

L'outarde et le TGV : une controverse sur les compensations pour atteintes à la biodiversité

Jean-Christophe Vandavelde

Volume 13, numéro 2, septembre 2013

Controverses environnementales : expertise et expertise de l'expertise

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1026422ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Vandavelde, J.-C. (2013). L'outarde et le TGV : une controverse sur les compensations pour atteintes à la biodiversité. *VertigO*, 13(2).

Résumé de l'article

Le principe de compensation des atteintes à la biodiversité consiste pour les aménageurs à rembourser leur « dette » résiduelle de biodiversité constituée par les impacts de leur projet, après qu'ils aient mis en oeuvre des actions pour éviter et réduire au maximum ces impacts. Néanmoins, la réalisation concrète de ces compensations est chargée d'incertitudes quant à leur efficacité réelle et les compensations sont devenues un objet de controverses. L'examen des différentes phases d'une controverse autour des compensations d'un grand aménagement pour les atteintes à une espèce d'oiseau protégée montre qu'aux incertitudes scientifiques et techniques sur les façons de compenser, s'ajoutent un second moteur de controverse, un niveau stratégique où les acteurs défendent leurs intérêts. En prenant en compte ces deux origines de la controverse, il est possible de reconsidérer le rôle de l'expertise extérieure appelée à la rescousse pour « objectiver » la controverse. On a montré que si cette expertise ne constituait finalement pas une contribution pour concevoir des mesures compensatoires valables, elle avait en fait pour fonction d'aider l'État à résoudre un conflit entre l'aménageur et les associations naturalistes, étape indispensable pour permettre la poursuite du projet d'aménagement.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2013



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

Jean-Christophe Vandeveld

L'outarde et le TGV : une controverse sur les compensations pour atteintes à la biodiversité

Introduction

- 1 Les compensations pour atteintes à la biodiversité consistent à restaurer ou maintenir en un lieu Y un certain état de la biodiversité, par exemple un état de conservation d'une population d'espèce animale, état ayant été altéré négativement par un aménagement en un lieu X. Le principe de compensation est inscrit dans la loi de nombreux pays, dont la France avec la loi sur la Protection de la nature de 1976. Il constitue le troisième terme d'un principe de prévention auquel doivent souscrire les aménageurs s'ils désirent réaliser leur projet : d'abord éviter autant que possible les impacts produits par leur projet; ensuite, réduire ceux n'ayant pu être évités ; enfin, compenser les impacts résiduels. Néanmoins, à la différence du principe de précaution, la logique « éviter-réduire-compenser » (E-R-C) n'implique pas en tant que telle de questionnements sur l'opportunité de réaliser ou non l'aménagement. En effet, pour autant que le principe de compensation soit effectivement mis en œuvre, la « dette » de biodiversité disparaît et avec elle se referme l'espace des controverses lié aux impacts négatifs du projet sur le milieu naturel qui pourraient mettre en cause le projet. Il est à noter que le principe « éviter-réduire-compenser » n'est pas restreint aux impacts sur la biodiversité, mais s'applique d'un point de vue juridique à tous les impacts environnementaux.
- 2 Dans les faits, la compensation pour atteintes à la biodiversité, dans sa définition (la nécessaire équivalence écologique entre ce qui est détruit d'un côté et ce qui est restauré ou maintenu de l'autre) comme dans sa mise en œuvre (existence de techniques de génie écologique; disponibilité du foncier pour réaliser ces actions) est l'objet de grandes incertitudes et de débats, à tel point que la compensation est de plus en plus considérée par les aménageurs comme une des principales difficultés pouvant entraver la bonne marche de leur projet. Différentes initiatives privées ont ainsi récemment vu le jour dans le but d'influencer les réponses qu'apporteront les pouvoirs publics à ces incertitudes¹.

Objectiver la controverse par l'expertise ?

