les calendriers.

ED_32 : *« On essaie de pousser pour, mais ils ont du mal à intégrer cela dans leur planning. Quand vous en arrivez à faire une EI et que le site nécessite une étude de biodiversité sur un an et que vous ne l'aviez pas prévu dans votre planning ça pose problème. Donc voilà, les préoccupations des promoteurs c'est ça, donc l'environnement oui, ils intègrent de plus en plus de choses notamment via les certifications. Mais c'est encore considéré comme un frein »*

Des clivages peuvent également traverser le BE lui-même. Un bureau d'études comme toute organisation, ne constitue pas une entité homogène, en particulier pour les plus gros. Plusieurs types de compétences co-existent, qui portent des conceptions potentiellement contradictoires de la place à accorder à la biodiversité dans le cadre des études et mesures proposées. Le chef de projet est là pour arbitrer sur la base d'une appréciation éclairée de la situation que lui confère sa position d'interlocuteur des différentes parties prenantes.

Les dossiers proposés au maître d'ouvrage sont donc déjà l'aboutissement d'arbitrages, d'une appréciation des enjeux et risques associés.

EG_82 : *« Evidemment, dans un bureau d'études, il y a des personnes de cultures un peu différentes c'est sûr ; le service environnement, eux, ils sont plus coolos que ceux qui font du béton et des ouvrages* (Rires) *mais néanmoins, bon il peut y avoir quelques tensions dire 'Putain, il fait chier celui-là en environnement !' Voilà, on n'est pas dans un monde de bisounours, c'est la réalité. Mais le chef de projet, lui il ne peut pas être comme ça, lui il doit être neutre et en effet même en interne chez nous il y a des arbitrages à faire de temps en temps entre l'environnement et la technique et comme je le dis souvent, on n'est jamais dans le noir ou le blanc, on est souvent dans des zones grises et 'Eviter Réduire Compenser' c'est une vraie doctrine mais néanmoins on est souvent dans le subjectif quoi et donc il peut y avoir des choix faits*

plus ou moins environnementaux ou pas. Le chef de projet, lui, il doit mesurer le risque qu'il prend en s'asseyant un peu sur l'environnent. Lui comme il voit directement le MO, il voit l'Autorité environnementale, comme il voit les instances de l'Etat et tout a, du coup il ne fait pas n'importe quoi »

Si chaque acteur interviewé considère que sa structure propose un travail de qualité *« à X sincèrement il n'y a pas de soucis, je suis sereine sur la qualité de nos expertise »* (EA_02) les pratiques de concurrents sont assez fréquemment critiquées dans les entretiens. D'une manière générale, il en ressort qu'il existe une grande diversité de pratiques et que, pour des raisons très diverses qui ne tiennent pas forcément au seul BE, la qualité n'est pas toujours au rendez-vous.

EA_02 : *« Malheureusement dans notre milieu la qualité des études est très variable, certains de nos concurrents font du très bon boulot, tandis que d'autres sont un peu moins bons pour x ou y raisons »*

Un secteur concurrentiel

Les interviewés soulignent largement le caractère très concurrentiel de leur secteur. Ils évoquent le fait que le champ a été touché par la crise économique qui a impacté le budget des collectivités territoriales.

Dans ce contexte, les relations avec le monde associatif ne sont pas forcément évidentes et certains interviewés font état d'une mauvaise image des BE auprès du milieu associatif environnemental.

EA_03 :*« Le monde associatif semble avoir une mauvaise image du secteur privé et du monde de l'entreprise et des BE. Il y a plein d'exemples dans la presse (projet NDDL) »*

EE_51 : *« Certains de nos concurrents ont donné une très mauvaise image des BE, notamment auprès du monde associatif, car ils avaient réputation de piller toutes les données du monde associatif et de faire du blé là-dessus. Sans citer les sources et tout ça, je l'ai vu ça, notre plus grand concurrent je l'ai vu le faire »*

Les relations peuvent être tendues également du fait que certaines associations deviennent des concurrents sur le marché, dans un contexte de raréfactions des financements publics :

EE_45 :*« Une association type Fédération régionale X qui fait BE parce que les subventions publiques diminuent drastiquement et les pauvres, s'ils veulent entretenir des salariés ils sont obligés de faire BE. Sauf que c'est pas leur métier »*

Le secteur semble marqué par une territorialisation des segments de marché. Plusieurs interviewés évoquent ainsi des secteurs géographiques où il est plus difficile de pénétrer lorsque que l'on n'est pas sur le territoire :

> EC_14 :*« Je l'attribue à un problème culturel, de mentalité, les gens qui sont dans le Sud travaillent beaucoup entre eux »*

> EE_38 :*« C'est un marché un peu difficile l'Ouest. Il y a beaucoup de gens, de petites structures, qui cassent les prix et nous quand on va quelque part, c'est pas pour casser les prix »*

Les règles qui encadrent les marchés publics n'empêchent pas des logiques où vont être privilégiés les « gens du cru ». Un interviewé nous décrit ainsi la réalité des marchés publics dans ce secteur : si le prix constitue un élément objectif sur lequel « on ne peut pas tricher », la note technique qui peut-être de 40 à 60% renvoie à une appréciation plus subjective : *« vous pouvez faire la meilleure note technique du monde, on vous la massacre »*. Le classement au prix serait la moins mauvaise situation : *« ça veut dire que tout le monde peut passer »*.

Toujours selon le même interviewé, la réputation, mais aussi l'ancrage territorial et l'interconnaissance joueraient ainsi un rôle important dans l'appréciation de la qualité « technique » des propositions, en particulier en milieu rural.

> EM_136 :*« Souvent ils choisissent aux références, c'est-à-dire qu'ils vont prendre la boite qui est là depuis 50 ans qui a tout fait sur le territoire (…) Et puis bien souvent encore ils vont prendre celui qu'ils ont envie, pour une raison qui est qu'ils se connaissent : la femme d'un tel travail avec le cousin d'un tel »*

> EM_156 :*« Souvent il y a une connotation territoriale. Souvent dans la ruralité, on veut travailler avec les gens du coin. Donc nous la difficulté, pour nous BE, c'est de, un, avoir de la valeur ajoutée technique mais aussi d'avoir de la représentativité territoriale, c'est-à-dire que je prends les départements 73 ou 74 : si vous n'êtes pas Haut-Savoyard, que vous n'avez pas grandi là-bas ou que vous n'y vivez pas, vous pouvez répondre à tous les marchés que vous voulez vous en gagnerez jamais un. La Bretagne c'est pareil, si vous n'êtes pas dans le 22, le 29 ou dans le 56, et puis même encore plus localement, c'est encore pire que ça hein. Pas la peine d'essayer. Parce qu'il y a une question de couleur locale »*

Dès lors, les règles des marchés publics ne garantissent pas la pertinence des critères de choix ni leur objectivité.

> EM_136 :*« Il ne faut pas oublier que les gens qui attribuent les marchés publics c'est des élus. Les élus souvent, un maire il vit pour sa commune, donc il a une vision locale de la chose, donc il préfère faire bosser Robert qui habite à 22 km et qui est nul à chier et qui est plus cher que Thierry qui habite à 800 bornes et qui est super bon est qui est pas cher. Ouais, mais l'autre il n'est pas du coin. Les marchés publics c'est ça »*

Une entreprise comme une autre ?

Dans l'extrait ci-dessous, cet interviewé se défend d'être un simple commercial, susceptible par définition de devoir vendre n'importe quel produit (bon ou mauvais), il n'est pas un marchand de tapis, un simple vendeur. Le ressort de la profession n'est pas la force de vente et le profit n'est pas le seul objectif qu'il poursuit.

> EE_39 :*« X c'est le fric qui les intéresse (…) C'est une autre façon de voir les choses. Il y a des gens qui sont vendeurs de tapis, nous on vend des études écologiques. On considère qu'on vend pas une étude comme on vend des tapis ou des frigos »*

Ils sont attachés à affirmer une forme d'indépendance et d'autonomie, tant à l'égard du MO, que du monde associatif. Les entretiens font ainsi apparaître une forme de neutralité dans le jeu d'acteurs et une légitimité liée à une expertise écologico-juridico-technique.

> EE_01 :*« Le BE n'est pas une association, nous ne sommes pas des militants. Nous nous travaillons comme experts indépendants et personne ne nous dicte ce que nous devons écrire. X appartient à ses salariés, on est indépendants et passionnés et ce que l'on souhaite c'est limiter les impacts sur l'environnement »*

Cette position implique la possibilité de travailler sur des projets dont les caractéristiques peuvent aller à l'encontre de convictions personnelles.

> EC_15 :*« Pour la question de la biodiversité, j'ai des idées… j'essaie d'être en phase avec, je vais pas mentir par rapport à ma conscience. (…) J'ai travaillé pour X tout de même, donc en l'occurrence quand je travaillais pour X j'allais pas afficher un discours contraire à celui porté par la X pour laquelle je travaillais, c'était un peu difficile. Malgré tout dans la vie, nous sommes obligés de tenir compte du client »*

Même si certains interviewés expliquent largement choisir leur client, une entreprise n'est pas censée le faire. C'est ce qui distingue

fondamentalement la représentation que donnent d'eux-mêmes les interviewés ; la majorité s'inscrivent dans le registre de l'entreprise ; une minorité évoque une autre posture plus engagée sans être explicitement militante.

Un contraste existe entre la dimension juridico-technique de l'expertise et des compétences, le fait que le métier consiste à appliquer des règles, des savoirs et savoir-faire techniques, et la manière dont ce « simple » travail de mise en application de procédures est vécu.

Un interviewé raconte ainsi une situation à laquelle il a été confronté, où à l'occasion de la présentation du projet projetée dans le cadre d'une réunion publique, certains enjeux concernant des milieux fragiles ont disparu du diaporama : *« Là je commence à bouillir intérieurement, j'ai pas fait d'esclandre sur le moment, je suis allé voir mes partenaires (…) au final j'ai obtenu que les données réapparaissent, j'ai expliqué à X, Y et tout qu'ils prenaient des risques juridiques. C'est un peu mon levier le juridique, je leur fais peur avec ça, et moi je m'en sers pour protéger la biodiversité quelque part »*(EE_42)

L'activité professionnelle va être évoquée en des termes qui montrent une forte charge émotionnelle ; on est loin d'un métier qu'on exercerait à la manière du bureaucrate tel que décrit par Weber, appliquant les décisions prises par le politique « sans haine ni passion ». Le récit se démarque aussi de l'idée d'une possible manière désinvestie d'exercer le métier.

La relation au MO : Convaincre, savoir dire non, batailler…

> EA_03 :*« Nous avons une obligation d'engagement de moyens qui sont définis par le contrat qui nous lie au prestataire. Par contre le maître d'ouvrage prend nos résultats et dépose l'EI pour l'instruction et du coup c'est lui qui porte la responsabilité de cette démarche d'autorisation. Nous nous ne faisons que donner une prestation pour que celui-ci dépose sa demande sereinement »*

EE_40 :*« On a aussi une forte dimension pédagogique, très forte dimension pédagogique »*

> EF_63 :*« On va toujours avoirs des maîtres d'ouvrages, je ne citerai pas de noms forcément mais on va toujours avoir des cas où de toute façon ils considèrent notre mission comme une contrainte et du coup nous on va avoir un travail beaucoup plus long et beaucoup plus fastidieux de sensibilisation du maître d'ouvrages aux enjeux écologiques (…) Ca, c'est vraiment notre travail au quotidien, dans cette relation au maître d'ouvrage. Le chef de projet il est vraiment là*

pour sensibiliser le maître d'ouvrage si à la base il ne l'est pas. Effectivement ça arrive plus ou moins fort en fonction de la sensibilité initiale du maître d'ouvrage, mais ça c'est un des rôles principaux du maître d'ouvrage, qui ne se traduit pas en production à proprement parler mais qui est fondamental parce que finalement c'est tout ce travail de pédagogique qui va permettre d'aboutir à un projet qui impacte moins l'environnement »

EF_66 :*« Evidemment il y a des maîtres d'ouvrage sur lesquels on va appuyer beaucoup plus sur la sécurité juridique du projet que sur les aspects écologiques parce que de toutes façons on sait qu'il est pas forcément sensibilisé »*

Le vocabulaire de la pédagogie n'empêche pas que les réussites soient vécues sur un registre plus militaire, comme des victoires à l'issue d'une bataille qu'on a menée :

EE_42 :*« Aussi, c'est avoir une force de conviction pour convaincre les uns et les autres notamment son client et les politiques de choisir le tracé de moindre impact. Par exemple, j'ai des petites victoires là-dessus… »*

EF_68 :*« J'ai un cas sur un projet où il a fallu batailler, ça a pris des mois, mais on a réussi à maintenir une pelouse calcaire. Mais il a fallu des mois et des mois, avec le maître d'ouvrage, avec la maîtrise d'œuvre, qui nous disait 'Non vous comprenez c'est compliqué' (…) Après, c'est à nous de travailler et de pousser le maître d'ouvrage dans ses derniers retranchements et de lui faire se poser toutes les questions, et au final on a trouvé une solution… »*

Pour convaincre un MO réticent, les BE vont avoir recours à différents types d'arguments qui peuvent être d'ordre écologique, mais aussi d'ordre juridique et parfois économique. C'est le cas dans les situations relativement fréquentes semble-t-il, où le MO peut être tenté d'aller directement aux mesures de compensation sans passer par les étapes E et R.

EF_69 :*« Par rapport à un maître d'ouvrage qui arriverait et qui dit : 'Moi je veux compenser', ce qu'il faut avoir aussi en tête c'est qu'une mesure de compensation ça coûte extrêmement cher. Donc je veux dire, un MO qui a aucune sensibilité écologique et qui me dit : 'Moi je m'en fiche, de toutes façons je compenserai', on lui dit : 'Attention c'est votre stratégie mais c'est une stratégie qui va être hyper coûteuse pour vous, parce qu'il vous suffit de respecter un certain nombre de choses en termes de mesures d'évitement et de réduction pour réduire vos*

impacts et minimiser les mesures de compensation'. Et d'un point de vue économique généralement les MO s'y retrouvent »

EG_77 : *« Notre but à nous ce n'est pas de faire a minima et de limiter la phase d'Eviter Réduire et de passer tout de suite en disant on laisse en place et ok, on passe directement aux mesures compensatoires. Ca arrive c'est vrai, mais en tous cas pour X on essaie vraiment de faire la démarche »*

Ce dernier interviewé souligne lui aussi que d'un point de vue financier, cela peut être avantageux pour le MO, même si la comparaison des coûts est selon lui *« un peu subjective » :*

EG_78 :*« Pour le MO aussi ça peut être dans son intérêt d'éviter parce que on peut trouver des solutions intelligentes qui permettent d'éviter et de réduire et donc d'éviter le coût des mesures compensatoires avec un surcoût financier si ça se trouve qui n'est pas réel donc en effet c'est aussi dans l'intérêt du maître d'ouvrage, dans certains cas, d'éviter et de réduire »*

Cette attitude des MO s'explique aussi quand on sait que le suivi des mesures de compensation reste un point faible de la séquence aujourd'hui. Il est vraisemblable que leurs estimations du coût des mesures de compensation ne prennent pas toujours en compte cet aspect.

EF_69 :*« Une mesure de compensation c'est pas anodin. C'est des projets de restauration, des projets de gestion sur le long terme. Parce que les MO aujourd'hui ils doivent s'engager sur le long terme, donc c'est vraiment quelque chose qui est lourd à porter et à mettre en œuvre à la fois techniquement et financièrement pour un MO »*

Une manière d'assurer un suivi des mesures de compensation est, pour un des interviewés, d'impliquer le monde associatif local dans ce suivi :

EE_43 :*« Moi je suis, en tant que BE, j'ai pour habitude de filer le bébé aux locaux, à impliquer le réseau local pour que les gens s'approprient le sujet, s'approprient également les mesures, pour qu'il y ait un suivi de près de tout ça. Parce que loin des yeux, loin du cœur, pour des projets, des mesures, quand on est loin et bien, on oublie. Et là, impliquer le réseau associatif local, les observatoires d'espaces naturels locaux, régionaux, départementaux aussi parfois. Pour qu'ils rentrent dans la danse, et qui le suivent scrupuleusement et qu'ils obligent le pétitionnaire, enfin le porteur de projet et après l'exploitant, qu'ils l'obligent à faire ce qu'il fait. Parce qu'il ne faut pas compter sur l'administration en France, il y a pas de moyens, les gens*

sont débordés. L'administration elle fait ce qu'elle peut et elle peut peu. On lui demande beaucoup et il y a pas de moyens »

De fait, le suivi des mesures de compensation constitue une perspective de marché potentiellement importante pour les BE environnement.

> EA_03 :*« Nous avons milité pour un bon suivi de chantier… (…) Les mesures compensatoires en France ne sont jamais réalisées. Cela fait 4 ans que l'on demande au ministère de faire quelque chose… Récemment il semble que les choses ont l'air de vouloir bouger »*

Il faut parfois savoir dire non au MO et les relations peuvent devenir tendues quand le travail produit par le BE est censuré, parfois à son insu.

> EE_40 :*« Evidemment souvent vous trouvez une espèce végétale protégée et 'Ahhh mon dieu c'est terrible X vous faites chier à chaque fois vous nous trouvez des trucs' (…) Moi le nombre de fois où, je vous parle de ça, c'était au siècle dernier, dans les années 90, 'Comment on peut s'en débarrasser entre nous, allez…'. Je disais non niet ! Moi je ne mange pas de ce pain-là »*

> EA_03 :*« Si on considère que le MO a supprimé un paragraphe nécessaire alors on lui demande d'enlever notre logo, si on le sait. Cela nous est déjà arrivé de ne pas savoir que le MO avait modifié l'étude – on finit toujours par le savoir – cela devient tendu avec le client… »*

Enfin, un des interviewés nous explique qu'il est parfois préférable de laisser délibérément le MO « aller dans le mur » pour pouvoir « travailler correctement » :

> EE_39 :*« C'est une stratégie aussi, moi je leur laisse se prendre une bonne claque, une bonne claque ça fait du bien de temps en temps, ça remet les idées en place. Donc on conseille 'Vous ne voulez pas ? OK. Mais allez-y, après vous reviendrez. C'est ce qui se passe en général, et puis après on peut travailler correctement (…) Il y a des gens qui ont besoin de rentrer dans le mur pour comprendre la situation »*

Il semble que certains interviewés trouvent d'importantes gratifications d'ordre symbolique dans ces situations de victoire. Le même type de gratification survient quand on est appelé au secours dans des situations où les choses sont mal engagées, ce que cet interviewé appelle « jouer au pompier » :

> EE_45-46 :*« Vous voyez, vous avez un client dans l'ornière et vous le sortez, le nombre de fois où je suis intervenu en contre-expertise d'un bureau d'études qui avait mal fait son boulot. C'est énorme. (…) Du*

coup, au secours, on n'a pas pris X parce qu'initialement c'était plus cher, plus cher pour eux car on était au juste prix. Et derrière ils appellent au secours et il faut jouer au pompier car trois semaines avant le dépôt du dossier, le BE ou l'association a fait des conneries. Là ça facture énormément… Et c'est toujours satisfaisant pour moi de les sortir de l'ornière »

Les insuffisances éventuelles renvoient avant tout à la relation avec le client et sont de sa responsabilité

EA_02 :*« On s'engage sur la qualité des études qui sont faites, la seule variabilité qu'il peut y avoir c'est un client qui nous demande quelque chose. Nous nous faisons des recommandations de prestations et le client le traite ou non. Certains clients demandent une prestation minimaliste par rapport à des prestations plus complètes que l'on pourrait souhaiter pour être le plus exhaustif dans l'avis que l'on va donner »*

L'appréciation de l'opportunité du projet n'appartient pas au BE environnement, pas plus que l'évaluation socio-économique sur laquelle l'appréciation de cette opportunité devrait se baser. C'est ce que s'attache à souligner cet interviewé :

EA_03 :*« Le BE ne fait pas l'étude socio-économique du projet. Notre boulot est que le MO comprenne les enjeux et les impacts sur la biodiversité »*

Au fond, la qualité du travail dépend largement du maître d'ouvrage : de sa sensibilité environnementale, du degré de précision du projet qu'il porte, de sa capacité à intégrer les conseils…

EJ_99 :*« Le projet il vient du client, quelque fois il est précis, quelquefois il n'est pas précis. Voilà, on se débrouille. S'il n'est pas précis, on reste très général, c'est généralement ce qu'on aime le moins parce qu'automatiquement l'évaluation elle est bancale »*

EA_03 :*« Plus le MO s'y prend en amont, plus notre travail est performant sur l'évitement et la réduction »*

Les entretiens sont révélateurs de la multiplicité des rôles endossés par les bureaux d'études. Au-delà d'une vision du rôle des bureaux d'études se limitant à fournir une prestation (des études) en réponse à la commande d'un client, une diversité de postures ressort des entretiens, qui dépassent la fourniture d'un produit dans une relation commerciale. Faire partie d'un bureau d'études peut ainsi amener à endosser des postures qui vont au-

delà de l'image que l'on peut se faire de la « simple fourniture » d'une prestation :

- Comme tout champ professionnel, les BE, ou certains d'entre eux, sont amenés à des activités de **lobbying** pour défendre les intérêts de la profession : notamment dans le cadre de la transposition de directives, de production de nouveaux textes réglementaires ou de la mise en application de certaines réglementations.

- Ils peuvent également être amenés à endosser **un rôle d'experts** dans différentes instances nationales ou européennes. Le champ professionnel dispose en effet de connaissances du secteur et de la pratique de la mise en œuvre des réglementations, qui leur confère indéniablement une forme d'expertise utile pour éclairer un certain nombre d'institutions et de décideurs. A titre d'exemple, un de nos interviewés signale être expert auprès de la Commission sur les aspects biodiversité en ce qui concerne les recours liés à Natura 2000.

- Enfin, ainsi qu'on l'a vu, une partie d'entre eux considère l'activité en mobilisant un discours qui évoque **une forme d'engagement** voire de militantisme et d'une quasi « croisade morale ».

Au total, les entretiens font apparaître une palette de formes de conceptions du rôle du BE environnement, que l'on peut schématiser comme suit :

A un pôle, le professionnel attaché au « bon boulot » : soucieux de son autonomie, attaché à souligner la robustesse de ses savoirs et savoir-faire. Il considère le BE comme une entreprise comme une autre. Il décrit les activités du BE avec des termes techniques empreints d'objectivité et d'une forme de neutralité. On les trouve aussi bien dans les structures de très grande taille à gros chiffres d'affaires, que dans les petites et moyennes structures.

A un autre pôle, le professionnel engagé ; il ne conçoit pas son activité comme un boulot comme un autre et évoque des convictions personnelles. Il porte un regard critique sur le secteur d'activité et souligne ses spécificités. Il dit ne pas être à la recherche de clients, voire pouvoir se permettre le luxe de les choisir. Deux interviewés pourraient être rangés à proximité de ce pôle dans notre échantillon, avec des profils contrastés ; passage par le monde associatif pour l'un, expérience dans des grosses multinationales pour l'autre[54]. Tous deux mobilisent un vocabulaire qui

[54]Evoquant les problèmes dans les pays défavorisés en citant de nombreux exemples, les cas de malnutrition, la corruption des médecins et la situation dramatique des populations, il résume sa trajectoire professionnelle ainsi :*« je suis passé par X, je suis*

décrit leur activité comme une sorte de croisade morale ; qui dépasse la seule sphère professionnelle de leur vie sociale. Le registre des émotions, voire de la passion sont également très présents dans leur manière de rendre compte de leur activité.

Une charte d'engagement à la portée très limitée…

Nos entretiens donnent des éléments concernant la manière dont la signature de la Charte d'engagement des BE a – ou plutôt, n'a pas - impacté leur activité. Plusieurs des personnes interviewées savent que leur BE a signé la charte, mais sans en connaître le contenu ni les raisons de cette signature.

> EF_73 :*« Il y a une charte des bureaux d'étude qui existe, effectivement, X est signataire et à pas mal contribué à ça d'ailleurs. Par contre, moi je ne rentrerai pas dans le détail de cette charte parce qu'on n'en connaît pas exactement le détail. Mais je veux dire c'est une philosophie générale de toutes façons que tout le monde partage »*

Comme le montre l'extrait ci-dessous, la charte ne semble pas avoir changé les façons de faire et est perçue comme ayant peu d'impacts d'une manière générale ; le seul impact qui a été mentionné est la possibilité que la référence au fait que le BE est signataire de la charte peut être mise en avant dans la relation avec le maître d'ouvrage.

Répondant à la question de savoir si la signature de la charte a changé quelque chose dans son travail :

> EL_126 :*« Non. Non parce que la déontologie tout ça… Non, non, ça n'a rien changé. (…) Ce que je peux préciser c'est pourquoi au fond on l'a signée, c'est pas pour changer nos façons de faire mais c'est parce qu'on suppose que pour les MO c'est rassurant pour eux. Donc cette charte, ça a pas changé nos façons de faire, c'est plus parce qu'on s'est dit que si on la signe pas les clients vont se poser des questions. Mais du coup dans les appels d'offre, je suppose que c'est rassurant pour ça, pour un MO qui aurait besoin d'être rassuré. Moi je l'ai parcourue mais je ne pourrais pas vous dire ce qu'elle contient cette charte ! »*

> EM_142 :*« C'est pour ça que les entreprises le signent. Ce n'est pas pour s'engager à quelque chose, c'est pour donner l'image qu'ils s'engagent à quelque chose. C'est mon point de vue. Peut-être qu'il*

passé par Y, je suis passé par Z j'ai fait des trucs bien dégueulasses à l'internationales et puis après… (…) après avoir passé huit ans dans des multinationales de l'eau ou des sociétés qui s'y apparentaient j'ai eu le besoin de me lever le matin et de me regarder dans une glace »(EM_133)

n'est pas partagé et qu'il y a plein de gens qui croient que les gens qui signent ça sont plein de bonne volonté. Je peux vous jurer qu'il y en a 95% qui le signent pour pouvoir le mettre dans leur appel d'offres parce que ça fait bien »

La charte semble avoir été signée sans que cet engagement donne lieu à des processus de discussion ou de diffusion de l'information, en interne ; pas de vision partagée au sein des structures concernant le sens de cette signature.

EL_126 :*« Je sais pas… Je ne sais pas pourquoi elle a été signée, moi j'ai pas participé aux discussions au moment où elle a été signée »*

EE_45 :*« Il y a une charte qui a été signée mais tout le monde signe n'importe quoi, c'est la com quoi. Enfin, il y a l'hypocrisie et des gens peu scrupuleux qui ont signé sans problème, ces gens-là ça existe c'est comme dans tous les domaines je suppose. »*

Il va plus loin :

« Il y a un problème de déontologie dans les BE en général en France. Donc on travaille actuellement avec l'UPGE qui regroupe un certain nombre de structures, de BE »

Un autre interviewé considère que *« ce serait un outil (pour assurer la qualité des EI) si c'était un mode de sélection dans les appels d'offres. Mais elle l'est pas »*.

Le site internet du ministère recense 151 BE signataires mais ne précise pas la date de signature de la charte. Sur les 151 bureaux d'études signataires aujourd'hui, on observe que seulement 50 d'entre eux le mentionnent sur leur site internet (date de l'actualisation de l'investigation : mars 2018). Celle-ci ne dispose pas d'une identité visuelle qui faciliterait peut-être les choses. Il n'est fait aucune mention d'un éventuel bilan à venir des 3 années d'application de la Charte.

Conclusion du chapitre 2

La campagne d'entretiens fait apparaître des points de convergence mais aussi de divergence par rapport aux bureaux d'études.

Bureaux d'études et porteurs de projet portent la même appréciation sur le sens de la tendance à une plus grande prise en compte de la biodiversité, ainsi que sur sa temporalité : le Grenelle de l'environnement a été le moment déclencheur ; les effets sur leurs pratiques se font plus nettement sentir depuis 4 à 5 ans (c'est-à-dire depuis 2011 – 2012).

Cette tendance suscite une adhésion exprimée avec plus de distance que parmi les bureaux d'études, mais sans remise en cause d'une manière générale ; on ne retrouve pas notamment le caractère « engagé » du vocabulaire de certains membres de bureaux d'études

Si la biodiversité est évoquée d'un point de vue réglementaire, elle semble moins nettement évoquée comme une contrainte dans le discours que les porteurs de projets tiennent sur eux-mêmes, que dans la vision qu'en ont les acteurs interviewés dans la première campagne d'entretiens, pour beaucoup agents de l'administration centrale ou déconcentrée de l'environnement. Ce résultat peut bien sûr être interprété de plusieurs manières : on connaît la tendance des interviewés dans le cadre de l'interaction que constitue un entretien semi-directif, à essayer de donner une vision valorisante de leur action, conforme à la représentation qu'ils se font des attentes de leur interlocuteur. On ne peut pas exclure que les interviewés aient pu taire un certain nombre de réserves ou de critiques. Plus probablement peut-être les résultats sont à relativiser dans la mesure où nous nous sommes adressés aux plus susceptibles d'être sensibles à ces enjeux au sein des équipes de projet du fait de leur fonction et de leur formation. Il se dégage l'idée d'une biodiversité qui s'est imposée à un moment donné et a en quelque sorte été subie, qui conduit à des coûts supplémentaires pas toujours anticipés et des contraintes de délais, mais dont l'importance n'est pas remise en cause.

De leur côté, les bureaux d'études manifestent une adhésion plus active aux évolutions de la réglementation et de son application en faveur d'une plus grande prise en compte de la biodiversité en particulier à travers la mise en œuvre de la séquence ERC. Ils constituent ainsi des acteurs particulièrement attachés à la mise en œuvre effective des mesures prévues par le droit, voire à leur développement, au sein du processus de décision en matière de projet d'aménagement et d'infrastructures.

Les entretiens témoignent d'un degré de professionnalisation élevé du point de vue des méthodologies mise en œuvre. Des méthodologies bien

établies dans la manière de travailler et les différentes étapes du travail, se retrouvent dans l'ensemble du secteur, bien que déclinées différemment selon la taille du BE. Ces méthodologies et techniques éprouvées sont au cœur de l'expertise des bureaux d'études et de leur légitimité. Les savoirs mobilisés ne se limitent pas aux sciences de l'environnement au sens large, mais impliquent également une forme d'expertise juridique.

Alors que les maîtres d'ouvrage ne font état d'aucune difficulté particulière dans leur relation aux bureaux d'études, l'inverse n'est pas vrai : la complexité de la relation avec le maître d'ouvrage central dans les difficultés que peuvent rencontrer les BE dans la réalisation de l'évaluation environnementale et particulièrement en matière de biodiversité et de mise en œuvre de la séquence ERC. Les deux premiers volets de la séquence semblent rarement anticipés par les maîtres d'ouvrages alors que les BE soulignent l'importance d'une telle anticipation pour une mise en œuvre robuste de l'ensemble de la séquence. Cette mise en œuvre semble faire l'objet d'un quasi processus de négociation avec des maîtres d'ouvrage parfois réticents et enclins à une approche purement formelle de la réglementation, de type *« tick the box »*.

En ce qui concerne la Charte d'Engagement des BE, peu d'entre eux ont pu nous expliquer réellement pourquoi ils étaient signataires ; certains tendent à penser que cela leur permettrait d'étendre leur visibilité sur le marché. Certaines personnes nous ont également dit qu'ils ne savaient pas pourquoi leur BE avait signé. Il en ressort que cette charte ne semble pas faire office de réelle certification/labellisation des BE et n'a donné lieu à aucune appropriation ni évolution tangible.

Enfin, les résultats suggèrent l'intérêt qu'il y aurait à poursuivre et développer un travail de sociologie de ce secteur professionnel encore peu étudié. Une telle perspective paraît d'autant plus intéressante que plusieurs travaux récents en science politique, donnant à voir l'élargissement de la sphère du conseil à des domaines de plus en plus nombreux de l'action publique, ont donné lieu à toute une controverse quant au rôle des consultants, opposants les tenants de la « consultocrâtie » (terme inventé par C. Hood et M. Jackson en1991) et les travaux qui relativisent cette idée d'une toute puissance des consultants, en soulignant notamment qu'un telle analyse s'applique à des catégories bien précises de consultants (voir notamment le numéro spécial consacré à cette question par la revue *Politiques et Management Public* en 2012 et notamment la contribution de F. M. Poupeau et al.).

De son côté, la sociologie française des « groupes professionnels » a connu un essor considérable ces dernières années ; elle invite à s'intéresser au contenu du travail, aux savoirs et savoirs faire que les professionnels mettent en œuvre, à ce qui est ou n'est pas valorisé dans l'activité (Vézinat,

2011). Les travaux s'intéressant à la manière dont l'individu s'implique dans ses activités professionnelles, et à la façon dont les activités sont vécues (ou non) comme au cœur de l'existence de l'individu, de même que la notion d'engagement dans le travail (Champy, Israël, 2009 ; Bidet, 2011), donnent des perspectives stimulantes. Les analyses de trajectoires fournissent ici des pistes explicatives. Magali Nonjon (2012) montre par exemple comment une génération de professionnels de la participation va être marquée par leur expérience d'anciens militants.

Les apports de ces deux courants théoriques permettraient de questionner sous un autre angle le secteur des BE environnement et ses spécificités.

Chapitre 3. Entre préoccupation commune et perceptions divergentes de sa prise en compte : à chacun sa représentation de la biodiversité parmi les acteurs des ILTe

1. Méthodologie

L'image comme méthode d'enquête des représentations sociales de la biodiversité parmi les parties prenantes d'un projet d'ILTe

Après la loi relative à la protection de la nature de 1976 et celle sur la protection et la mise en valeur des paysages en 1993, la récente loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages en 2016 vient ajouter la biodiversité comme pilier de la protection de l'environnement. A l'instar de la convention européenne du paysage de 2000 qui souligne quant à elle l'intérêt de la participation des citoyens à la définition des politiques du paysage, les représentations de ce que l'on entend par « nature », « paysage » et « biodiversité » doivent être interrogées en tant qu'espaces vécus. Si le caractère polysémique des notions de nature et de paysage conduit à des définitions diversifiées, sans cesse renouvelées, voire concurrentes de ce qu'elles représentent (Robic, 1993), il en va de même pour celle plus récente de biodiversité (Cormier-Salem, 2014, Maillefert et Merlin-Brogniart, 2016).

La question des représentations sociales de la biodiversité apparaît donc comme un élément central pour étudier la manière dont les infrastructures linéaires de transports (ILTe) conduisent les acteurs et les habitants concernés à s'interroger sur les conditions de préservation et/ou de valorisation de la biodiversité sur leur territoire. Afin de pouvoir étudier ces représentations en lien avec la question des infrastructures de transport, notre équipe de recherche a imaginé un protocole d'enquête innovant qui mêle données visuelles (photos) et données textuelles (questionnaires, entretiens). Cette méthode d'enquête a déjà été expérimentée en 2011 lors d'une recherche sur les représentations des girondins en matière de cadre de vie, menée en partenariat entre le Centre Emile Durkheim et la mission paysage du Conseil Général de la Gironde[55]. Elle a en partie inspiré le lancement par le MEDDE d'une grande

[55]Disponible sur le site portail du Réseau d'acteurs de la Biodiversité et du Paysage en Gironde (RBPG) : http://www.nature33.fr/regard-des-girondins-votre-paysage-dans-lobjectif/

consultation sur les paysages du quotidien (« Mon paysage au quotidien ») dans le cadre des 20 ans de la loi paysage[56].

C'est précisément parce que cette méthode a déjà fait ses preuves comme outil d'enquête permettant d'accéder au délicat registre des représentations sociales que l'équipe s'est proposée de l'adapter à l'étude des significations et valeurs accordées à la biodiversité par les parties prenantes d'un projet d'ILTe sur un territoire spécifique. En effet, ce n'est qu'en identifiant ces représentations des acteurs concernés par l'implantation ou l'aménagement d'une ILTe qu'on peut prétendre conduire les projets à s'inscrire dans la complexité des relations éco-socio-spatiales locales. Parce qu'il invite les enquêtés à penser ensemble biodiversité et transport, le mode d'enquête devient en lui-même un véritable outil de médiation participant plus généralement d'une logique participative en s'appuyant sur les vertus de l'image en tant que médium d'échange. En interrogeant à la fois des bureaux d'études, des opérateurs de transport, des associatifs, des institutions publiques ou encore des chercheurs, l'objectif était au départ de mettre en confrontation les perceptions de ces différentes communautés afin de montrer la variété des représentations de la biodiversité.

Partant de l'hypothèse que la notion de biodiversité s'inscrit dans des représentations sociales beaucoup plus diversifiées que ce que l'on imagine, cette étude a pour ambition de servir de base à un dialogue renouvelé autour de cette notion entre les acteurs concernés par un projet d'ILTe.

Le protocole d'enquête en « théorie »

L'image pouvant être à la fois un objet d'étude et un outil d'enquête (Terrenoire, 1981), la référence à une sociologie dite visuelle renvoie généralement à deux types de recherches : celle « sur les images » et celle faite « avec les images ». La première consiste à analyser des images déjà produites par le monde social, en ignorant parfois le contexte de leur réalisation. A l'inverse, dans la seconde, c'est le chercheur qui produit lui-même ses images et en maîtrise donc les conditions de production, ce qui est nécessaire pour prétendre utiliser une image comme une « donnée scientifique » (Becker, 1974). La sociologie visuelle est donc à la fois un mode d'analyse des images, une méthode d'observation instrumentée par des outils d'enregistrement visuel (appareil photo, caméra vidéo) mais aussi un moyen de restituer les résultats d'une enquête en s'appuyant sur des ressources visuelles (Meyer et Maresca, 2013 ; Chauvin et Reix, 2015).

[56] Voir le carnet de Raphaële Bertho, responsable de l'équipe en charge d'interpréter les photos collectées : https://territoiredesimages.wordpress.com/2015/07/12/mon-paysage-au-quotidien-une-pratique-ordinaire/

Cette recherche visait donc à s'appuyer sur la capacité de l'image à être un médium d'échange entre enquêteurs et enquêtés, principe appelé aussi de *photo-elicitation* (Collier, 1967 ; Harper, 2002). Que les images utilisées pour médier l'échange existent déjà ou soient produites par l'enquêteur ou l'enquêté, le principe de *photo-elicitation* a ainsi l'avantage de faciliter l'accès au délicat registre des représentations sociales, comme l'ont rapidement compris les chercheurs intéressés aux représentations paysagères (Luginbhül, 1989 ; Michelin 1998 ; Bigando, 2013). L'autre bénéfice de cette méthode est de mettre en image des concepts scientifiques qui restent parfois abscons (Becker, 2007), comme celui de biodiversité par exemple, dont on peut faire l'hypothèse qu'il reste largement méconnu ou connu de manière très superficielle en dehors du monde des experts.

Cependant, l'image étant par nature polysémique, il est très facile de mésinterpréter une photographie si l'on ne dispose pas d'informations suffisantes sur son contexte de production et sur le sens qu'a voulu lui donner son auteur. C'est pourquoi ce type d'enquête érige comme principe méthodologique fondamental l'articulation entre données visuelles et données textuelles afin de respecter au mieux le sens que les enquêtés ont voulu donner à leurs contributions et d'en faire une analyse proprement sociologique et non purement sémiologique. En effet, les règles méthodologiques de la sociologie visuelle nous enseignent qu'une image nécessite toujours la médiation de l'écrit pour s'intégrer dans un mode de raisonnement et une argumentation scientifique (Prosser, 1998 ; Maresca et Meyer, 2013 ; Chauvin et Reix, 2015).

Il s'agissait donc de mettre en œuvre une méthode d'enquête innovante croisant photographies et questionnaires afin d'interroger précisément la variété des représentations de la question de la biodiversité en lien avec celle des transports parmi les parties prenantes d'un projet d'ILTe. Pour réaliser cette étude, nous comptions d'abord demander aux personnes interrogées (habitants, décideurs, opérateurs, experts) de prendre la photographie considérée comme étant la plus représentative de l'impact de l'ILTe sur la biodiversité sur le territoire concerné, puis de se rendre sur un site web dédié afin de charger la photo, de la géolocaliser avant de répondre à une série de questions visant à la contextualiser, justifier par écrit son choix et s'exprimer plus généralement sur les enjeux propres aux médiations entre infrastructures, paysages et biodiversité.

L'analyse des contributions (photo + textes) devait ensuite permettre de les regrouper par catégorie et d'aboutir finalement à une typologie permettant de rendre intelligible la variété des représentations de la biodiversité des acteurs et habitants concernés par un projet d'ILTe, ce travail de catégorisation permettant de donner une vision synthétique de

l'ensemble des contributions tout en restant fidèle à la diversité des réponses des participants.

Il s'agit là de la manière dont le protocole d'enquête avait été pensé en amont, sans présager des nombreuses difficultés que nous allions rencontrer dans sa mise en place sur le terrain. Il n'est pas inutile de revenir de façon détaillée sur les écueils que nous avons rencontrés afin de mieux les anticiper dans de futures recherches de ce type.

Le choix du terrain d'étude : entre difficultés et résultats en soi

Des difficultés ont été rencontrées d'emblée dans le choix de l'échantillon d'étude le plus approprié à ce type d'enquête qui nécessite en effet qu'un certain nombre de conditions soient réunies pour être mise en place. Comme expliqué plus haut, l'idée initiale était de contacter des acteurs et habitants des territoires concernés par un projet d'implantation ou de réaménagement d'une ILTe, en s'appuyant sur les bases de données de contacts des participants aux différentes procédures de concertation (réglementaires ou non) menées par les maîtres d'ouvrages dans ce cadre.

Au démarrage de l'étude en 2014, nous avions d'abord privilégié le projet de ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne dit GPSO pour « Grand Projet du Sud-Ouest ». En effet, nous avions pu nouer, dès 2011, des contacts privilégiés avec l'équipe de RFF (rebaptisé depuis SNCF-Réseau) en charge du projet localement à l'occasion d'une étude visant à évaluer le son dispositif de concertation. Nous pensions avoir à nouveau l'autorisation d'accéder à la base de données des parties prenantes du projet sur laquelle nous avions précédemment travaillé.

Le contexte d'un avis défavorable rendu en avril 2015 par la commission d'enquête publique sur les projets de lignes à grande vitesse sur les tronçons Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax a ravivé les tensions autour de ces projets localement. La décision du nouveau gouvernement Valls, prise en septembre 2015, de poursuivre malgré tout l'instruction de la Déclaration d'Utilité Publique (DUP) n'a fait que renforcer ces oppositions. Dans ce contexte, RFF a préféré nous orienter vers un autre projet moins controversé.

En effet, il existait un risque d'instrumentalisation de notre protocole par les opposants pour exprimer leur désaccord. Soucieux de poursuivre notre collaboration, les équipes de GSPO nous ont orientés vers d'autres projets, notamment le projet LNPN pour « Ligne Nouvelle Paris-Normandie » qualifié de « grenellien » par nos interlocuteurs.

Face à ces premières difficultés, nous avions également formulé de notre côté une proposition alternative au comité scientifique du programme

ITTECOP dans notre rapport intermédiaire en novembre 2015. Nous avions ainsi proposé de nous affranchir de l'idée initiale d'adosser l'enquête de sociologie visuelle à un projet d'ILTe particulier pour interroger plus généralement les parties prenantes des infrastructures de transport sur leurs représentations de la biodiversité. Anticipant sans le savoir les difficultés que nous allions à nouveau rencontrer en choisissant finalement plus tard d'adosser notre enquête au projet LNPN, nous avons décidé, suite à une réunion interne à l'équipe INEDIT en décembre 2015, de nous orienter vers cette seconde solution visant à s'extraire des tensions internes aux projets d'ILTe.

Cette proposition a donc été soumise au comité scientifique du programme ITTECOP dans une première « note de repositionnement » envoyée en mars 2016. Nous avions en effet à l'époque jugé plus pertinent d'interroger de manière plus générale des grandes catégories d'acteurs, parties prenantes de la mise en place des projets d'infrastructures de transport, sur leurs représentations de la biodiversité, plutôt que de nous orienter vers le projet LNPN. Nous avions dès lors envisagé de mobiliser des têtes de réseaux pour accéder à une pluralité d'acteurs comme par exemple les membres du CILB pour la catégorie « opérateurs », FNE pour la catégorie « associatifs », le réseau des écologues pour la catégorie « experts », etc. Le vaste réseau du programme ITTECOP devait lui aussi être mis à contribution pour interroger l'ensemble des participants au programme et élargir un peu plus notre étude des représentations de la biodiversité. En recentrant notre échantillon sur ces grandes catégories d'acteurs, nous perdions en profondeur d'analyse mais permettions une meilleure mise en perspective des significations et valeurs que ces acteurs accordent aux conditions de prise en compte de la biodiversité dans les projets d'infrastructures de transport.

Nous avions néanmoins bien conscience que ce repositionnement conduisait à se concentrer sur des représentants des différentes catégories d'acteurs concernées, au détriment des habitants et autres riverains qui sont directement impactés par les projets d'ILTe, mais nous considérions que l'impératif de faisabilité l'emportait sur l'ambition d'exhaustivité. Cette réorientation nous paraissait en outre renforcer le lien entre le volet 1 et le volet 2 de notre enquête en réaffirmant une des ambitions premières de notre recherche : comprendre les conditions de prise en compte effective de la biodiversité pour permettre de reconfigurer les conditions de production d'un projet d'ILTe ou de sa modernisation.

A l'occasion d'une réunion d'étape organisée en juillet 2016 pour discuter de cette proposition de réorientation méthodologique du volet 2 de notre recherche, les animateurs du programme ITTECOP nous ont fait prendre conscience que ce choix conduisait « à modifier très fortement le projet initial tel que retenu par les instances du programme », rappelant

notamment que « la perte d'expérimentations de terrain rend(rait) le projet 'hors sol' ».

Parmi les solutions alternatives proposées visant principalement à (ré)adosser notre enquête à un projet particulier, nous sommes finalement revenus sur l'idée initiale de prendre contact avec les représentants du projet LNPN pour « Ligne Nouvelle Paris Normandie » par l'intermédiaire des responsables de la concertation sur le projet LNPN. Notre projet d'enquête survenant peu de temps après la mise en place de l'outil « Carticipe » dans le cadre de la concertation sur le projet[57], il convenait de définir une période appropriée ne risquant pas d'interférer avec le processus de concertation. Le démarrage de la passation du questionnaire a donc été reporté à la rentrée 2017.

Le contexte politique suivant l'élection présidentielle nous a cependant obligés à renoncer à mettre en œuvre l'enquête sur le projet LNPN, suivant en cela la volonté de l'équipe en charge du projet.

C'est dans ce contexte que nous sommes alors convenus de simplifier le protocole d'enquête visuelle et de diffuser un questionnaire sommaire sur les représentations de la biodiversité en s'appuyant sur le réseau de contacts du programme ITTECOP[58].

Faire avec les conditions d'enquête

Le contexte de forte conflictualité autour des projets d'aménagement et d'infrastructures a donc directement impacté les conditions de mise en œuvre de notre enquête. Si l'on pouvait s'attendre dans une certaine mesure à ce type de difficultés, il convient néanmoins de souligner que la montée en puissance des mouvements de contestation des grands projets a été concomitante de la recherche, ce qui était difficile à prévoir. La préservation de la biodiversité constitue à l'évidence un enjeu dans un tel contexte, susceptible d'utilisation dans le cadre des luttes entre acteurs concernés par les projets d'infrastructures.
Au-delà des difficultés souvent inhérentes à la mise en place d'une enquête de terrain, il s'agit là, nous semble-t-il, d'un résultat en soi. Pour les opérateurs, donner accès à des bases de données de contacts de parties prenantes de projet d'infrastructures de transport n'est pas anodin, même dans le cadre d'un programme de recherche. La question de prise en compte

[57] Il est d'ailleurs intéressant de constater que sur la carte interactive participative mise en place dans le cadre de la première phase de concertation du projet LNPN de nombreuses contributions évoquaient déjà les enjeux environnementaux en lien avec la future définition du tracé : http://carticipe.lnpn.fr/

[58]Malgré ces difficultés, nous tenons à remercier l'ensemble de nos interlocuteurs au sein de l'équipe ITTECOP, tout particulièrement Yannick Autret, pour nous avoir toujours aidés à trouver des solutions, ainsi que nos interlocuteurs chez SNCF Réseau, notamment Céline Cuchet.

de la biodiversité constitue un sujet suffisamment sensible pour ne pas prendre le risque que le protocole d'enquête soit instrumentalisé par les opposants.

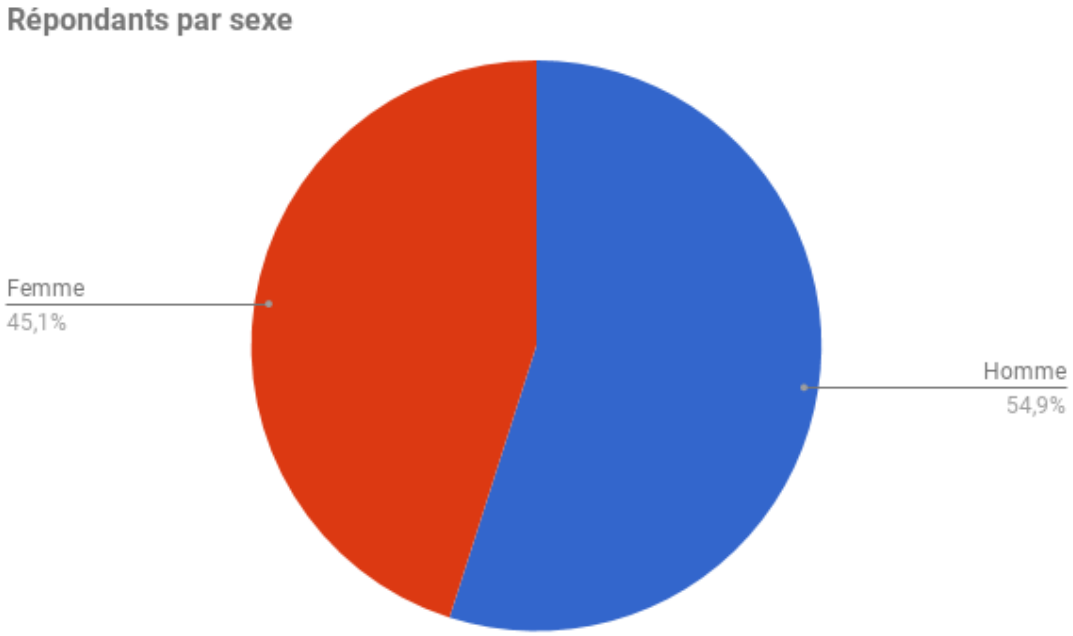
A l'instar de l'injonction de Daniel Bizeul à toujours faire le récit des conditions d'enquête pour exploiter l'information en connaissance de cause (1998), nous avons souhaité, en préambule de cette partie, faire le récit des difficultés de conditions de production des résultats de ce volet de notre recherche consacré aux représentations de la biodiversité. Le périmètre plus restreint de l'étude conduit ainsi à prendre les enseignements qui vont suivre avec beaucoup de précaution, en considérant qu'il s'agit davantage de pistes de recherche à approfondir que de résultats consolidés.

2. Les caractéristiques de la population d'enquête

N'ayant pu accéder à une base de données en nombre suffisant (comme les plus de 10 000 contacts parmi les parties prenantes du projet LNPN que nous devions initialement solliciter), nous n'avons pas pu procéder à un tirage aléatoire ou avoir recours à la méthode des quotas pour constituer notre échantillon d'étude, comme il est coutume de faire dans une enquête par questionnaires. Le mode de passation s'appuie donc sur le principe d'une enquête de volonté auprès d'un échantillon dont on ne maîtrise pas à la base les caractéristiques. Le formulaire a été envoyé sur différentes mailing-lists liées au programme ITTECOP et à notre propre réseau de chercheurs (réseau d'écologues Gaié, réseau de paysagistes, naturalistes...). Il convient dès lors de prendre le temps de définir les caractéristiques de cette population afin de contrôler qu'il n'existe pas de biais trop prononcés dans sa composition ou à défaut d'être capable de les expliquer. Rappelons, afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté pour le lecteur, le statut particulier de ce mode d'enquête croisant images et questionnaires que nous avons employé ici. Cette méthode s'apparente autant à une enquête qualitative que quantitative, le recours aux images ayant pour but principal de favoriser les représentations et de susciter le discours selon les préceptes de la *photo elicitation* (Harper, 2002 ; Chauvin et Reix, 2015).

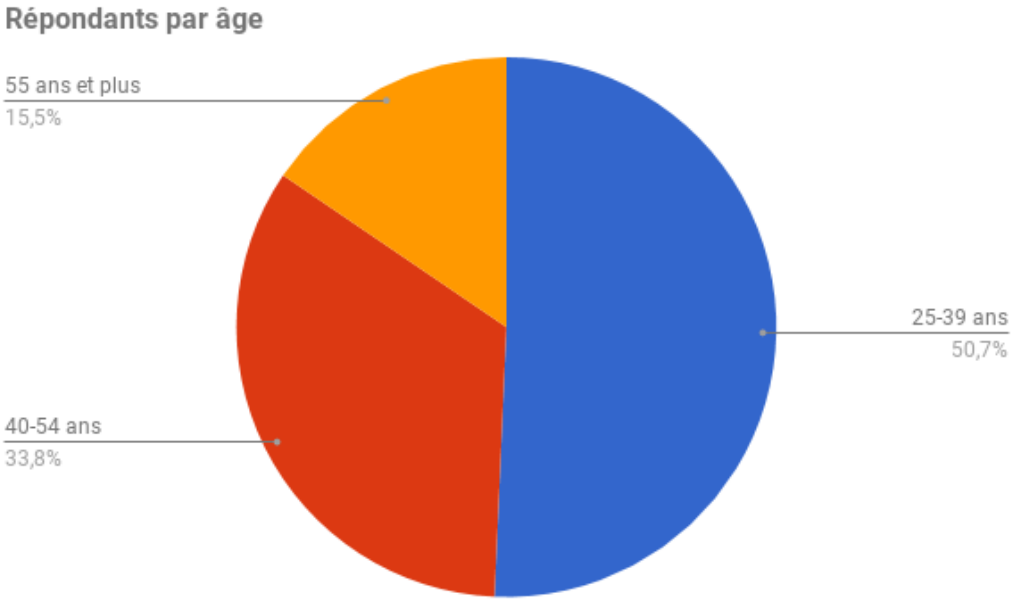
Les 71 répondants à cette enquête par questionnaires ayant été menée entre janvier et mars 2018 se répartissent de la manière suivante :

GRAPHIQUE N°1



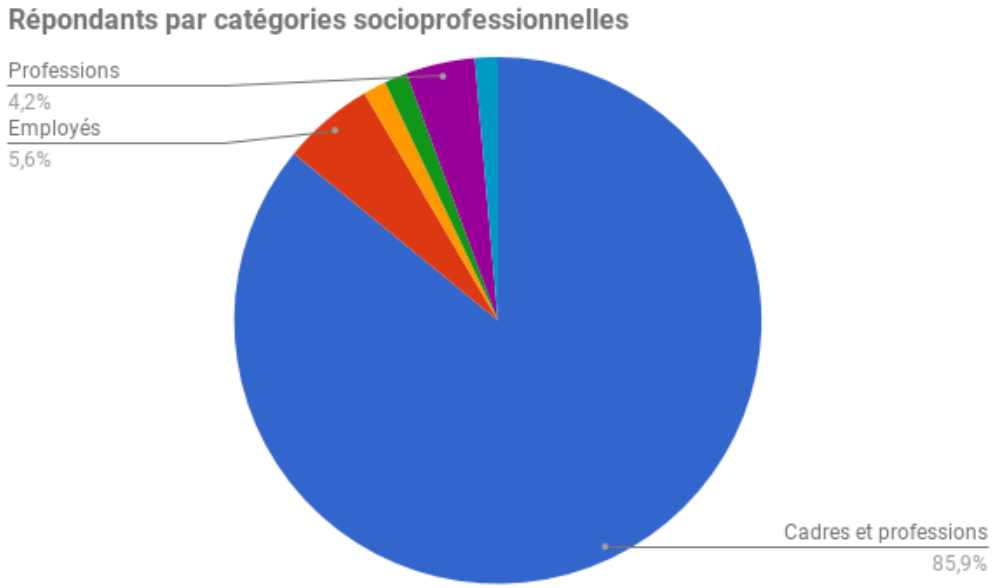
Si la répartition par sexe ne correspond pas nécessairement à celle de la population française (52% de femmes pour 48% d'hommes en 2017) dans le sens où le ratio est ici plus favorable aux hommes qu'aux femmes, il ne s'agit pas pour autant d'un biais significatif.

GRAPHIQUE N°2

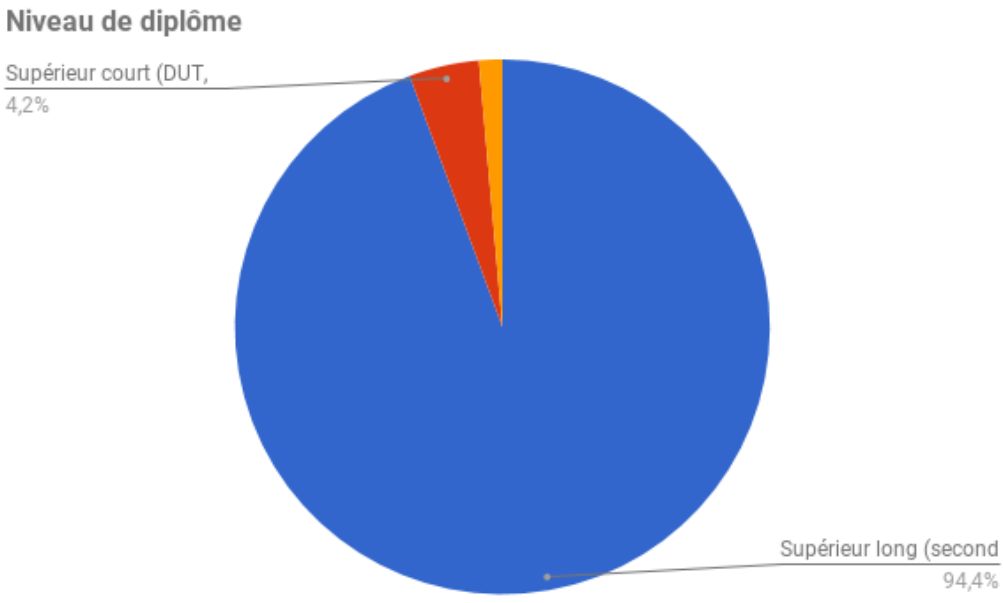


Là encore, la répartition par âge ne correspond pas nécessairement à la structuration de la population française (30% de moins de 25ans / 38% de 25-54ans / 32% de plus de 55ans en 2017), mais il ne s'agit pas pour autant d'un biais parmi une population d'enquête quasiment exclusivement composée d'actifs.

GRAPHIQUE N°3



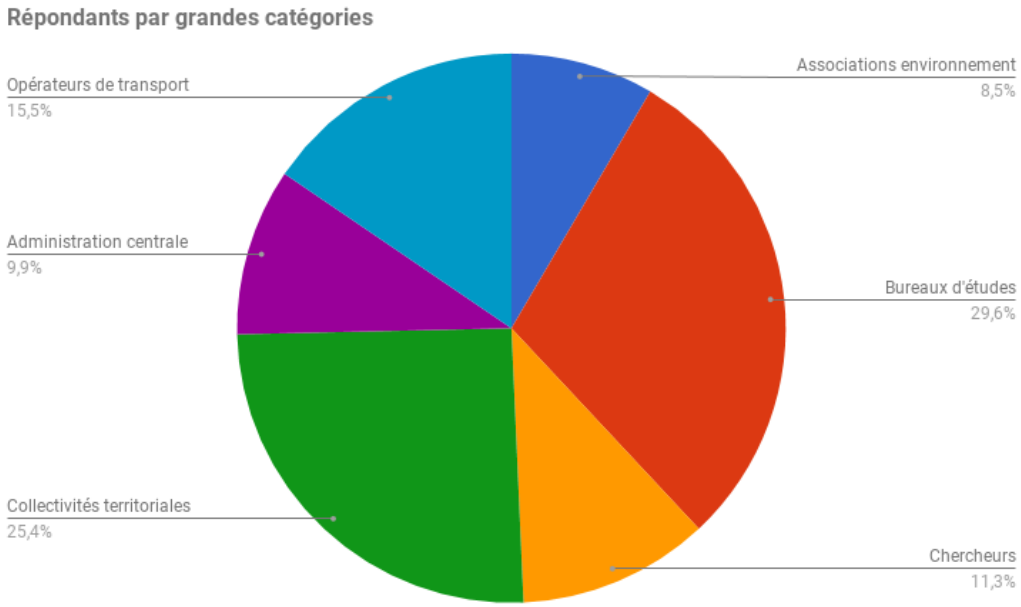
GRAPHIQUE N°4



On observe clairement une surreprésentation de la catégorie des cadres et professions intellectuelles supérieures d'une part (86% ici contre 18% dans l'ensemble de la population française en 2017) et de celle des diplômés du supérieur long d'autre part (94% ici contre 16% dans l'ensemble de la population française en 2016). Il s'agit cette fois de biais importants dans

la composition de notre population mais qui s'expliquent assez simplement par le mode de passation qui nous a conduits, pour les raisons évoquées en introduction, à nous tourner quasiment exclusivement vers la communauté d'experts intéressés par la question des relations entre biodiversité et infrastructures de transport (Représentant(e)s de bureau d'études, Représentant(e)s de collectivités locales et d'Etat, Chercheur(e)s,...).

GRAPHIQUE N°5



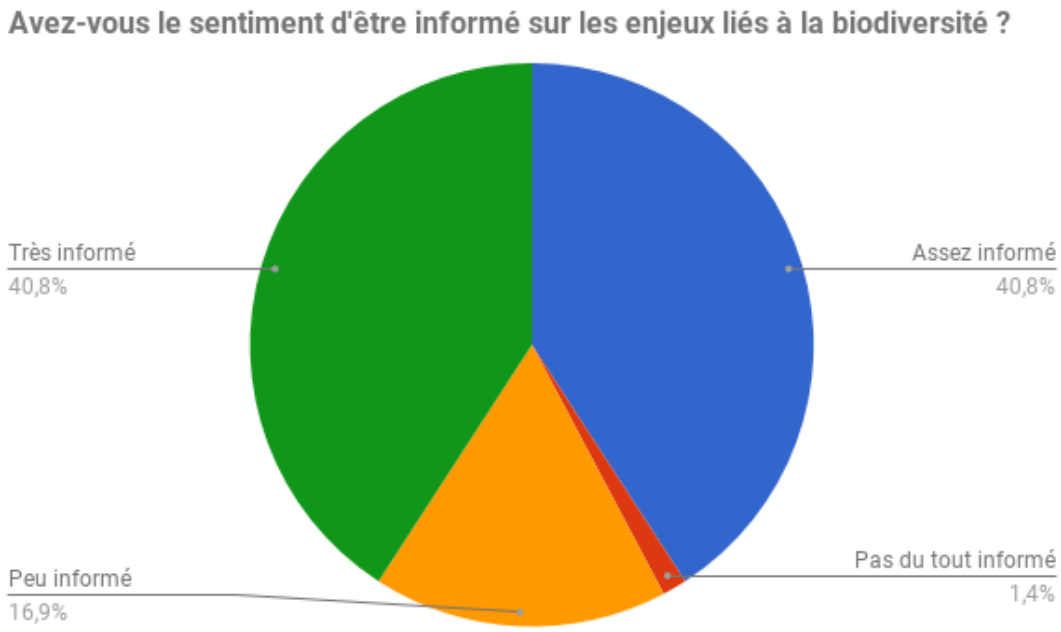
Les répondants se répartissent pour un peu plus d'un tiers de représentant(e)s d'institutions publiques, principalement de collectivités territoriales (25%) et dans une moindre mesure d'administration centrale (10%). Un autre tiers se compose de représentant(e)s de bureaux d'études (30%). Le dernier tiers se répartit entre représentant(e)s d'opérateurs de transport (16%), chercheur(e)s (11%) et représentant(e)s d'associations de défense d'environnement (9%).

Parmi les représentants de bureaux d'études, on compte principalement des ingénieurs écologues et paysagistes de formation. Parmi les représentants d'opérateurs de transport, il s'agit principalement de chargés de mission environnement/développement durable travaillant au sein de grandes entreprises d'aménagement. Parmi les représentants des institutions publiques, il s'agit principalement de chargés de mission qui se répartissent entre administration centrale (MTES) ou déconcentrée (DREAL) et collectivités territoriales (Conseil départemental, CAUE).

Ces grandes catégories d'analyse serviront de variables de croisement pour les autres questions du formulaire afin de mettre à l'épreuve l'hypothèse de représentations différenciées du lien entre biodiversité et infrastructures de transport, de ses enjeux, de ses impacts et des solutions à privilégier parmi les parties prenantes de projets d'ILTe.

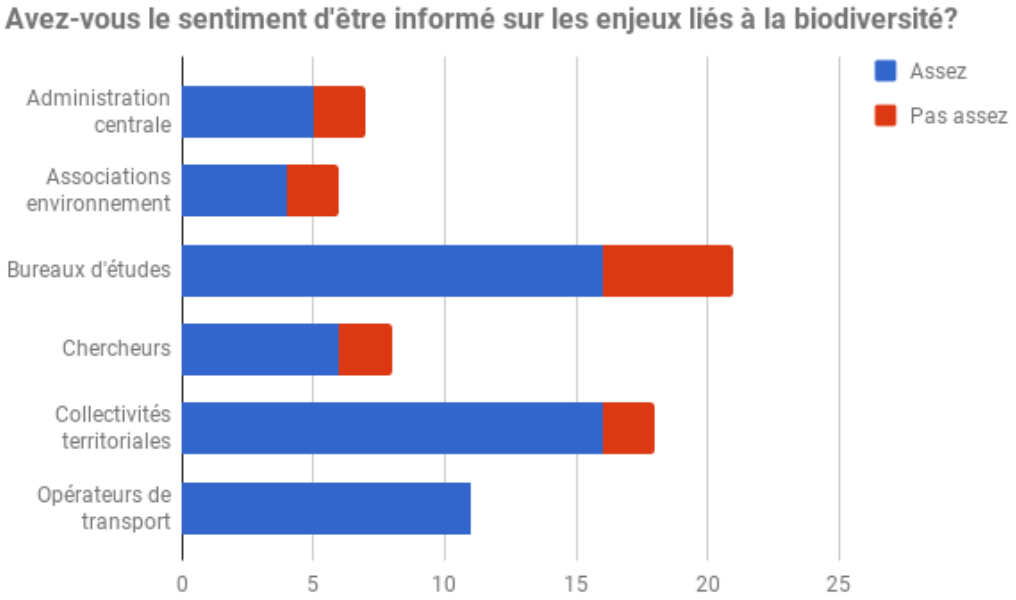
3. La biodiversité en question

GRAPHIQUE N°6



A en croire les réponses à cette question, le problème de la prise en compte de la biodiversité ne résiderait pas dans les difficultés à accéder à l'information permettant d'en identifier les enjeux. Au contraire, une écrasante majorité des répondants considèrent qu'ils sont eux-mêmes bien informés. En effet, si l'on associe la modalité « Très informé » et « Assez informé », on arrive au chiffre de 82% même si les choses sont sensiblement différentes lorsque l'on croise ces réponses avec nos catégories d'analyse (voir ci-dessous).

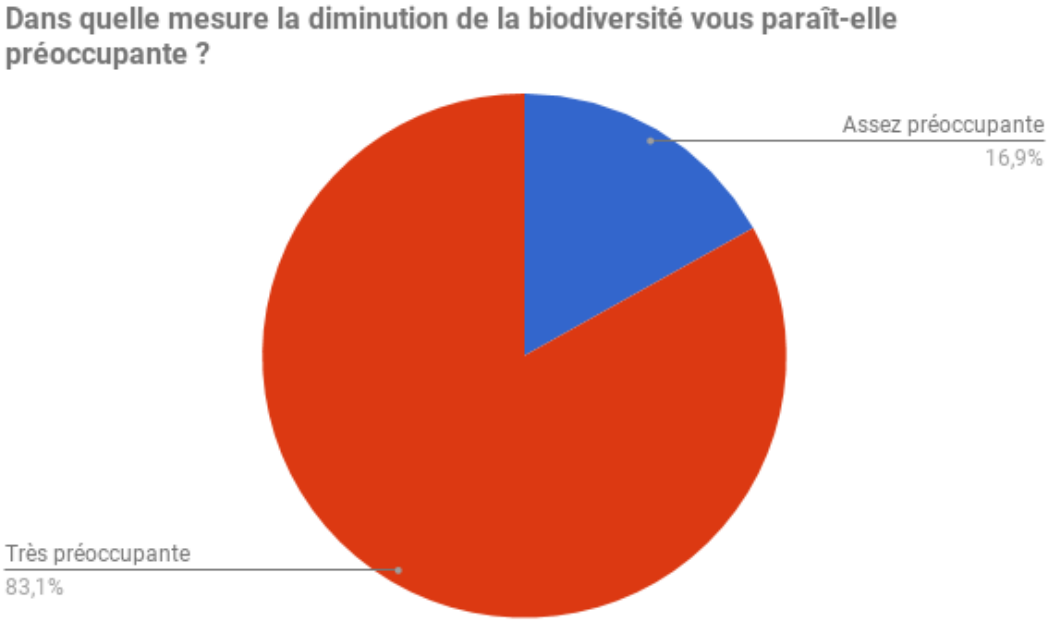
GRAPHIQUE N°7



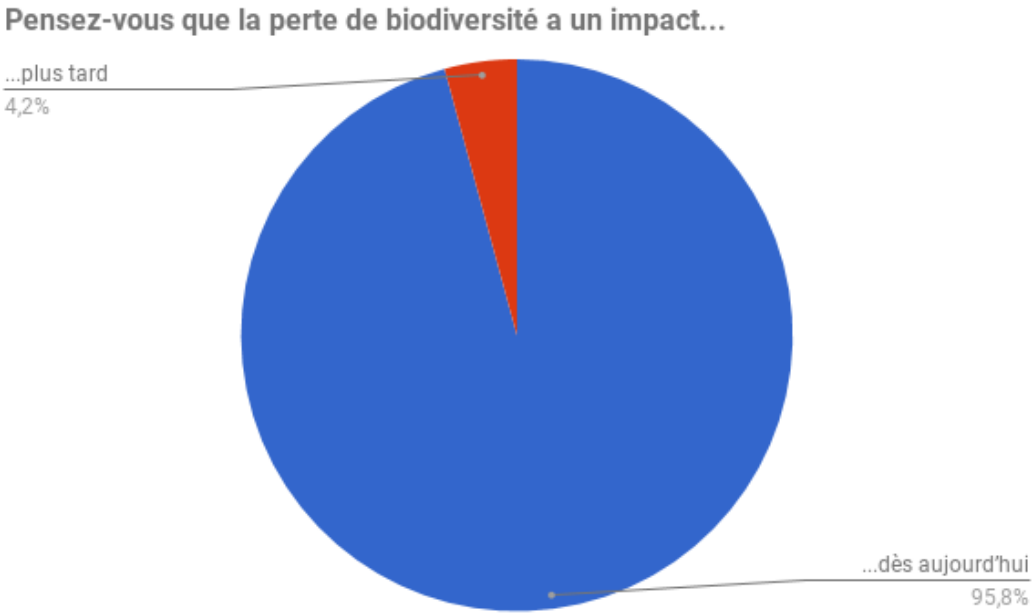
Rem : Les modalités de réponses à cette question ont été recodées afin de regrouper les modalités « très » et « assez » en « ASSEZ » et les modalités « peu » et « pas du tout » en « PAS ASSEZ ».

Si, comme on l'a vu, les répondants considèrent globalement être suffisamment informés sur les enjeux liés à la biodiversité, les représentant(e)s d'opérateurs de transport sont la seule catégorie à considérer à 100% qu'ils sont suffisamment informés en la matière se distinguant déjà des autres en cela.

GRAPHIQUE N°8

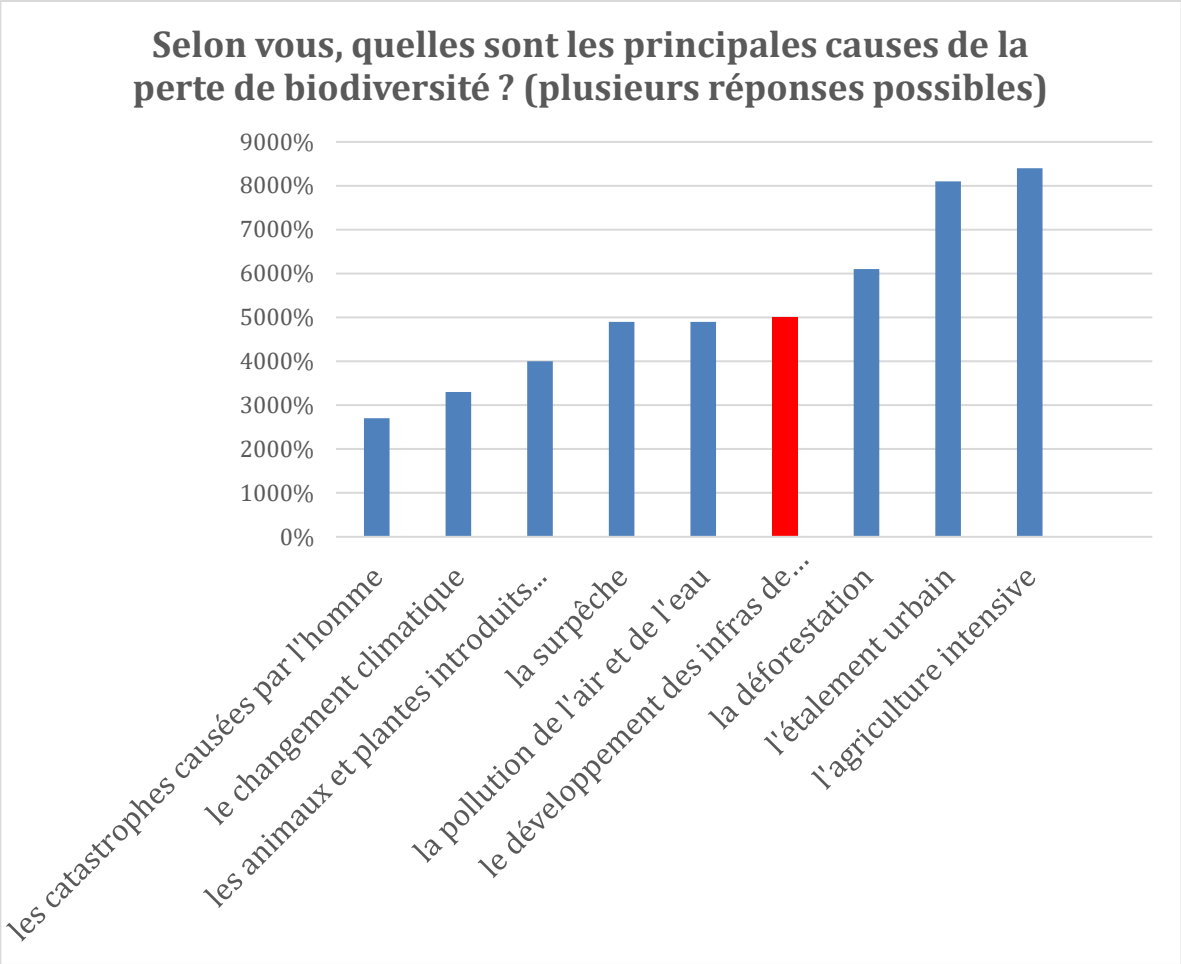


GRAPHIQUE N°9



Les réponses à ces questions montrent qu'il n'y a pas d'équivoque lorsqu'il s'agit de considérer le caractère préoccupant de la diminution de la biodiversité et son impact dès aujourd'hui. Le mode de recrutement des participants parmi une large communauté d'experts et/ou de scientifiques ne fait de toute évidence que renforcer ce résultat.

GRAPHIQUE N°10



Cette question pour laquelle il y avait plusieurs réponses possibles permet de repérer les modalités les plus citées pour expliquer les principales causes de perte de biodiversité parmi l'ensemble des répondants. Afin de ne pas favoriser une modalité plutôt qu'une autre, l'ordre de présentation des modalités était aléatoire à l'affichage de la question.

On observe que les deux modalités « agriculture intensive » et « étalement urbain » se détachent nettement des autres ayant été citées par plus de 80% des participants, et aussi dans une moindre mesure la modalité « déforestation » (60%). Il est intéressant de noter que la modalité « développement des infrastructures de transport » apparaît tout de même parmi celles les plus fréquemment citées (50% des répondants l'ont coché) au même niveau que la « surpêche » et la « pollution de l'air et de l'eau ». Viennent ensuite « les plantes et les animaux introduits dans nos écosystèmes (qui n'y sont pas normalement présents) », « le changement climatique » et « les catastrophes causées par l'homme ».

Comme l'indique un des répondants : *« on pourrait tout cocher parce que les causes sont multiples »*. En effet, la quasi-totalité des répondants ont choisi de cocher plusieurs modalités à chaque fois. S'il est difficile de regarder séparément comment se répartit chaque modalité, il est plus

pertinent dans le cadre de notre étude de regarder la proportion de ceux qui ont cité « le développement des infrastructures de transport » parmi les causes de perte de biodiversité :

- 42% des représentant(e)s d'administration centrale
- 43% des représentant(e)s de bureaux d'études
- 47% des représentant(e)s de collectivités territoriales
- 50% des chercheur(e)s
- 54% des représentant(e)s des opérateurs de transport
- 100% des représentant(e)s d'associations de défense de l'environnement

On constate ainsi que la modalité « développement des infrastructures de transport » est généralement cochée par une personne sur deux, quelle que soit sa catégorie, à l'exception notable des représentants d'associations de défense de l'environnement qui l'ont quant à eux citée à chaque fois. Il convient également de noter que les représentants des infrastructures de transport ne se sont pas totalement défaussés devant cette question puisqu'ils sont les plus nombreux parmi les autres catégories à avoir cité cette modalité parmi les causes de perte de la biodiversité.

4. La biodiversité en images

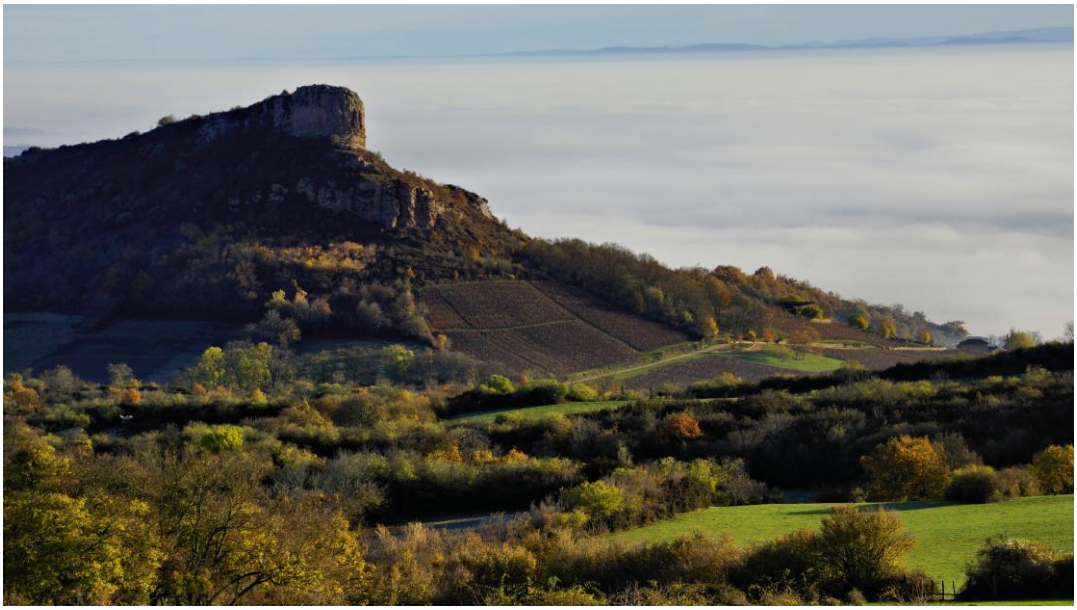
Bien que le protocole d'enquête n'ait pas pu être mis en place comme prévu initialement, nous avons souhaité conserver l'idée de commencer le questionnaire en offrant la possibilité aux participants d'envoyer leurs propres images pour illustrer les enjeux actuels de la biodiversité. Le formulaire démarrait ainsi avec la question ci-dessous : **Pour commencer, vous pouvez librement proposer 1 à 3 images qui illustrent le mieux selon vous les enjeux actuels liés à la biodiversité. Utiliser l'espace ci-dessous pour ajouter une légende afin de préciser le sens que cette ou ces images ont pour vous.**

L'impossibilité technique de joindre les images directement dans le formulaire réalisé avec *google forms* pour les utilisateurs n'ayant pas déjà de compte gmail (il fallait envoyer les images dans un mail à part) et la possibilité offerte de « passer » la question afin de s'assurer qu'un maximum de formulaires soient remplis dans le contexte d'urgence qui était le nôtre (cf. méthodologie), ont abouti à ce que moins d'une dizaine de participants répondent à cette question. Les contributions des 6 participants n'en sont pas moins significatives et montrent déjà la grande diversité des représentations de la biodiversité que nous avions l'ambition d'illustrer par ce procédé d'enquête à l'instar de la première contribution présentée ci-dessous qui distingue trois formes de biodiversité.

Contributeur 1

Légende : *« Je me suis attaché à illustrer trois formes de biodiversité :*

D'abord la biodiversité prise dans son sens de la Convention et très écologique, avec la profusion d'espèces, comme ici en Guadeloupe, dont certaines rares et protégées, mais aussi l'idée que cette biodiversité est une évocation d'une certaine naturalité…



…Ensuite, le front du talus de Solutré en Bourgogne : un paysage remarquable, entre paysages agraires et naturalité insulaire. On est dans une co-production entre l'histoire écologique (les espèces reliques chaudes et froides) et l'histoire agraire…

Enfin, l'écoquartier de Bonne à Grenoble avec les multifonctionnalités des services écologiques rendus aux groupes sociaux locaux »

Contributeur 2

Légende : *« Trame arborée au sein d'espaces agricoles cultivés. C'est une photo qui illustre une campagne productive dont les paysages de bocage ouvert sont encore aujourd'hui préservés et structurés par une trame arborée dense et développée, source majeure de biodiversité pour le territoire (notamment parce que c'est une zone de refuge, d'habitats, de reproduction et d'alimentation pour la petite faune) »*

Légende : *« Prairies humides. Ce sont des espaces qui représentent la diversité, l'authenticité des milieux naturels, et qui existent au-delà des volontés de maîtrise »*

Contributeur 3

Légende : *« Est Maine-et-Loire. Zone agricole à proximité d'un projet routier (zone humide, prairies de fauche, arbres sénescents). Ce sont des milieux en régression notamment du fait de changement de pratiques agricoles »*

Légende : *« Sud Maine-et-Loire. Délaissé routier. Pelouses acidiphiles dans contexte agricole de bocage dégradé »*

Contributeur 4

Légende : Ces images représentent le retour de la biodiversité en ville depuis le passage des communes au zéro phyto. Les communes ont trouvé une solution alternative : planter plutôt que désherber. Photo 1 : Jachère fleurie en pied de mur / Photo 2 : Plantations le long des trottoirs
Contributeur 5

Légende : *« Ces deux photos illustrent bien pour moi les enjeux actuels liés à la biodiversité : la sensibilisation des jeunes, le sol vivant, et*

l'accompagnement végétal du projet entre plantations et germination spontanée »

Contributeur 6

Pour illustrer les enjeux liés à la biodiversité, cette personne a choisi de manière originale de faire référence à deux réalisations de l'artiste néerlandais Maurits Cornelis Escher (1898-1972) connu pour ces gravures sur bois.

Maurits Cornelis Escher, Day and night, 1938

Maurits Cornelis Escher, Puddle, 1952

Ce participant à l'enquête n'ayant pas détaillé le sens qu'il accorde à ces images, nous ne pouvons qu'interpréter la première image, comme une illustration de la domestication des espaces naturels au profit des activités agricoles, tandis que la seconde donne à voir en trompe l'œil à travers le reflet d'une flaque, l'empreinte de l'homme (traces de pneus, traces de pas) sur la nature.

Si le nombre de participants nécessiterait d'être plus grand pour prétendre tirer de véritables conclusions de cette partie du questionnaire, on constate que la douzaine d'images choisies suffit à « donner à voir » quatre grands enjeux liés à la biodiversité :

1- Préserver les milieux propices à la biodiversité (trames arborées, zones humides, zone tropicale…) / Cf. : contributeurs 1 et 2
2- Restaurer les milieux dégradés par les pratiques agricoles / Cf. : contributeurs 1 et 3
3- Concilier biodiversité et vie urbaine à travers l'idée de « nature en ville » / Cf. : contributeurs 1, 4 et 5
4- Sensibiliser les jeunes générations par des opérations pédagogiques / Cf. contributeur 5

Conscient du nombre potentiellement limité des répondants à cette première question, nous avons d'emblée intégré d'autres photographies au questionnaire en proposant cette fois aux participants de sélectionner parmi une série d'images choisies pour eux afin d'interroger plus précisément leurs représentations du lien entre biodiversité et infrastructures de transport.

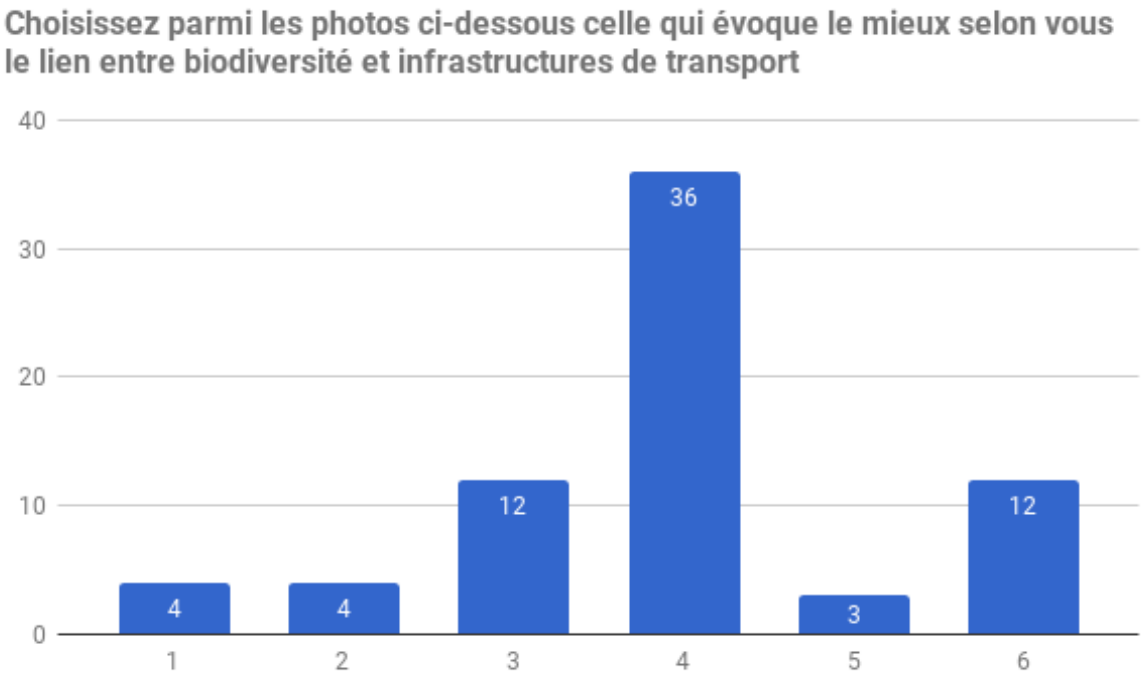
5. Quelle image pour illustrer le lien entre biodiversité et ILTe ?

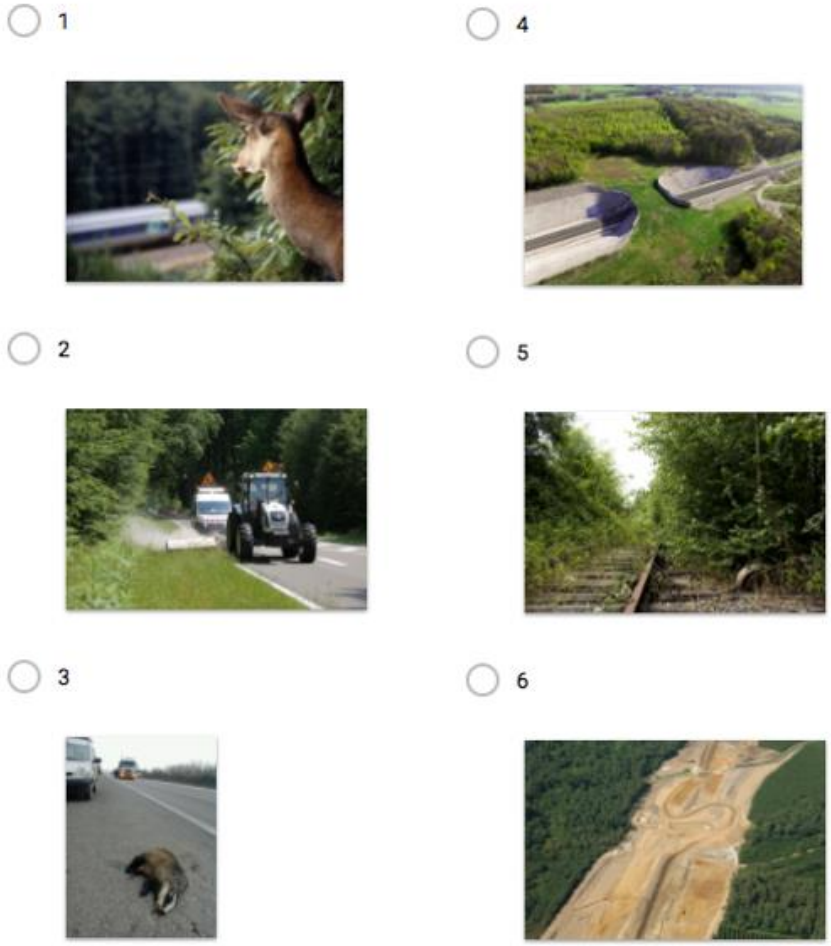
Une manière plus simple, mais moins riche de notre point de vue, de croiser images et questionnaires pour interroger les représentations des enjeux liés à la biodiversité en lien avec la question des transports, a été de proposer aux participants de choisir parmi une série d'images pré-sélectionnées, comme celles ci-dessous qui nous ont notamment servi pour compléter les entretiens semi-directifs réalisés auprès des porteurs de projet(cf. Chapitre 2) sous forme de photo-interview (Collier, 1967 ; Duteil-Ogata, 2007 ; Meyer, 2017).

Rappelons que les participants n'avaient droit qu'à un seul choix, à justifier ensuite par écrit. L'ordre de présentation des modalités était aléatoire à l'affichage afin de ne pas favoriser une modalité plutôt qu'une autre. Là encore, tout l'intérêt du principe de photo-elicitation réside dans le fait que même en partant d'un choix contraint, la médiation par la photographie va

permettre de favoriser les représentations et l'argumentation associée, quitte à ce que les justifications aillent au-delà de ce que représente la photographie, ce qui a d'ailleurs été fréquemment le cas.

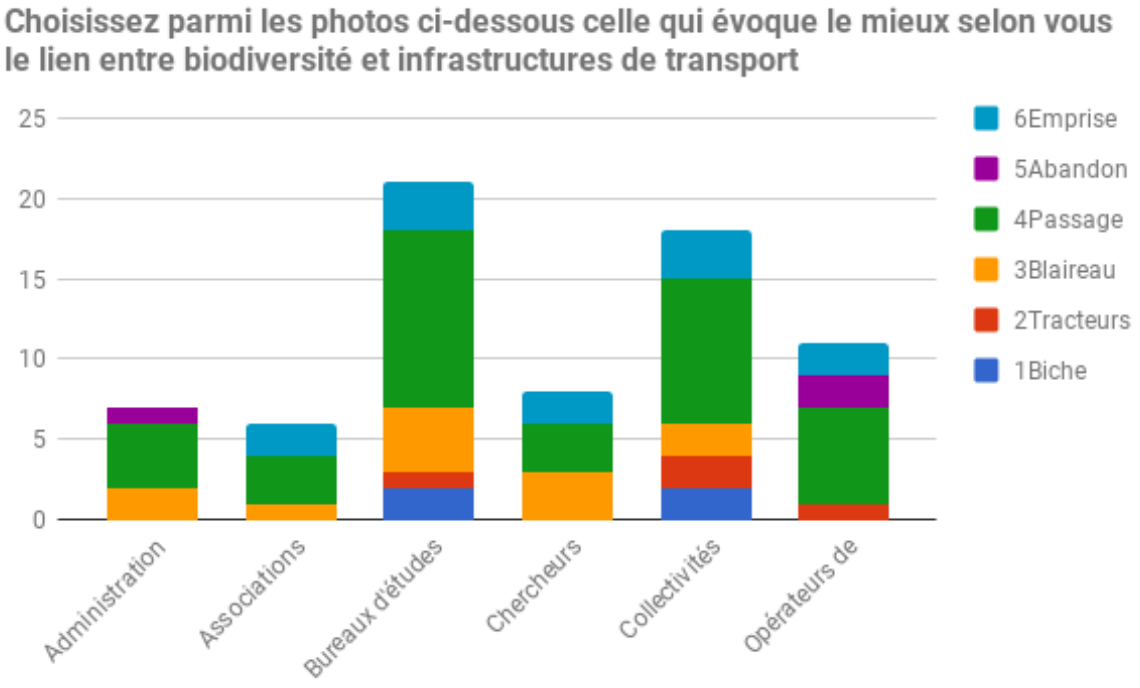
GRAPHIQUE N°11





La photo du passage à faune (n°4) a été de loin la plus citée (51% des participants). On comprend que les participants ont souhaité ainsi valoriser une tentative de concilier infrastructures de transport et préservation de la biodiversité, même si, comme nous le verrons plus loin, l'optimisme que pourrait susciter ce choix est vite tempéré dans le discours et se transforme rapidement en une justification du type « faute de mieux… ». Viennent ensuite dans les mêmes proportions (17% chacune) la photo d'un blaireau écrasé sur le bord d'une route (n°3) et celle de la déforestation liée à l'emprise d'une ITT. Ces deux modalités sous-entendent cette fois un point de vue clairement plus négatif de l'impact des infrastructures de transport sur la biodiversité. Les autres photos d'une biche en train de « regarder » passer un TGV (n°1), de tracteurs fauchant le bord d'une route (n°2) ou d'une voie de chemin de fer « enfrichée » apparaissent plus anecdotiques dans leur choix mais n'en ont pas moins donné lieu à des justifications écrites très intéressantes comme nous le verrons plus loin.

GRAPHIQUE N°12



L'analyse du choix des photos par catégories est révélatrice de différences subtiles de représentations des liens entre biodiversité et infrastructures de transport selon les types d'acteurs. Les représentant(e)s des opérateurs de transport sont ainsi la seule catégorie à n'avoir jamais choisi aucune des photos relatives à l'impact sur les animaux (photo N°1 de la biche qui « regarde » passer le TGV, photo N°2 du blaireau écrasé). Ils sont aussi les seuls avec la catégorie des représentants de l'administration à avoir choisi la photo de l'enfrichement d'une voie ferrée, même si ce choix reste minoritaire. Au global, on peut observer que la photo du passage à faune est celle qui reste proportionnellement la plus citée dans chaque catégorie.

Mais, comme nous l'avons déjà rappelé dans la méthodologie, notre échantillon relativement réduit d'un point de vue quantitatif ne permet pas de généraliser. L'intérêt de la méthode croisant photographies et questionnaires est surtout de favoriser le discours et cette question a, en ce sens, particulièrement bien fonctionné. En effet, les réponses à la question suivante invitant à justifier le choix de la photo ont été abondantes et riches d'enseignements ce qui reste relativement rare dans les formulaires de questionnaires, les participants répondant globalement peu aux questions ouvertes.
Les commentaires du choix de la photographie visant à illustrer le lien entre biodiversité et infrastructures de transports montrent d'abord que les participants ont globalement interprété de la même manière la plupart des photos et qu'il n'y a donc pas eu d'ambiguïté sur le sens attribué aux différentes images.

La légende est essentiellement descriptive sur les certaines photos n°1, n°2 et n°5.

Pour la photo N°1 (biche), les commentaires mettent en avant le passage des ITT dans des réserves de biodiversité :

> *« Proximité faune/réserve de biodiversité et infrastructure »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**
>
> *« Infrastructures de transport qui traversent les milieux naturels »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**

Pour la photo N°2 (tracteurs), les commentaires mettent en exergue l'impact de l'entretien des ITT (ici la tonte sur les lisières en bord de route par exemple) dès lors qu'elle ne se fait pas dans la cadre d'une gestion différenciée qui vise à réduire l'impact sur la biodiversité (ex : fauche tardive).

> *« Les bords de route sont souvent des milieux riches accueillant une faune et une flore intéressante »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**
>
> *« De la biodiversité autour des ITT, mais de la biodiversité impactée »*
> **Représentant(e) d'opérateurs de transport**

Pour la photo N°5 (voie enfrichée), les commentaires mettent en avant l'idée d'une forme de résilience de la nature qui finit par « reprendre ses droits » sur l'infrastructure (ici une ancienne voie ferrée) :

> *« Soit c'est l'infrastructure qui impacte soit la nature reprend ses droits et c'est elle qui impacte »*
> **Chercheur(e)**
>
> *« Le milieu a repris son droit, la végétation est dense et l'infrastructure semble faire partie du paysage »*
> **Représentant(e) d'opérateurs de transport**

Pour les autres images (N°3, N°4 et N°6), les commentaires sont plus approfondis et mettant parfois en lien les photos entre elles :

> (En parlant de l'image N°4 du passage à faune) *« A mettre en lien avec l'image 1* (celle de la biche) *: des difficultés…mais aussi des solutions »*
> **Représentant(e) d'opérateurs de transport**
>
> *« 6 et 3 : le principal lien est selon moi la fragmentation des habitats naturels et la mortalité de la faune liée à cette fragmentation »*
> **Représentant(e) d'associations de défense de l'environnement**

La photo N°3 (blaireau) a suscité des réponses relativement développées amenant à mettre en avant le caractère « fracturant » des ITT perçues comme des obstacles. Les animaux écrasés en bord de route (« roadkill ») n'étant que la partie du problème :

> *« Biodiversité et infrastructure ne font pas bon ménage, malgré les efforts, c'est une fracture. Et que dire des animaux, qui se retrouvent piégé par une énorme bordure béton en terre-plein central, infranchissable, générant souffrance pour les animaux (et mort d'épuisement ou choc) et danger pour les automobilistes »*
> **Représentant(e) d'associations de défense de l'environnement**

> *« Même si les autres images illustrent aussi les liens biodiv/infrastr., celle-ci est celle qui traduit ma 1ère impression : les infrastructure sont des obstacles et des sources de mortalité de la biodiversité (mammifères, mais surtout insectes et aussi oiseaux…) … et des humains,… »*
> **Représentant(e) de bureaux d'études**

> *« Les roadkill sont la partie visible par tous de l'interaction entre biodiversité et infrastructure, bien avant la fragmentation des habitats ou les aménagements »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**

En écho à la photo N°3, la photo N°4 (passage à faune) a permis l'expression de commentaires étayées mettant justement en lien la nécessité d'aménager les ITT afin qu'elles ne soient pas un « obstacle infranchissable » pour lutter contre cet effet barrière :

> *« L'infrastructure de transport ne doit pas être un obstacle infranchissable qui contribuerait à l'appauvrissement génétique et au morcellement des territoires. Elle doit au contraire préserver ou rétablir les corridors pour la faune »*
> **Représentant(e) de l'administration centrale**

> *« De la nécessité de créer des passerelles, sans quoi les infras deviennent des barrières »*
> **Représentant(e) de l'administration centrale**

> *« D'un côté l'impact significatif que peut avoir l'implantation d'une infrastructure, de l'autre la cohabitation possible avec la biodiversité existante »*
> **Représentant(e) d'opérateurs de transport**

Le passage à faune est alors perçu comme une solution permettant la cohabitation entre les deux. Mais cette « optimisme » de certains laissent rapidement place à une forme de scepticisme pour une solution jugée trop artificielle et dont la portée ne serait que symbolique.

> *« Une image assez optimiste de la compatibilité entre grandes infrastructures*

de transport et moyen de passage pour la faune (= aide à la biodiversité) »
Représentant(e) de collectivités territoriales

« Fragmentation d'un écosystème et compensation artificielle (passage préférentiel des animaux) »
Représentant(e) de collectivités territoriales

Ces initiatives sont généralement perçues positivement mais souvent « faute de mieux », à moins qu'elles ne soient replacées parmi d'autres dispositifs visant à reconstituer les continuums écologiques mettant en avant la nécessité de bien anticiper ce genre de solution en amont du projet :

« Les corridors même maladroits restent une tentative pour maintenir les continuum écologiques »
Représentant(e) de bureaux d'études

« Un aménagement visant à concilier biodiversité et infrastructures de transport. Intéressant, mais rarement suffisant »
Représentant(e) de collectivités territoriales

« Les dispositions/dispositifs permettant de reconstituer des continuums écologiques interrompus par des infrastructures sont nombreux ; leur efficacité est proportionnelle au degré d'anticipation et à une vision large et transversale du projet (doctrine ERC) »
Représentant(e) de bureaux d'études

C'est aussi l'idée de corridors infranchissables qui est principalement mise en avant dans les commentaires concernant la photo N°6 (emprise ITT). Les participants invitent également par leurs réponses à prendre en considération l'impact des ITT sur l'ensemble de la temporalité du projet, en particulier la phase particulièrement « destructive » des travaux préalables à la construction des infrastructures. Ce choix et ces commentaires sont à mettre en lien avec le choix de la modalité « déforestation » parmi les principales causes de perte de la biodiversité, comme évoqué plus haut.

« Les infrastructures routières sont encore trop souvent des corridors infranchissables pour la biodiversité, un des principaux enjeux à relever pour restaurer la libre circulation et le renouvellement des espèces communes et patrimoniales »
Chercheur(e)

« Empreinte générée par l'emprise foncière sur le sol et le paysage »
Représentant(e) de collectivités territoriales

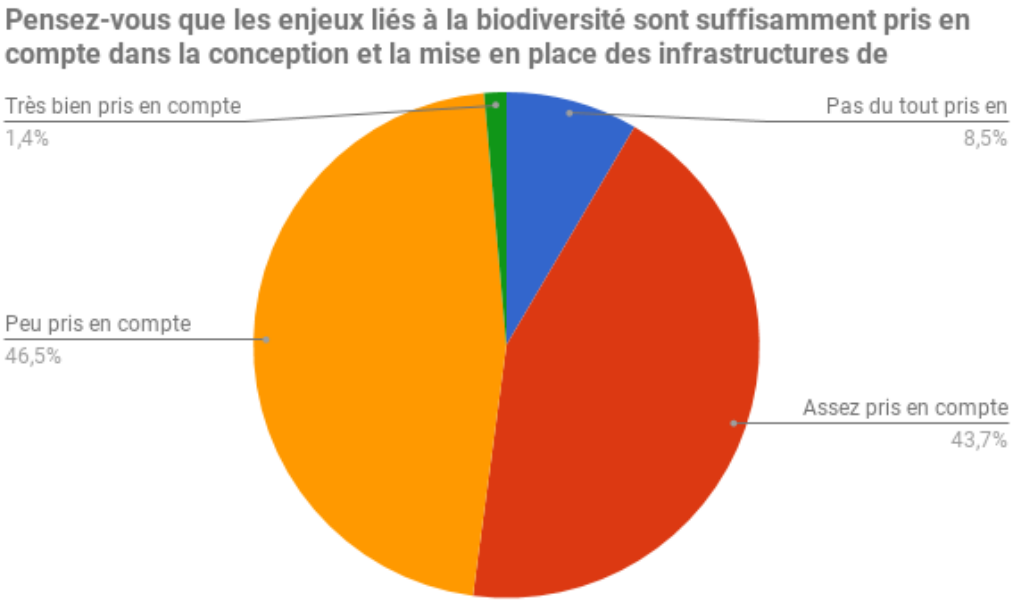
« Les infrastructures provoquent une destruction directe pendant la phase travaux et ensuite une rupture dans les corridors écologiques »
Représentant(e) de bureaux d'études

« Cette photo illustre l'emprise réelle des infrastructures sur les milieux
Représentant(e) de collectivités territoriales

Le fait que l'image du passage à faune soit celle qui domine chez l'ensemble des catégories représentées montre la volonté des participants de tenter de trouver des compromis entre infrastructures de transport et préservation de la biodiversité. On perçoit néanmoins une certaine forme de fatalisme, voire de pessimisme, dans les commentaires qui accompagnent ces photographies. Si cette tendance à regarder plutôt du côté des solutions que des problèmes correspond plutôt à la position des représentants des opérateurs de transport, pour d'autres, il s'agit au contraire de rappeler d'abord l'impact négatif sur la faune et la flore d'infrastructures de transport dont les passages à faune ne suffisent pas à faire oublier qu'il s'agit le plus souvent d'aménagement qui fracturent les milieux et participe en cela à la perte de biodiversité. On comprend alors mieux pourquoi « le développement des infrastructures de transport » apparaît en bonne place parmi les causes de perte de la biodiversité citées par les participants.

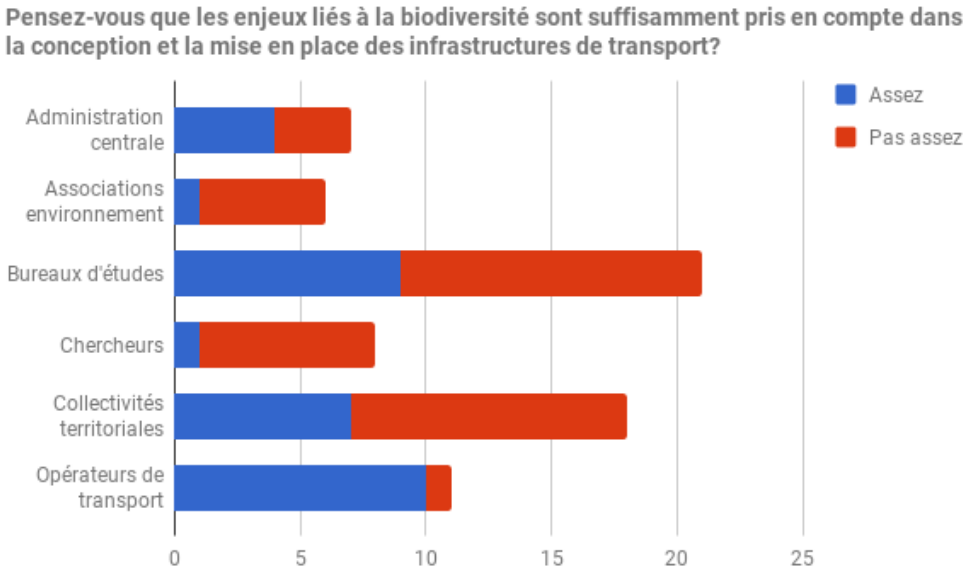
6. Entre optimisme et fatalisme : la difficile prise en compte de la biodiversité dans les infrastructures de transport

GRAPHIQUE N°13



Au global, on observe que les avis sont relativement partagés entre ceux qui considèrent que les enjeux liés à la biodiversité sont suffisamment pris en compte dans la conception et la mise en place des infrastructures de transports (45% si on additionne ceux qui ont répondu « très bien » et « assez ») et ceux qui pensent que cette prise en compte reste encore insuffisante (55% si on additionne ceux qui ont répondu « peu » et « pas du tout »).

GRAPHIQUE N°14



Selon les types d'acteurs, les perceptions sont très différentes voire complètement opposées lorsqu'on compare les représentant(e)s d'associations de protection de l'environnement et les chercheur(e)s d'un côté et les représentant(e)s des opérateurs de transports de l'autre. Les premiers considèrent clairement que la prise en compte de la biodiversité est insuffisante alors que les seconds pensent l'inverse. Comme évoqué précédemment, il convient de rester prudent étant donné que les effectifs sont faibles, mais une dichotomie aussi nette laisse à penser qu'il y a bien une corrélation entre la perception du niveau de prise en compte de la biodiversité dans les infrastructures de transport et la catégorie d'où l'on parle.

De ce point de vue, les réponses écrites effectuées en complément à cette question (Cf. : Veuillez préciser ce qu'il faudrait faire pour favoriser une meilleure prise en compte de la biodiversité dans la conception et la mise en place des infrastructures de transport selon vous ?) sont particulièrement éclairantes.

Il est notamment intéressant de noter que les commentaires des représentant(e)s des opérateurs sont très homogènes. En effet, s'ils considèrent que la biodiversité est « assez » prise en compte, ils n'en expriment pas moins des manières de l'améliorer. Pour eux, le principal enjeu réside d'abord dans l'obtention d'une meilleure connaissance des impacts des ITT sur l'environnement, laissant entendre l'idée qu'il s'agit d'un métier à part entière, idée qui sera logiquement confirmée par les représentant(e)s des bureaux d'études et des chercheur(e)s, comme nous le verrons plus loin :

> *« De meilleurs connaissances scientifiques sur les effets de infrastructures… mais aussi sur les évitements / compensations possibles et leurs effets »*
> **Représentant(e) d'opérateurs de transport**

> *« Connaissance en amont du type de biodiversité susceptible d'être impactée ainsi que leur degré de criticité »*
> **Représentant(e) d'opérateurs de transport**

> *« Mieux considérer l'environnement et la biodiversité comme un métier à part entière, à intégrer dans la chaîne de valeur / le cycle de vie d'une ITT (programmation, conception, construction, exploitation) »*
> **Représentant(e) d'opérateurs de transport**

Le deuxième enjeu, qui est lié, consiste à réussir à intégrer les enjeux environnementaux le plus en amont possible des projets, tout en ayant une vision plus globale des enjeux en la matière sur le territoire :

> *« Intégrer les enjeux environnementaux plus en amont dans la conception des projets, afin de mieux mettre en œuvre le principe d'évitement et pas*

seulement la réduction et la compensation »
Représentant(e) d'opérateurs de transport

« Intégrer très en amont les corridors écologiques comme composante essentielle du design des infra. Intégrer le principe d'évitement et de réduction dès le design initial des infrastructures »
Représentant(e) d'opérateurs de transport

« Travailler à une maille territoriale plus large pour avoir des enjeux globalisés à l'échelle des territoires »
Représentant(e) d'opérateurs de transport

Ce souhait d'avoir accès à une meilleure connaissance scientifique de la part des représentant(e)s d'opérateurs de transport fait écho au sentiment des chercheur(e)s ayant participé à l'enquête qu'il y a bien un déficit dans la manière dont la biodiversité est prise en compte dans les projets d'infrastructures de transport :

« *Une meilleure compréhension du rôle fonctionnel de la biodiversité est nécessaire »*
Chercheur(e)s

« Mieux informer ce qu'est vraiment la biodiversité et travailler à son intégration à une échelle des paysages et non de façon scindée en dissociant les actions en sa faveur »
Chercheur(e)s

Dans le prolongement de cette idée, les Représentant(e)s des bureaux d'études, quitte à paraître opportunistes, préconisent non seulement une meilleure prise en compte des études préalables type études d'impact, mais aussi d'en améliorer la qualité. En corollaire, ils sont nombreux à fustiger le manque de moyens financiers et humains consacrés à ces questions au regard des montants investis dans les infrastructures :

« Avoir des études préalables bien développées qui permettent de bien comprendre les fonctionnalités de chaque milieu, la richesse des habitats même s'il s'agit d'un patrimoine dit banal. Modifier les tracés pour éviter les impacts même si le foncier est cher »
Représentant(e) de bureaux d'études

« Au niveau de la conception, cela passe par la synergie entre ingénieur, paysagiste et environnementaliste…et les moyens qui vont avec! La réflexion à l'échelle du territoire est fondamentale pour limiter le nombre et l'impact des infras, dans le paysage comme dans ses retombées sur la biodiv' »
Représentant(e) de bureaux d'études

« Plus de moyens pour réaliser les études écologiques (financement des études de qualité) »
Représentant(e) de bureaux d'études

« Anticiper sur la nécessité d'adapter les choix techniques aux milieux et espèces concernés par les projets ; budgétiser en amont ce surcoût financier probable »
Représentant(e) de collectivités territoriales

Si pour beaucoup cette nécessité d'informer, mais aussi de sensibiliser et d'accompagner, doit se faire d'abord à destination des opérateurs, d'autres font le constat que c'est l'ensemble des parties prenantes qui doivent être formées aux connaissances en matière d'écologie :

« Dans beaucoup de services "aménageurs" il y a un manque de compétence en matière d'environnement et des liens trop ténus avec les spécialistes de ces questions (service environnement, associations). Les carriers ont su anticiper le tournant de la prise ne compte de la biodiversité bien avant les aménageurs d'infras, par exemple.
Représentant(e) de collectivités territoriales

« Informer et sensibiliser, avoir un accompagnement des entreprises et des mesures incitatives »
Représentant(e) d'opérateurs de transport

« Que l'ensemble des acteurs (économiques, politiques, techniques...) intervenant dans les projets aient un bagage significatif en matière de connaissances naturalistes et de l'écologie »
Représentant(e) de bureaux d'études

Pour certains, plus qu'un problème de formation, il s'agit aussi d'un manque de volonté mettant en doute la sincérité de l'engagement des opérateurs en la matière. Pour d'autres, il s'agit de continuer à faire changer les mentalités pour aboutir à une gestion plus collégiale d'un sujet complexe :

« Davantage de sincérité dans l'intégration des questions de biodiversité à ces projets : car ce sont des questions qui "embêtent" les aménageurs, plus que des leviers de projet...et de développement durable »
Représentant(e) de bureaux d'études

« Plus de volonté des aménageurs (par éthique pour certains, par contrainte pour d'autres = plus nombreux) d'éviter et de réduire les impacts plutôt que de croire pouvoir les compenser facilement »
Représentant(e) de bureaux d'études
« Prendre en compte SERIEUSEMENT la biodiversité dès l'étude d'impact »
Représentant(e) de l'administration centrale

« Un dialogue plus constructif avec les services instructeurs (DDT, DREAL). La poursuite de l'évolution des mentalités des élus et des concepteurs d'infrastructures de transport pour une meilleure prise en compte de la complexité du sujet »

Représentant(e) de collectivités territoriales

Nous avons vu plus haut que les participants à l'enquête considèrent eux-mêmes être suffisamment informés sur les enjeux en matière d'environnement. En revanche, ils défendent l'idée que le grand public n'est pas suffisamment informé en la matière. Une prise de conscience qui pourrait dès lors faire office de levier pour une meilleure prise en compte dans la conception et la mise en place des infrastructures de transport :

« Informer le grand public du réel impact des infrastructures de transport sur la biodiversité pour soulever une prise de consciences et faire bouger les choses »
Représentant(e) de collectivités territoriales

« Plus de communication sur le rôle, les fonctions de la biodiversité pour la survie de l'homme : et non pas le "il faut sauver la planète" »
Représentant(e) de bureaux d'études

Les représentant(e)s des associations expriment quant à eux des points de vue souvent proches de ceux que nous venons de présenter. Comme on pouvait s'y attendre, les solutions préconisées sont directement centrées sur la prise en compte des corridors écologiques :

« Tenir compte des différents déplacements des animaux, au fil des saisons. Et par conséquent les contourner du mieux possible lors de la mise en place des infrastructures »
Représentant(e) d'associations de défense de l'environnement

« Mieux tenir compte des couloirs biologiques de circulation des espèces »
Représentant(e) d'associations de défense de l'environnement

On retrouve également l'idée que la question doit être traitée de manière transversale ou que les études d'impact doivent être mieux prises en compte, mais ces points de vue sont le plus souvent exprimés avec une forme de fatalisme remettant en question le bien fondé de certaines études et/ou mesures, ou encore la capacité à concilier deux mondes dont les enjeux perçus sont foncièrement antagonistes :

« Concevoir collégialement avec les acteurs de la biodiversité »
Représentant(e) d'associations de défense de l'environnement

« Travailler en amont en lien avec les associations de terrain »
Représentant(e) de collectivités territoriales

« Tenir réellement compte des résultats des études d'impact (lorsqu'elles sont toutefois objectives…) et ne pas passer outre… »
Représentant(e) d'associations de défense de l'environnement

« Appliquer correctement la séquence ERC »

Représentant(e) d'associations de défense de l'environnement

« Je ne vois pas de solution pour allier deux mondes distincts. Comme je l'ai écrit plus haut, les infrastructures de transport créent une fracture linéaire dans un milieu naturel, quelle que soit la meilleure prise en compte c'est violent, inadapté aux circulations transversales de la faune par exemple. La gestion ultérieure des bords de route n'est pas adaptée au respect du milieu naturel. La grande vitesse empêche les lignes LGV de s'inscrire "discrètement" dans son milieu. La distance est importante d'une rive à l'autre »
Représentant(e) d'associations de défense de l'environnement

En dernier lieu, de nombreux participants ont exprimé un point de vue plus radical remettant en question l'opportunité même de la création d'infrastructures nouvelles préconisant dès lors de les limiter, voire de s'en tenir au seul aménagement des infrastructures existantes. L'argument d'une meilleure évaluation en amont des besoins en la matière de transport est cette fois est avancé :

« Démontrer la nécessité de l'infrastructure (DUP) - intensifier les recherches d'autres solutions ou comportements qui permettent de diminuer les transports (manque complètement dans les études) »
Représentant(e) de bureaux d'études

« Réduire au maximum la création d'infrastructures de transports, plutôt valoriser celles déjà existantes, plutôt que d'en créer de nouvelles qui gaspillent (terres agricoles, forestières et de prairies) des terroirs entiers »
Représentant(e) de bureaux d'études

« Limiter les perturbations chantier, notamment se limiter dans la plus simple consommation d'espace nécessaire. Contourner les zones d'intérêt »
Représentant(e) de bureaux d'études

« S'engager à limiter la création de nouvelles infrastructures. Retravailler les vieilles infrastructures »
Représentant(e) de l'administration centrale

« Implanter les infrastructures là où elles ont le moins d'impact et si elles sont vraiment nécessaires + installer des protections pour empêcher la faune de traverser, et la "guider" vers des passages appropriés »
Représentant(e) de collectivités territoriales

« Imposer la réutilisation des infrastructures déjà existantes, y compris dans le domaine des zones d'activités, zone artisanale...etc... Interdire l'aménagement d'une zone nouvelle sur des terres agricoles en privilégiant la réhabilitation des zones déjà existantes pour éviter la création de nouvelles infrastructures inévitables à leur irrigation. Dans le cadre de réhabilitation ou création (si réellement nécessaire), imposer un ratio de surfaces plantées de part et d'autre des ouvrages favorisant : une bande pour la dépollution des eaux de ruissellement, une bande de type haie bocagère pour la nourriture et

l'habitat de la faune, une large bande forestière pour piéger la pollution de l'air »
Représentant(e) de bureaux d'études

« En amont, évaluer les besoins REELS en infrastructures de transport (domaine de la décision politique et citoyenne avant d'être celle de l'ingénierie écologique !). La meilleure infrastructure pour la biodiversité est parfois celle qui n'est pas construite …. Dans un second temps, les apports de l'ingénierie écologique peuvent aider, notamment pour l'intégration paysagère, la gestion écologique des bandes de servitudes et bien entendu les passages à faune si tant est qu'ils soient suffisamment larges. Les options d'infrastructures surélevées (pilotis) peuvent dans certains cas être des options intéressantes et assez peu étudiées. Enfin, de mon point de vue, le défi majeur est de revenir à des infrastructures moins larges systématiquement, que ce soit pour les routes ou les voies ferrées (en 1940, le réseau ferré étaient bien plus dense qu'en 2017, mais beaucoup moins fragmentant). Cela remet en cause la vision du tout TGV par rapport au réseau secondaire »
Représentant(e) de collectivités territoriales

« Il faudrait ne plus construire de nouvelles infrastructures et rendre perméables au passage de la faune les anciennes »
Représentant(e) d'associations de défense de l'environnement

Dans le prolongement, certains commentaires alertent sur le fait que l'on se focalise sur les lignes nouvelles et les grands projets, en oubliant que les lignes existantes ont elles aussi un impact sur la biodiversité et que les aménagements pour la préserver sont peu nombreux :

« La question des impacts sur la biodiversité est prise en compte dans les grands projets d'infrastructure, pas du tout (ou extrêmement peu) dans les petits projets ou sur les infrastructures existantes. Le traitement des voies secondaires existantes devrait être une priorité dans certains milieux (marais, zones forestières,…) »
Représentant(e) de bureaux d'études

« La prise en compte de la biodiversité sur les projets neufs est plutôt positive, reste à ce qu'elle soit aussi prise en compte sur l'essentiel du réseau à savoir l'existant »
Représentant(e) de l'administration centrale

En guise de conclusion de cette partie, on peut mettre en exergue ce long extrait qui résume à lui seul la complexité de la question de la prise en compte de la biodiversité dans la conception et la mise en place des infrastructures de transport, et dont les propos liminaires mettent en avant l'idée qu'il s'agit avant tout de « choix politiques » :

« Ce sont des choix politiques !
- Premièrement : éviter de construire de nouvelles infrastructures de transport

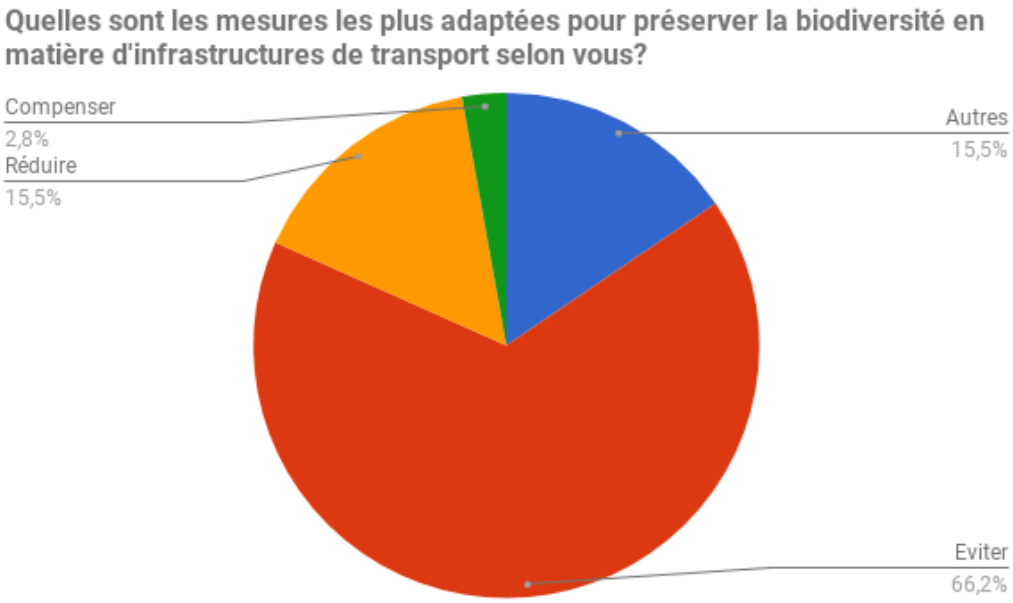
- Penser sur le plus long terme (y compris pour les mesures "de compensation")
- En amont, étudier les différentes possibilités par rapport aux besoins (mobilité) et aux enjeux (et pas un projet par maître d'ouvrage aboutissant à un TGV+1 route+1 piste cyclable...)
- Revoir certains aspects d'aménagement du territoire avec davantage d'intégration des mobilités (éviter que les gens ne fassent 50 km de route pour se rendre au travail...)
- Intégrer davantage la biodiversité tout au long du projet en étant (beaucoup) plus exigeant dans les mesures d'intégration (la mortalité animale sur le long terme n'est quasi pas prise en compte): les études d'impacts ne sont pas assez "sévères" et de nombreux impacts ne sont pas étudiés (mortalité de diptères, pollutions chroniques
- y compris sur la faune, pertes de sols, énergie grise des matériaux utilisés pour les voies...)
- Fermer des routes (et les rendre à la biodiversité) pour compenser les nouvelles
- Ne pas se focaliser sur les espèces protégées, mais revenir à une analyse de la biodiversité "ordinaire" (le CNPN a focalisé toute l'attention sur les espèces protégées et les impacts "notables".... les autres étant souvent négligés... et donc non pris en considération dans le bilan environnemental alors que les impacts peuvent être énormes dans le temps)
- Améliorer, avec la recherche scientifique, la quantification des impacts, qui sont souvent décrits dans les grandes lignes (et c'est aussi ce qui fait que les mesures ne sont pas à la hauteur).
- Et sans doute encore beaucoup d'autres choses! »
Représentant(e) de bureaux d'études

7. Un cadre juridique peu lisible et des mesures mal appliquées

Après avoir été interrogés sur la prise en compte de la biodiversité dans les infrastructures de transport à une échelle relativement large afin de laisser libre cours à l'expression de leur ressenti en la matière, les participants ont été invités à se prononcer d'abord plus spécifiquement sur certains aspects. Les enquêtés ont ainsi été invités à se prononcer sur les mesures liées au cadre réglementaire emblématique de la séquence ERC (mise en place en France dès 1976 et refondé en 2012[59]), puis sur le cadre juridique plus général visant à préserver la biodiversité dans la conception et la mise en place des infrastructures de transport en France.

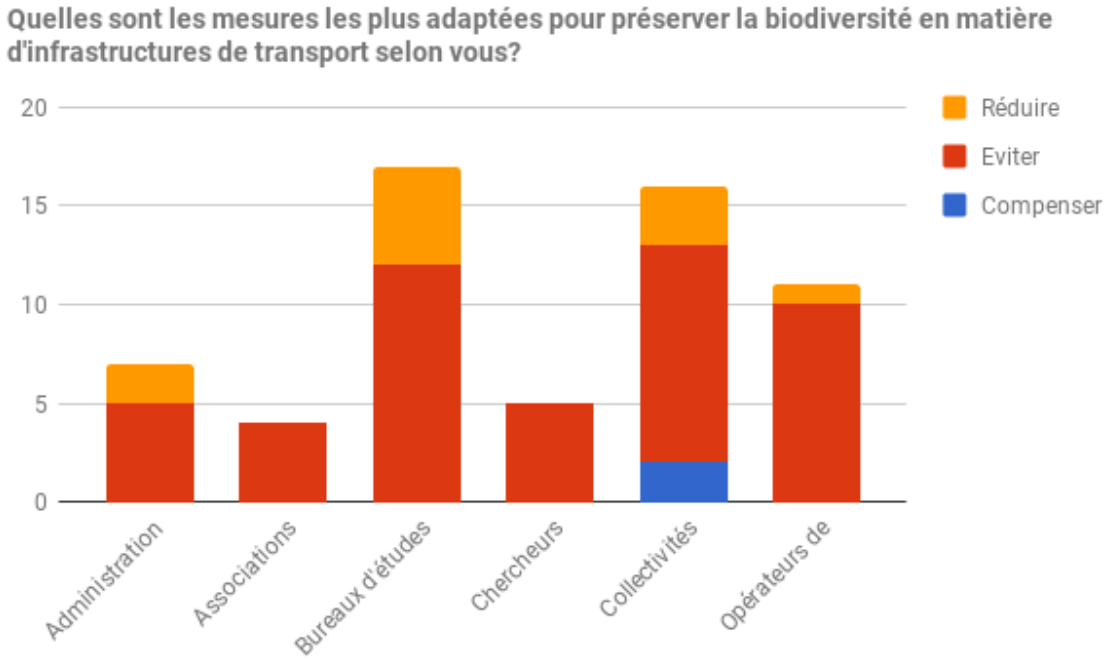
[59] Pour plus d'informations sur la séquence ERC, voir les chapitres 1 et 2 du présent rapport. Cf également **Charlotte** Bigard**, Baptiste** Regnery**, Sylvain** Pioch **et John D.** Thompson, « De la théorie à la pratique de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC) : éviter ou légitimer la perte de biodiversité ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 9, n°1 | Mars 2018, mis en ligne le 30 mars 2018, consulté le 23 avril 2018.

GRAPHIQUE N°17



Parmi les 3 modalités de la séquence Éviter-Réduire-Compenser, « Eviter » arrive très largement en tête avec 66% de répondants considérant que c'est la mesure la plus adaptée pour préserver la biodiversité en matière d'infrastructures de transport. Viennent ensuite la modalité « Réduire » pour 16% et enfin la modalité « Compenser » pour seulement 3% des répondants. Si, dans son principe, la séquence ERC invite à penser les 3 principes comme successifs, on peut imaginer que les participants ont vu dans la question une invitation peut-être trompeuse à les hiérarchiser, notamment pour ceux qui ont choisi la modalité « réduire ». Les participants ayant coché la modalité « Autres » ont d'ailleurs été nombreux à répondre « les 3 » ou à vouloir ajouter une modalité supplémentaire dans le sens plus radical « d'éviter…de construire » ou de « réduire…les infrastructures » plutôt que leur impact.

GRAPHIQUE N°18



Le croisement des réponses selon les catégories de répondants montre que seuls les représentant(e)s des collectivités ont cité la modalité « compenser », un principe dont la mise en application et le suivi sont largement critiqués par ailleurs, comme nous allons le voir avec les commentaires écrits qui accompagnent cette question.

Comme nous l'avons vu sur le graphique précédent, le principe d'évitement est très largement plébiscité par les participants quelle que soit leur catégorie. Ils considèrent cependant que ce principe est trop largement contourné, au profit notamment des mesures de compensation dont on a vu pourtant qu'elles n'avaient pas nécessairement la faveur des répondants parmi les mesures les plus adaptées pour préserver la biodiversité en matière d'infrastructures de transport :

> *« Le principe "éviter" est trop largement contourné… Il faut le renforcer! »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**
>
> *« On doit être dans l'évitement et non la compensation systématique »*
> **Représentant(e) de bureaux d'études**

Ces commentaires doivent être mis en relation avec les préconisations évoquées précédemment dans la partie consacrée à la « prise en compte de la biodiversité dans les infrastructures » qui demandaient notamment à ce que les enjeux environnementaux soient intégrés plus en amont, précisément pour que la séquence « éviter » puisse être réellement prise en compte en connaissance de cause. Pour rappel, les deux citations de ces Représentant(e)s d'opérateurs de transport ci-dessous :

« Intégrer les enjeux environnementaux plus en amont dans la conception des projets, afin de mieux mettre en œuvre le principe d'évitement et pas seulement la réduction et la compensation »
Représentant(e) d'opérateurs de transport

« Intégrer très en amont les corridors écologiques comme composante essentielle du design des infra. Intégrer le principe d'évitement et de réduction dès le design initial des infrastructures »
Représentant(e) d'opérateurs de transport

Bien qu'elle ait été peu citée parmi les mesures les plus adaptées, la séquence « compenser » est celle qui concentre le plus de critiques, et ce peut-être d'autant plus qu'elle est envisagée comme une solution de facilité, comme l'illustre ces deux citations sous forme de mises en garde :

« Ne pas croire que compenser résoudra les problèmes »
Représentant(e) de bureaux d'études

« La compensation a forcément une limite dans le temps »
Représentant(e) d'opérateurs de transport

L'efficacité des mesures compensatoires est là encore remise en question en lien avec le manque de « cadrage » des études d'impact ou encore la capacité à anticiper la problématique du foncier dans le choix des sites à préserver et ceux pouvant accueillir la compensation :

« Il faudrait un meilleur cadrage sur le contenu des études d'impact pour améliorer les mesures compensatoires »
Représentant(e) d'administration centrale

« Mieux anticiper les questions foncières pour avoir en amont une meilleure connaissance écologique des sites impactés et des sites potentiels de compensation »
Représentant(e) d'opérateurs de transport

On trouve aussi des commentaires qui mettent en avant la nécessité que cette compensation soit pensée à une échelle plus globale laissant sous-entendre que les mesures de compensation font l'objet d'une mise en place au coup par coup à travers une gestion perçue comme trop « diffuse » :

« Les mesures de compensation devraient faire l'objet d'un projet global qui cible la compensation sur des projets écologiques d'ampleur (reconstitution de bocage, ceinture écologique des villes, création de parcs, renaturation de rivières, etc.) »
Représentant(e) de bureaux d'études

« La gestion des mesures compensatoire est bien trop diffuse aujourd'hui en France »

Représentant(e) d'opérateurs de transport

Plus généralement, ce sont la mise en œuvre de ces mesures compensatoires (et plus largement de l'ensemble de la séquence ERC) ainsi que leur suivi qui sont critiqués par les participants :

« Les outils juridiques et techniques pour mettre en œuvre de la compensation et garantir que les mesures compensatoires fonctionnent sont encore trop faibles »
Représentant(e) de collectivités territoriales

« Appliquer correctement la séquence ERC, bien différencier les mesures d'atténuation et les mesures de compensation, mettre en place des mesures qui ont déjà fait preuve de leur efficacité pour les mesures de compensation et ne pas les coupler avec de l'expérimentation (qui doit être en plus) »
Représentant(e) d'associations de défense de l'environnement

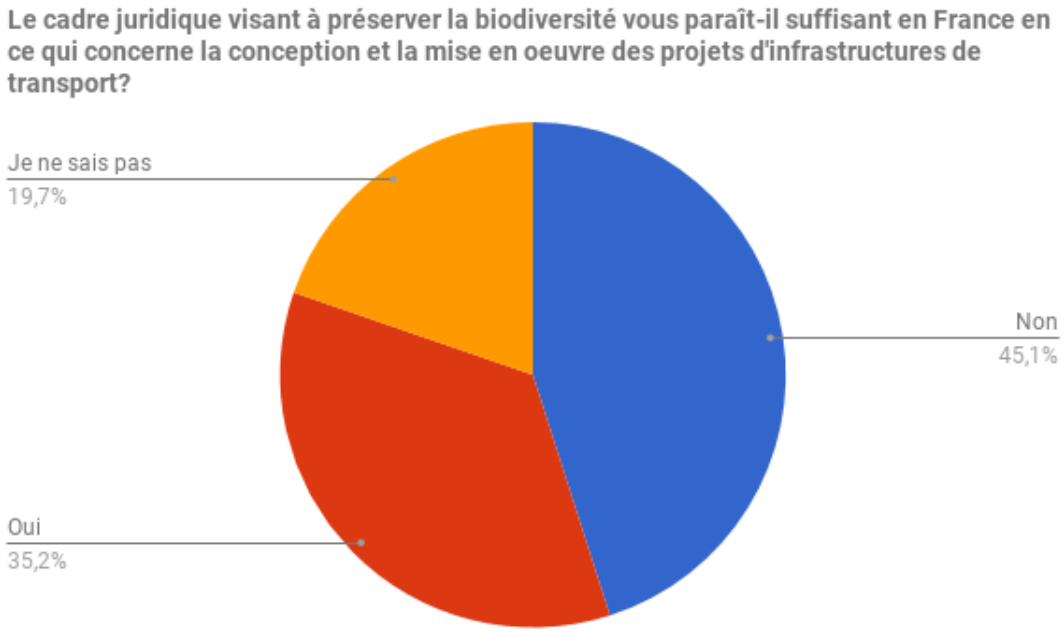
« Prévoir un véritable suivi des mesures mises en place, avoir une base de données fiable des retours d'expérience sur les mesures compensatoires et des programmes de recherche dédiés »
Représentant(e) de l'administration centrale

Pour terminer, on peut citer deux commentaires qui rappellent chacun à leur manière que la séquence ERC est un dispositif complexe dont le mode de fonctionnement « itératif » est clairement lié à la question de la gestion des coûts financiers du projet :

« C'est un processus itératif assez complexe dont même les spécialistes ne détiennent pas forcément toute la connaissance pour pouvoir se prononcer avec certitude. La première question est peut-on éviter le projet? Puis peut-on éviter tel impact à un cout raisonnable ? Puis peut-on réduire l'impact à un coût raisonnable ? Puis comment compenser à un coût raisonnable? Puis le coût global est-il raisonnable? Existe-il une autre solution au coût global plus raisonnable et plus acceptable? »
Représentant(e) de l'administration centrale

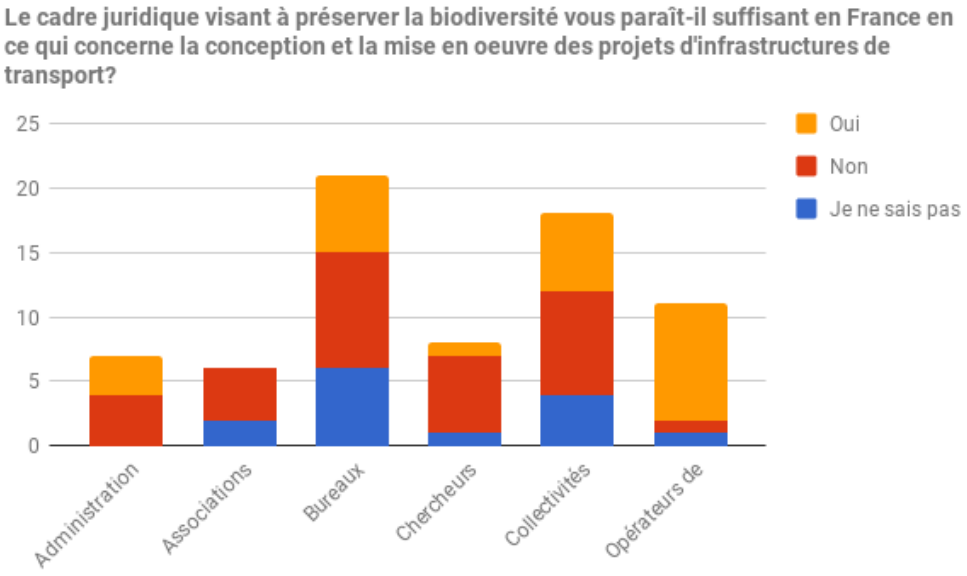
« Au-delà de la séquence ERC, tout est une affaire de moyens financiers car on peut toujours imaginer plus de mesures de réduction (écopont, tunnel,...), en même temps il s'agit de ne pas se tromper sur la localisation et l'importance des mesures car l'argent est rare »
Représentant(e) de l'administration centrale

GRAPHIQUE N°15



Si nous faisions déjà l'hypothèse sur la question précédente que certains participants ne connaissaient pas nécessairement le principe de fonctionnement de la séquence ERC, on constate là encore qu'une proportion non négligeable d'entre eux admet ne pas savoir répondre à la question leur demandant si le cadre juridique visant à préserver la biodiversité était suffisant en France en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre d'infrastructures de transport (20% ont coché la modalité « je ne sais pas »). Parmi les autres, les participants sont proportionnellement plus nombreux à considérer que ce cadre juridique n'est pas suffisant (45% ont coché la case « non ») que l'inverse (35% ont coché la case « oui »). En croisant les réponses avec les profils de répondants, on observe en outre des différences majeures de perception en la matière.

GRAPHIQUE N°16



Les représentant(e)s des opérateurs se distinguent une nouvelle fois des autres en étant les seuls à considérer en quasi-totalité que l'arsenal juridique visant à préserver la biodiversité est aujourd'hui suffisant en France, contrairement aux chercheur(e)s, aux représentant(e)s d'associations de protection de l'environnement qui sont proportionnellement les plus nombreux à considérer l'inverse. Comme nous avons pu le voir par ailleurs dans notre recherche, ce constat doit être mis en lien avec le fait que les opérateurs considèrent le plus souvent que les mesures visant à préserver la biodiversité sont plus des contraintes que des opportunités. Pour d'autres, il s'agit simplement de dire que l'enjeu est plus de réussir à faire appliquer correctement les lois existantes que de nécessairement renforcer le cadre réglementaire en matière de préservation de la biodiversité dans la conception et la mise en œuvre de projets d'infrastructures de transport.

C'est ce que l'on peut voir parmi les commentaires écrits de ceux qui ont répondu « non » à cette question et à qui nous avons donc demandé de justifier leurs réponses (cf. : Quels types de mesures permettraient de mieux prendre en compte la biodiversité dans la conception et la mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport selon vous?) :

> *« La loi est relativement complète, ce qui pose problème c'est son application »*
> **Représentant(e) d'associations de défense de l'environnement**

> *« La réglementation est là mais il faut plus de moyens humains pour l'appliquer »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**

Au-delà des difficultés à appliquer la réglementation faute de moyens, il s'agit également pour les participants de mettre en avant la nécessité d'être

capable de garantir son respect que ce soit par la création d'organisme dédié chargé de son contrôle et/ou par la mise en place de sanctions plus fortes à vocation dissuasive. Il est d'ailleurs intéressant de noter que ce sont les représentant(e)s des collectivités qui sont les plus incisifs en la matière :

> *« S'assurer que les lois soient bien respectées »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**
>
> *« Création d'un organisme de l'état pour veiller à une mise en œuvre conforme des infrastructures »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**
>
> *« Rendre plus difficile la destruction des milieux naturels au profit de nouvelles infrastructures »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**
>
> *« Amoindrir la possibilité de déroger aux protections existantes »*
> **Représentant(e) de l'administration centrale**
>
> *« Etre plus répressif si pas respecté »*
> **Représentant(e) de l'administration centrale**
>
> *« Des amendes avec des coûts dissuasifs sur la destruction des milieux pour favoriser le Eviter »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**

Pour les autres, c'est la concertation qui doit être généralement renforcée et intégrée le plus en amont possible des projets laissant sous-entendre un manque de transparence dans les modes de justification de ces projets d'infrastructures de transport :

> *« Mettre en place de vraies politiques de concertation ! »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**
>
> *« Les étapes de concertation (enquête publique notamment) arrivent tard dans le processus d'élaboration d'un projet et ne permettent pas toujours d'intégrer des propositions qui permettraient une optimisation du projet »*
> **Représentant(e) d'opérateurs de transport**
>
> *« Mettre en place des jurys citoyens et réunion d'informations scientifique (par des écologues notamment) en amont »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**
>
> *« Je pense que les décisions de réalisation de nouvelles infrastructures ne sont pas suffisamment transparentes. Dans le cas des autoroutes, par exemple, en l'absence de cette transparence, le mobile semble toujours être le profit des grands groupes! »*
> **Représentant(e) de bureaux d'études**

Dans le prolongement de l'idée déjà exprimée plus haut de réussir à mieux intégrer la communauté des experts et des scientifiques pour améliorer les connaissances écologiques des parties prenantes des projets des infrastructures, beaucoup citent la nécessité de réussir à développer une approche pluridisciplinaire de la compréhension d'un sujet qui traduit des représentations très diversifiées :

> *« Travailler en amont du projet au sein de groupe de travail pluridisciplinaire pour réfléchir aussi bien sûr les facteurs économiques sociaux biodiversité paysagers… »*
> **Représentant(e) de bureaux d'études**
>
> *« Il faut croiser les regards, plus de pluridisciplinarité des équipes notamment dans la réalisation des études d'impact qu'il faut rendre obligatoires »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**
>
> *« Plus de réflexion en amont avec des écologues, paysagistes »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**
>
> *« Intégrer des écologues et des paysagistes en amont dans les équipes de conception des infras »*
> **Représentant(e) de collectivités territoriales**

Comme souvent dans ce questionnaire, les représentants des opérateurs de transport se distinguent des autres catégories en ce qu'ils considèrent que le cadre juridique visant à préserver la biodiversité est suffisant dans la conception et la mise en place des infrastructures de transport en France. Cela ne les empêche d'avoir une vision relativement critique de la manière dont les mesures sont mises en place en la matière en particulier l'application de la séquence ERC au sein de laquelle le principe d'évitement serait trop souvent contourné au profit des mesures compensatoires par ailleurs très largement critiquées par l'ensemble des participants. Les représentants des institutions publiques constatent eux aussi qu'il existe un problème dans l'application des lois, en partie lié à la complexité du fonctionnement de la séquence ERC. Ils préconisent en outre de durcir les sanctions pour éviter les dérogations. Les chercheurs et les bureaux d'études se retrouvent quant à eux pour dire que l'enjeu se situe plus en amont du projet dans la capacité à améliorer les connaissances en matière d'écologie afin de mettre en œuvre le volet Eviter en connaissance de cause, ce que confirment d'ailleurs les représentants de transport eux-mêmes qui appellent de leur vœu une collaboration plus précoce avec la communauté scientifique.

Conclusion du chapitre 3

A travers les réponses à ce questionnaire, l'analyse des représentations de la biodiversité en lien avec la question des infrastructures de transport permet de tirer certains enseignements qu'il convient de considérer davantage comme des pistes de recherche à approfondir que comme des résultats en soi.

La biodiversité : une préoccupation d'experts

Il apparait d'abord que les participants à l'enquête, que l'on peut qualifier comme appartenant à la catégorie plus large des experts, sont tous préoccupés par la question de la biodiversité et que sa préservation est perçue comme un enjeu immédiat. Comme le montrent les enquêtes du CREDOC décrites dans le chapitre 1, cette perception tranche en partie avec celle du grand public, pour qui la question de la préservation de la biodiversité n'est pas un enjeu nécessairement primordial, même si l'intérêt pour la question progresse d'années en années. Nos interlocuteurs font eux aussi ce constat que les enjeux liés à préservation de la biodiversité ne sont pas suffisamment portés par le grand public. Ils supposent également, que contrairement à eux, le grand public n'est pas suffisamment informé en la matière. Les photos proposées spontanément par les participants à l'enquête donnant à voir des initiatives de retour de la « nature en ville », ou d'opérations pédagogiques de sensibilisation des plus jeunes vont aussi dans le sens de l'idée que la diminution des expériences de nature se ferait au détriment de la prise en compte des enjeux liés à la biodiversité.

Le développement des infrastructures de transport parmi les causes jugées importantes de perte de biodiversité

Si, pour les participants à l'enquête, le lien entre la perte de biodiversité et le développement des infrastructures apparaît moins évident que le lien avec la pratique de l'agriculture intensive, l'étalement urbain ou la déforestation, il apparaît tout de même en bonne place parmi les causes citées. Le choix des images illustrant le lien entre biodiversité et transports tend pourtant à donner une vision plutôt optimiste de cette relation en mettant d'abord en avant la photo d'un passage à faune. Cet optimisme est rapidement tempéré par les commentaires écrits associés aux choix des photos qui mettent cette fois en lumière le caractère dérisoire de ces mesures d'accompagnement face à l'impact global d'une infrastructure, infrastructure à laquelle on associe le plus souvent le terme

d' « infranchissable ». Les participants, en particulier les représentants des associations de défense de l'environnement, prennent alors le soin de rappeler l'impact négatif des ILTe sur la faune et la flore en choisissant des photos d'animaux écrasés sur le bord de la route ou bien des photos de la déforestation liée à l'emprise d'un projet. Si les différences entre les grandes catégories d'acteurs sont encore minimes à ce stade du questionnaire, on va voir ensuite se dessiner des premières différences de perceptions, notamment avec les représentants des opérateurs de transport.

Des opérateurs de transport qui se distinguent des autres dans leurs représentations de la prise en compte de la biodiversité dans les ILTe et dans la perception de la réglementation en la matière

Il s'agit là d'un des résultats forts de l'enquête que de montrer que les représentants des opérateurs de transport sont les seuls à considérer que la biodiversité est suffisamment prise en compte dans la conception et la mise en œuvre des infrastructures de transport, s'opposant ainsi à la majorité des autres catégories d'analyse. Il convient cependant de noter que l'analyse approfondie des commentaires liés à la question de la prise en compte de la biodiversité montre que les représentants des opérateurs ne défendent pas pour autant l'idée qu'elle ne peut pas être améliorée. Ils mettent ainsi en avant la nécessité d'améliorer les connaissances écologiques en amont de la conception des projets, idée que l'on retrouve aussi chez les représentants des bureaux d'études et des chercheurs. Ces derniers préconisent d'améliorer les études d'impact d'une part et de travailler plus en amont avec la communauté scientifique d'autre part. Il y a là un premier point de convergence entre les différents acteurs, que soulignent également les représentants d'institutions publiques dans la nécessité de pallier au déficit de connaissances en matière d'écologie chez les aménageurs.

Autre résultat marquant de l'enquête, les représentants des opérateurs de transport sont une nouvelle fois les seuls à considérer que le cadre juridique visant à préserver la biodiversité dans la conception et la mise en place des infrastructures de transport est aujourd'hui suffisant en France. Comme précédemment, il ne s'agit pas pour autant de dire que tout va bien mais ce résultat semble confirmer que les aménageurs continuent de percevoir la préservation de la biodiversité comme une contrainte plus que comme une opportunité et ce d'autant plus que les mesures type ERC sont elles-mêmes perçues comme complexes par les autres participants. Pour d'autres, comme les représentants des institutions publiques, il s'agit de montrer que l'on est avant tout face à un problème de mise en application de la loi, qui doit conduire à mieux évaluer le recours aux mesures compensatoires d'une part, et à durcir les sanctions en cas de dérogations abusives au principe d'évitement et de réduction d'autre part. Les

commentaires liés à la discussion de l'adaptation des mesures de la séquence ERC illustrent parfaitement ce décalage entre des définitions normatives réglementaires d'un côté et les interprétations par les acteurs de terrain de l'autre (Bigard et al., 2018).

Des représentations de la biodiversité socialement situées

Dès lors, chaque interlocuteur a tendance à percevoir le lien entre biodiversité et transport au regard des intérêts qu'il défend. La faiblesse des effectifs ne permet pas de dresser de typologies parmi les répondants mais nous pouvons remarquer que :

- les représentants d'opérateurs de transport souhaitent faire en sorte que les contraintes réglementaires ne soient pas étendues, en affirmant que la biodiversité est assez prise en compte et que le cadre juridique est suffisant
- les représentants des bureaux d'études souhaitent renforcer leur légitimité en préconisant d'améliorer les études d'impact et leur prise en compte par les aménageurs
- les chercheurs souhaitent peser davantage dans la prise en compte de la biodiversité en défendant l'idée qu'ils devraient être plus intégrés en amont de la réflexion autour de la conception des projets d'infrastructures de transport
- les représentants d'associations de défense de l'environnement cherchent à sensibiliser sur l'importance de la préservation de la biodiversité en mettant en exergue les éléments les plus négatifs de l'impact des infrastructures de transport
- les représentants des institutions publiques souhaitent quant à eux mettre en lumière les problèmes de respect de la réglementation existante, afin d'améliorer la mise en application des lois en matière de préservation de la biodiversité

La nécessaire mise en perspective avec les représentations de la biodiversité du grand public

Les difficultés rencontrées pour mettre en place ce volet de l'enquête apparaissent d'autant plus frustrantes que les premiers résultats viennent confirmer notre principale hypothèse d'une diversité des représentations de la biodiversité qui rend difficile le dialogue entre les différentes parties prenantes des infrastructures de transport, alors que chacun partage pourtant la même préoccupation pour la préservation de la biodiversité. Le protocole d'enquête de sociologie visuelle croisant questionnaires et photographies nous apparaît quant à lui très perfectible pour être adapté à

ce type d'étude mais toujours pertinent, en particulier pour étendre plus largement l'analyse aux représentants d'associations d'une part et aux habitants et autres riverains de projets d'infrastructures de transport d'autre part.

Conclusion générale

Cette étude montre d'abord que la biodiversité est aujourd'hui une préoccupation commune aux différentes parties prenantes des infrastructures de transport, l'ensemble des acteurs interrogés faisant la même appréciation d'une tendance à une plus grande prise en compte de la biodiversité notamment depuis le Grenelle de l'environnement. Ce premier constat tranche avec le constat fait par ailleurs du manque d'implication des acteurs locaux et plus largement du grand public sur ces questions. La façon dont les acteurs interrogés (représentants d'institutions publiques, bureaux d'études, opérateurs de transport,...) se représentent cette biodiversité et la manière dont elle est prise en compte n'en restent pas moins différentes selon les catégories d'acteurs concernées. Présentée plus souvent comme une contrainte que comme une opportunité, décrite en des termes purement réglementaires, critiquée pour l'instrumentalisation dont elle peut faire l'objet, la prise en compte de la biodiversité fait l'objet de représentations socialement situées. On retrouve alors des perceptions divergentes, voire concurrentes, notamment entre les opérateurs de transport et les autres, de l'importance de cette prise en compte et du caractère suffisant de l'arsenal juridique visant à préserver la biodiversité dans la mise en place des infrastructures de transport.

Tous constatent que le système ne fonctionne pas comme il devrait. Si l'on semble redécouvrir aujourd'hui les principes de la séquence « Eviter Réduire Compenser », instaurée pourtant depuis la loi de 1976 mais clarifiée depuis 2012, la bonne application des mesures réglementaires de préservation de la biodiversité en matière d'infrastructures reste sujette à caution. Le sentiment que le principe d'évitement a été contourné au profit de celui de compensation est largement partagé tout comme les critiques sur le manque de suivi dans l'évaluation des mesures compensatoires. Il se dégage chez nos interlocuteurs l'idée générale d'une biodiversité qui s'est imposée à un moment donné et a en quelque sorte été subie, ce qui a conduit à des coûts supplémentaires pas toujours anticipés et des contraintes de délais. L'importance de la prise en compte de la biodiversité dans la mise en place des infrastructures de transport n'est pas pour autant remise en cause. Nombreux sont ceux qui défendent d'ailleurs l'idée que cette prise en compte ne doit pas se limiter à la phase de mise en œuvre mais intervenir dès la conception en appelant de leurs vœux une intervention plus en amont des experts pour pallier le déficit de connaissances écologiques symbolisé par la formule « pour éviter, il faut connaître » et améliorer les études d'impact.

Le renforcement des exigences en matière de prise en compte de la biodiversité a conduit à l'émergence des bureaux d'études environnement comme un maillon central de la chaîne dans le sens où ils sont chargés de

la mise en œuvre effective des mesures prévues par le droit à travers la réalisation des études d'impact. Depuis la loi de 1976, un processus d'institutionnalisation et de professionnalisation de ce secteur s'est opéré même si des marges de progression persistent en la matière, de l'aveu même de ses représentants. Si les méthodologies sont aujourd'hui éprouvées, leur mise en application diffère selon la taille du bureau d'études d'une part et d'éventuels effets pervers du localisme dans le choix des prestataires d'autre part. De ce point de vue, l'élaboration d'une charte des bureaux d'études visant à rendre ce monde moins opaque ne semble avoir eu qu'un impact très modéré dans les pratiques et n'avoir servi pour l'instant qu'à offrir un avantage commercial à ses signataires. Les savoirs mobilisés par les bureaux d'études dépassent aujourd'hui largement les sciences de l'environnement et impliquent une forme d'expertise juridique qui renforce leur légitimité auprès de maîtres d'ouvrage. Les choix de retenir ou non les orientations proposées par les bureaux d'études environnement relèvent du maître d'ouvrage mais les représentants des bureaux d'études interrogés se sentent souvent personnellement engagés dans une mission dont le rôle est de convaincre leurs commanditaires du bien-fondé des mesures proposées en matière de préservation de la biodiversité, quitte à mobiliser l'argument juridique en dernier recours. Et si tous ne se considèrent pas pour autant comme des « croisés de la biodiversité », tous disent mettre en place des stratégies pour sensibiliser les maîtres d'ouvrage et les conduire à retenir les conseils qui favorisent la préservation de la biodiversité.

Il serait facile d'opposer l'engagement des bureaux d'études environnement au manque d'intérêt des maîtres d'ouvrages pour la question de la biodiversité. Loin de cette vision caricaturale, notre étude montre que les porteurs de projets se préoccupent de la biodiversité. Même si on ne retrouve pas nécessairement chez eux le caractère « engagé » du vocabulaire de certains représentants de bureaux d'études environnement, leur témoignage démontre non seulement une connaissance précise du sujet mais aussi une vision dynamique de la biodiversité, qui va bien au-delà d'une approche espèce par espèce. Et si l'on a aussi pu voir que les représentants des maîtres d'ouvrages se distinguent des autres en considérant que de la biodiversité est suffisamment prise en compte dans la conception et la mise en œuvre des infrastructures et qu'il n'est pas nécessaire d'étendre le cadre juridique en la matière, cela ne signifie pas pour autant qu'ils ne se préoccupent pas de la biodiversité. Si les représentants des institutions publiques se sont largement exprimés sur les maîtres d'ouvrages en décrivant notamment leur relation avec la biodiversité comme marquée du sceau de la contrainte, ces derniers s'expriment assez peu sur les acteurs en charge de la biodiversité au sein du processus de décision. Les services de l'Etat sont parfois critiqués et la compétence en matière d'écologie de certaines instances est parfois mise en doute, mais les acteurs institutionnels semblent considérés comme

jouant un rôle relativement secondaire. L'Autorité environnementale se distingue de ce point de vue. Elle apparait comme un nouvel acteur important dans le processus de conception et d'élaboration des projets. Ses avis sont évoqués par certains interviewés, comme étant susceptible de renforcer la position des associations de défense de l'environnement. Ils peuvent en effet constituer une nouvelle ressource argumentaire et/ou de légitimité. L'analyse des effets de la mise en place de l'Ae sur la conduite des projets et la manière dont les enjeux environnementaux sont pris en compte, constitue à l'évidence une perspective de recherche intéressante d'autant que l'on disposera bientôt du recul suffisant pour pouvoir l'étudier.

De leur côté, les associations de défense de l'environnement ne semblent pas toujours être prises au sérieux par les porteurs de projet, et sont soupçonnées d'instrumentaliser la biodiversité comme un prétexte pour contrecarrer les projets. On retrouve là une manière commune de décrédibiliser les arguments des opposants dans les débats autour des infrastructures de transport. Tout est fait comme si l'enjeu de la prise en compte de la biodiversité se jouait essentiellement en interne dans la capacité des opérateurs de transport à intégrer eux-mêmes les bonnes pratiques en la matière et partant de pouvoir convaincre les acteurs locaux du bien-fondé de sa préservation dans l'arbitrage des choix qui seront faits dans la conception et la mise en place des infrastructures localement.

La prise en compte de la biodiversité dans l'action publique en matière de transports a donc indéniablement progressé, et cette évolution semble susciter l'adhésion de l'ensemble des acteurs. Les trois temps de notre analyse conduisent également au même constat du caractère encore inachevé de cette prise en compte.

Les pistes qui se dégagent de notre travail, tant pour la recherche que pour l'action, sont nombreuses.

La sociologie du champ des bureaux d'études environnement reste à faire. Notre enquête dessine de ce point de vue d'intéressantes perspectives pour prolonger, étendre et consolider les résultats que nous avons mis en évidence. Les bureaux d'études semblent en effet occuper une place particulière dans le jeu d'acteurs ; même si différentes postures sont endossées selon les structures et les individus, ils semblent bien être dans une position clé pour contribuer à la construction d'une « culture de la nature » que la politique publique en matière de biodiversité appelle de ses vœux. Ces résultats invitent à poursuivre et développer un travail de sociologie de ce secteur professionnel encore peu étudié. Les apports des courants théoriques récents en sociologie des professions permettraient de questionner sous un autre angle le secteur des BE environnement et ses spécificités.

La mise en évidence du rôle central que joue aujourd'hui l'Autorité environnementale invite à des analyses des effets de sa mise en place. Ce constat nous a déjà conduits à l'élaboration d'un nouveau projet de recherche sous la direction scientifique de Nathalie Frascaria-Lacoste afin de documenter les effets de la mise en place de l'Ae, et ses réformes successives, sur les pratiques des acteurs.

Les analyses en termes d'expériences de nature ouvrent également des perspectives intéressantes et constituent un défi stimulant pour documenter et objectiver l'hypothèse d'une tendance à la déconnexion de la nature.

Les chemins de changement pour favoriser une meilleure prise en compte de la biodiversité dans les politiques en matière de transports, et plus généralement dans l'action publique et politique, restent encore largement à identifier et à défricher. Il n'est pas certain, selon nous, que l'approche qui tend aujourd'hui à être dominante à ce sujet, empruntant le référentiel du marché pour aborder la biodiversité, soit la plus favorable à une telle évolution. L'une des causes – voire la cause principale - de la dégradation de la nature renverrait ainsi qu'on l'a vu au fait qu'elle n'a pas de valeur établie au sens économique du terme. La théorie du changement et l'évaluation des politiques publiques conduisant à une telle affirmation nous semble faire largement défaut. La construction de méthodologies permettant de définir cette valeur appelle à une grande prudence. Elle fait courir le risque d'accentuer le décalage entre un cercle d'initiés de la biodiversité, sortes de « professionnels de la biodiversité » vivant pour et de la prise en compte de la biodiversité, et le reste des parties prenantes et de la population qui saisit encore mal l'importance et l'urgence de cet enjeu, et vit souvent comme une forme d'injustice l'importance accordée à cette question. Cette incompréhension ne peut que perdurer si les solutions retenues pour tenter de mieux prendre en compte l'impo rtance de la biodiversité se concentrent sur la définition d'outils techniques dont les postulats, tenants et aboutissants ne sont pas largement et régulièrement mis en débat, que ce soit à l'échelle nationale ou à une échelle plus locale, par exemple dans le cadre de l'élaboration de documents de planification régionale.

Bibliographie

Badré, M. (2011). « Évaluation environnementale et préservation de la biodiversité ». *Revue juridique de l'environnement,* spécial,(5), pp. 79-86.

Badré, M. (2016). « L'Autorité environnementale et la participation du public à l'élaboration de ses décisions ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement,* 81,(1), pp. 30-34.

Becker, H. S. (2007). « Les photographies disent-elles la vérité ? », *Ethnologie française*, 2007/1, Vol. 37, pp. 33-42.

Becker, H. S. (1974). « Photography and Sociology », *Studies in Anthropology of Visual Communication*, Vol. 1, No. 1, pp. 3-26.

Bellard C., Bertelsmeier C., Leadley P., Thuiller W., Courchamp F. (2012). « Impacts of climate change on the future of biodiversity », *EcologyLetters*, 15:365-377.

Bidet A. (2011). *L'engagement dans le travail. Qu'est-ce que le vrai boulot ?*, Paris, Puf, « Le lien social », 416 p.

Bigando E. (2013). « De l'usage de la *photo elicitation* interview pour appréhender les paysages du quotidien : retour sur une méthode productrice d'une réflexivité habitante », *Cybergeo : European Journal of Geography*, article 645, 2013. En ligne : https://cybergeo.revues.org/25919

Bigard C., Regnery B., Blasco F., Thompson J.D. (2017). « La prise en compte de la biodiversité dans les études d'impacts : évolutions prometteuses mais lacunaires », *Sciences Eaux et Territoires,* Article Hors Série n°39, pp. 2-8.

Bigard C., Regnery B., Pioch S. et Thompson J. D. (2018). « De la théorie à la pratique de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC) : éviter ou légitimer la perte de biodiversité ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 9, n°1 | Mars 2018, mis en ligne le 30 mars 2018, consulté le 30 avril 2018.

Bonnaud L. et Martinais E. (2014).« Fusionner les administrations pour mieux coordonner l'action publique ?Le devenir de l'autorité environnementale après la création du ministère du Développement durable », *Gouvernement et action publique*, (3), n°3, pp. 105-125.

Boy D. (2003).*Les parlementaires et l'environnement*. Cahiers du CEVIPOF.

Champy F., Israël L. (2009). « Professions et engagement public », *Sociétés contemporaines*, vol. 73, no. 1, pp. 7-19.

Chauvin P-M., et Reix F. (2013). « Intérêts et difficultés de l'usage des ressources visuelles comme outils de recherche en sciences sociales », *Cinémaction*, N°147, pp. 149-156.

Chauvin P-M., et Reix F. (2015). « Sociologies visuelles. Histoire et pistes de recherche », *L'Année sociologique*, 2015/1 (Vol. 65), pp. 15-41.

Chevassus-au-Louis (2009). *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes. Contribution à la décision publique.*Rapport du Centre d'analyse stratégique, Paris, La Documentation Française.

Collier J. & Collier M. (1986). *Visual Anthropology: Photography as a Research Method*, Albuquerque, University of New Mexico Press.

Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (2013). « Evaluation socioéconomique des investissements publics », Rapport de la mission présidée par E. Quinet.

Coreau A. Treyer S. Cheptou P.O., Thompson J.D., Mermet L. (2010). « Exploring the difficulties of studying futures of ecology : what do ecological scientists think ? », *Oikos*, 119 : pp. 1364-1376.

Coreau A., Pinay G., Thompson J.D. & Mermet L. (2009). « The rise of research on futures in ecology : rebalancing scenario and predictions », *Ecology Letters*, 12 : pp. 1277-1286.

Cormier-Salem M-C. (2014). Représentations sociales de la biodiversité et implications pour la gestion et la conservation *in* Gauthier-Clerc M., Mesleard F., Blondel J. (coord.), *Sciences de la conservation*, De Boeck, pp. 95-106.

Daccache M. (2011). « La biodiversité, un lieu commun ? Dynamique identitaire d'un collectif de recherche en recomposition », *Terrains et travaux*, 18(1), pp. 41-49.

Doré A. (2011). « Des loups dans la Cité. Éléments d'écologie pragmatiste », *Thèse desociologie*, Institut d'Études Politiques, Université de Liège.

Duron P. (2017). « Investir dans les réseaux de transport : quelles priorités ? L'expérience de Mobilité 21 », *L'Economie politique,* Vol. 4, n°76, pp. 90-102.

Duron P. (2014), « Les infrastructures de transport en France, demain : Les conclusions de la commission Mobilité 21 », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement,* Vol. 3, n°75, pp. 13 à 17.

European Commission. (2015) *The Mid-Term Review of the EU Biodiversity Strategy to 2020. Report from the Commission to the European Parliament and the Council,* COM(2015) 478 final of 2 October 2015.

FRB/Maitre d'hôtel E., Pelegrin F. (2012). *Les valeurs de la biodiversité : un état des lieux de la recherche française.* Rapport FRB, série expertise et synthèse, 2012, 48 pages.

Granjou C. (2011). « Integrating agriculture and biodiversity management: between green legitimisation and knowledge production », *Sociologia Ruralis*. Vol. 51, n°3, pp. 272-283.

Granjou C. et *al.* (2013). « Les conditions de l'articulation entre recherche et expertise : Le cas des recherches sur la biodiversité », *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 7, n°1, pp. 67-86.

Granjou C., et Mauz I. (2011), « L'équipement du travail de production de données en écologie. L'exemple de la constitution de la Zone Atelier Alpes », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2011/2 Vol. 5, n° 2, pp. 287-301.

Granjou C., Mauz I., et Cosson A. (2010). « Le recours aux savoirs dans l'action publique environnementale : un foisonnement expérimental », *Sciences de la société*, n°79, pp. 115-130.

Granjou C., Mauz I., et Cosson A. (2010). « Les travailleurs de la nature. Une professionnalisation en tension », *SociologieS*, http://sociologies.revues.org/index3296.html

Guimont C. et Petitimbert R. (2017). « Instruments de l'action publique et approche fixiste de la biodiversité : le cas des inventaires

naturalistes », *Norois*, vol. 244, no. 3, pp. 77-8.

Harper D. (2000). « The image in sociology: histories and issues », *Journal des Anthropologues*, N° 80-81, pp.143-160.

Harper D. (2002). « Talking About Pictures : A Case for Photo Elicitation », Visual Studies, 17-1, Abingdon Routledge/Taylor & Francis, pp. 13-26.

Hassenteufel P. (2010). « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, vol. 157, no. 1, 2010, pp. 50-58.

Hilgartner S. et Bosk C. (1988). « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arena Model », *American Journal of Sociology,* vol. 94, n°?1, p. 53-76.

Kellert S.R., Wilson E.O. (eds) (1993). *The Biophilia Hypothesis*, Island Press, Washington D.C., USA.

Kesebir P. et Kesebir S. (2017). « A Growing Disconnection from Nature is Evident in Cultural Products », *Perspectives on Psychological Science,* 12(2), pp. 258-269.

Lavoux T.et Féménias A. (2011).Compétences et professionnalisation des bureaux d'études au regard de la qualité des études d'impact (évaluations environnementales) ». Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Mai.

Levêque C. (2013). *L'écologie est-elle encore scientifique ?,* Paris, Quae.

Legagneux P., Casajus N., Cazelles K.et *al*. (2018), « Our house is burning: discrepancy in climate change vs biodiversity coverage in the media as compared to scientific literature ». *Frontiers in Ecology and Evolution* 5:175.

Lucius, I., Dan, R., Caratas, D., Mey, F., Steinert, J. and Torkler, P. (2011). *Green Infrastructure - Sustainable Investments for the Benefit of Both People and Nature.* Report published by the SURF-nature project, funded by Interreg IVC programme, Giurgiu County Council, Environment Agency Austria, WWF, Giurgiu, Romania; Wien, Austria; Berlin, Germany.

Luginbühl Y.(1989). « Au-delà des clichés, la photographie du paysage au service de l'analyse », *Strates*, No.4, pp. 11-16.

Maillefert M. et Merlin-Brogniart C. (2016). « Les modes de perception de la biodiversité par les acteurs et la régulation des usages de l'environnement. Une lecture par les représentations », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°1.

Maresca S. et Meyer M. (2013). *Précis de photographie à l'usage des sociologues*, Rennes, PU Rennes, coll. « Didact sociologie ».

Mauz I., Peltola T., Granjou C., Van Bommel S. & Buijs A. (2012). « How scientific visions matter: insights from threelong-term socio-ecological research (LTSER) platforms under construction », *Environmental Science & Policy,* 19-20 : 90-99.

Mermet L. (2005). « L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement », *Nature, Sciences, Société*, 13, pp. 127-137.

Meyer M. (2017). « La force (é)vocative des archives visuelles dans la situation d'enquête par entretiens. Une étude par photo-elicitation dans le monde ambulancier », *Revue française des méthodes visuelles* [En ligne], 1 | 2017, mis en ligne le 14 juillet 2017, consulté le 01/05/2018. URL : https://rfmv.fr

Michelin Y. (1998). « Des appareils-photo jetables au service d'un projet de développement : représentations paysagères et stratégies des acteurs locaux de la montagne thiernoise », *Cybergeo*, No.65, 7 décembre 1998. En ligne : http://cybergeo.revues.org.

Offner J.-M. (2007), « Politiques de déplacements et planification territoriale (Introduction) », *Flux*, 2007/3, n°69, p. 5.

Petitimbert R. (2017). « La compensation comme instrument de management du vivant. Un point de vue depuis la science politique », *Revue juridique de l'environnement*, Vol 42, no. 4, pp. 659-669.

Pissaloux J. L., et Supplisson D. (2015). « La loi NOTRE ou une occasion manquée de faire de la région la « collectivité de la mobilité » », *Revue Française d'administration publique*, Vol. 4, n°156, pp. 1085 à 1092.

Prevot-Julliard A. C., Julliard R. (2015). « Historical Evidence for Nature Disconnection in a 70-year series of Disney animated films », *Public Understanding of Science,* Vol. 24(6), pp. 672-680.

Poupeau F.M., Guéranger D., Cadiou S.(2012).« Les consultants font-ils de la politique ? », *Politiques et Management Public*, Vol. 29, n°1, janvier/mars, pp. 9-19.

Prete G. (2013). « Les frontières de la mobilisation scientifique, entre recherche et administration : Démarcation et alignement de la recherche finalisée face à l'introduction de pathogènes agricoles », *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 7, N°1, pp. 45-66.

PrevotA–C., et Zina S. (2015). « Beyond green-planning political orientations:Contrasted public policies and their relevance to nature perceptions in two European capitals ». Environmental Science & Policy, no 52, octobre,pp140-149.

Prosser J. (ed.). (1998). *Image-based Research : A Sourcebook for Qualitative Researchers,* London, Falmer Press.

Pyle R. M. (1978). *The extinction of experience*, Horticulture, p.56, pp.64-67.

Pyle R.M. (1993). *The Thunder Tree: Lessons from an Urban Wildland*, Houghton Mifflin, Boston, USA.

Robic M-C. (dir.) (1992). Du milieu à l'environnement. Pratiques et représentations du rapport homme/nature depuis la Rennaissance. Paris, Economica.

Sainteny G. (2015).*Le climat qui cache la forêt. Comment la question climatique occulte les problèmes d'environnement.* Paris : Rue de l'échiquier.

Sénat (2016), *Infrastructures de transport : sélectionner rigoureusement, financer durablement,* Rapport d'information nº 858 (2015-2016), Commission des finances sur le financement des infrastructures de transport, par Capo-Canellas V., Collin Y., Des ESgaulx M. H. Foucaud T. Katoutchi R., Keller F. Patriat F. et Raoul D.

Szabolcs, S. (2015).“Towards an integrated waterway transport system in the Danube Region”, Journal of Economics & Management 19, pp. 210–220.

Terrenoire J.-P. (1985). « Images et sciences sociales : l'objet et l'outil », *Revue Française de Sociologie*, XXVI, pp. 509-527.

Van Cornewal P., et Subra P. (2017). « Ecotaxe : retour sur l’échec d’une réforme environnementale », *Hérodote,* vol. 2, n°165, pp.113-130.

Vandevelde J.-C. (2013). « Les choix de tracé des grandes infrastructures de transport : quelle place pour la biodiversité ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 4, n° 1, avril 2013, mis en ligne le 16 juillet 2013.

Vézinat N., (2010).« Une nouvelle étape dans la sociologie des professions en France », *Sociologie* [En ligne], N°3, vol. 1.

Vézinat N. (2015), « L’Engagement dans le travail. Qu’est-ce que le vrai boulot ? », *Sociologie* [En ligne], Comptes rendus, mis en ligne le 08 juillet 2015.

Wilson E. O. (1984). *Biophilia: The Human Bond with Other Species,* Harvard University Press, Cambridge, USA.

LISTE DES ENTRETIENS REALISES

- Première campagne d'entretiens : 21 entretiens auprès des acteurs des projets d'aménagement

	Nom	Prénom	Fonction	Structure	Date	Durée	Lieu
1	Olliver-Trigalo	Marianne	Chercheur	LVMT	23/06/2015	1h15	LVMT
2	Dubromel	Michel	Président	FNE	23/06/2015	45'	Téléphone
3	Agier	Annie	Conseillère régionale EELV	Conseil Régional Rhône-Alpes	01/07/2015	40'	Téléphone
4	Jacquart	François	Conseiller régional	Conseil régional Rhône-Alpes	02/07/2015	1h	Téléphone
5	Ourliac	Jean-Paul	Président de la section « Eco. transports et réseaux »	CGEDD	06/07/2015	50'	CGEDD
6	Delbary	Arnaud	Chargé de mission espèces protégées au SPREB	DREAL Aquitaine	8/07/2015	45'	Locaux DREAL Aquitaine
7	Serrus	Laurent	Chef de service adjoint au SMIT	DREAL Aquitaine	8/07/2015	1h20	Locaux DREAL Aquitaine
8	Meaux	Marie-Line	Ex-présidente (de la section « risques, sécurité, sureté », membre de la	CGEDD	08/07/2015	45'	Téléphone

			Com. Mobilité 21				
9	Steinfelder	Mauricette	Inspectrice générale et membre permanente de l'Ae	CGEDD	10/07/2015	40'	Téléphone
10	Guinard	Eric	Chef de projet chargé de recherche écologue	CEREMA	10/07/2015	40'	Téléphone
11	Bouniol	Julien	Chargé biodiversité et infrastructures	FRAPNA Rhône-Alpes	16/07/2015	1h	Locaux FRAPNA
12	Crozet	Yves	Membre de la Commission Mobilité 21 et du LET	LET	16/07/2015	1h	LET
13	Ledenvic	Philippe	Président de l'Autorité environnementale	CGEDD	20/07/2015	1h	CGEDD
14	Guerrero	Anne	Adjointe à la direction - Direction de l'envt et du DD,	SNCF Réseau	21/07/2015	45'	Locaux SNCF Réseau
15	Rossi	Laurianne	Directrice déléguée	IDRRIM	22/07/2015	50'	IDRRIM
16	Brun	Claire	Déléguée développement durable	APRR	23/07/2015	1h10	Téléphone
17	Murru	Olivier	Responsable infrastructures	DREAL Rhône-Alpes	28/07/2015	20'	Téléphone
18	Luchetti	Elena	Responsable des études environnementales Lyon-Turin	LTF	29/07/2015	1h20	Téléphone
19	Ponce t	Laurent	Directeur adjoint du SNP	MNHN	29/07/2015	1h	MNHN

20	Buisson	Luc	Responsable environnement	Mission GPSO	29/07/2015	25’	Téléphone
21	Phelep	Michèle	Responsable appui aux services déconcentrés	CGDD/SEEIDD/MEEDM	21/10/2015	1h	Téléphone

- Deuxième campagne d’entretiens : 13 entretiens auprès de bureaux d’études

1	Poinsot	Claire	Biotope	Chef de projet	27/04/2016	1h26	Biotope (Paris)
2	Challot	Robin	Codra	Chargé d'étude chez Codra	31/04/2016	1h10	Téléphone
3	Morelli	Patrick	PMIC	Directeur	30/04/2016	1h08	PMIC (Paris)
4	Thomas	Hugues	Burgeap	Directeur de projet	01/05/2016	1h35	Téléphone
5	Le Bloch	Franck	Ecosphère (Siège social)	Directeur d’agence et directeur de projet	03/05/2016	1h32	Ecosphère (Saint-Maur)
	Le Bloch	Franck	Ecosphère (Siège social)	Directeur d’agence et directeur de projet	30/06/2016	24 min	Téléphone
6	Pagès	Charlène	Biotope	Chef de projet	16/06/2016	1h25	Biotope (Paris)
7	Poinsignon	Michel	Ingérop	Directeur du département Ville et mobilité	24/06/2016	1h19	Ingérop (Reuil-Malmaison)
8	Touzot	Olivier	Eliomys	Ingénieur écologue	24/06/2016	1h22	Téléphone

9	Labarraque	Dorothée	Egis environnement	Chef de projet	27/06/2016	1h02	Téléphone
10	Roue	Sébastien	Ecosphère (Agence Sud-Ouest)	Directeur d'agence, coordinateur de projet, expert naturaliste groupe des chiroptères	28/06/2016	1h30	Ecosphère (Mérignac)
11	Vignacq	Chistian	Erea-Conseil	Directeur et chef de projet	28/06/2016	1h11	Erea-Conseil (Bordeaux)
12	Cressol	Laurence	Mica Environnement	Chef de projet	01/07/2016	1h19	Mica Environnement (Lyon)
13	Barrau	Florian	ICEA	Directeur et chef de projet	01/07/2016	1h08	ICEA (Villeurbanne)

- Troisième campagne d'entretiens : 11 maîtres d'ouvrage en charge de projets d'infras

1	Pereira	Vincent	Eiffage Rail Express	Responsable environnement, observatoires et partenariats	02/01/2017	2h16
2	Henry	Alexandre	Société du Grand Paris	Ingénieur de projet – AMO à la SGP – Antea group	20/01/2017	1h38
3	Pignal	Jean-Yves	STIF	Chef de division adjoint -	11/01/2017	

				DPI/Tram sud		
4	Bonnerot	Anne	SNCF Réseau	Chargée de mission environnement et développement durable	01/2017	1h15
5	Charlemagne	Thierry	Liséa (Vinci concessions)	Directeur environnement et développement durable	01/2017	
6	Hantz	Antoine	SNCF Réseau	Responsable Environnement, Développement Durable et Procédures	01/2017	1h20
7	Casset	Johann	Systra	Responsable environnement	01/2017	
8	Abegg	Aurélie	Semtcar	Chargée d affaires sur le métro	01/2017	
9	Perfettini	Françoise	RATP MOP	Cheffe de projet Site de Maintenance et de Remisage L14	12/01/2017	1h30
10	Buisson	Luc	SNCF Réseau	Responsable unité juridique, réglementaire et environnement	01/2017	2h

[11]	Jelen	Eric	Société de la Mobilité de l'agglomération toulousaine (SMAT)	Chef de projet	01/2017