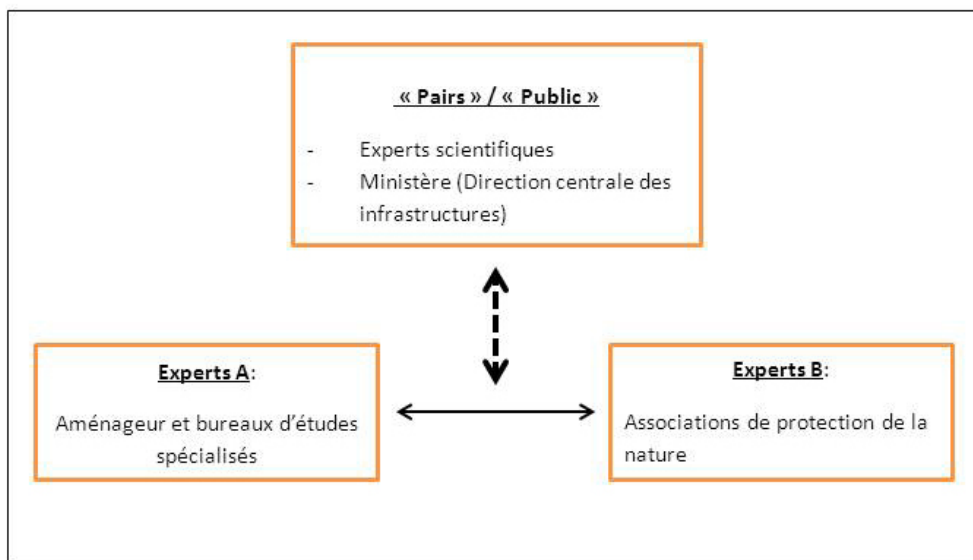
- 3 Le but de l'article est de montrer en quoi consistent précisément les incertitudes autour des compensations qui déstabilisent la norme E-R-C et introduisent des risques associés. On se demande quel rôle joue l'expertise dans ce processus.
- 4 L'hypothèse centrale de l'article est que l'expertise des scientifiques, appelés à la rescousse pour « objectiver » la controverse entre les deux parties sur les compensations, sert en fait aux pouvoirs publics de point d'appui pour prendre une décision éminemment politique qui a un tout autre objet qu'une évaluation plus scientifique des mesures compensatoires. Le dispositif de compensation, censé atténuer un impact environnemental, aura en effet fait émerger une série de nouvelles incertitudes donnant lieu à une controverse et produisant une série de « risques associés » (risques institutionnels, notamment juridique et financier, mais aussi en terme d'image) pour les promoteurs du projet, ici l'aménageur et le ministère responsables des transports (Borraz, 2008 ; Rothstein et al., 2006). Dans ce contexte, la contribution des scientifiques participe surtout à la fermeture de la controverse autour des compensations en donnant un peu plus d'autorité à l'arbitrage de l'autorité publique. Bien que cette contribution ne réduise pas les incertitudes concernant les atteintes à la biodiversité, elle jouera en effet son rôle dans la réduction de risques associés. En particulier, l'expertise permettra à ces deux acteurs de neutraliser l'opposition d'associations locales naturalistes, en légitimant un accord sur la hauteur des compensations pour atteinte à la biodiversité, ce qui leur permettra de ne

plus retarder le chantier, d'éviter certains recours juridiques et de sortir de la controverse avec une image de marque relativement préservée.

5 Cette hypothèse sera testée au travers d'une étude de cas, un conflit s'appuyant sur une controverse autour des mesures à mettre en œuvre pour compenser les impacts dus à un projet de ligne à grande vitesse (LGV) sur une espèce d'oiseau protégée emblématique des plaines agricoles françaises.

6 Entre 2006 et 2010, à différents stades d'études du projet, plusieurs associations de protection de la nature mettent en cause l'expertise proposée par le maître d'ouvrage de la LGV Tours-Bordeaux (ou LGV-SEA, pour Sud Europe Atlantique), et notamment les études d'évaluation des impacts sur certaines espèces d'oiseaux de plaine, ainsi que la définition des compensations afférentes. Ce désaccord entre les deux parties étant devenu un réel blocage pour la bonne suite du projet d'aménagement, il donnera lieu à des arbitrages au niveau du ministère des Transports et, à la demande de celui-ci, à l'intervention d'un troisième type de spécialistes, des universitaires et experts extérieurs au conflit, chargés de donner un avis plus neutre sur les mesures requises pour compenser les impacts. Cette situation correspond assez bien à la tentative de définition des controverses faite par Lemieux : « des situations où un différend entre deux parties est mis en scène devant un public placé dès lors dans la position de juge » (Lemieux, 2007, p. 195 ; figure 1).

Figure 1. Structure triadique de la controverse.



Source : auteur

Éclairage de la sociologie des sciences et des techniques

7 L'approche qui a notre faveur dans cet article est celle de la sociologie des sciences et des techniques (appelées en anglais les *Science and technology studies*), en particulier lorsqu'elle s'intéresse aux controverses et au risque (Joly, 2005 ; Hood et al, 2001; Chateauraynaud et Torny, 1999). Cette approche permet une exploration réflexive de cette notion de risque qui a irrigué les politiques publiques et privées ces quinze dernières années au point que les approches par le risque sont devenues le mode de « cadrage » essentiel des problèmes pris en compte par ces institutions (Power, 2007). Le dispositif « éviter-réduire-compenser » fait partie des nombreux outils de « gestion » du risque développés dans le contexte de la mise en place d'un État régulateur qui gouverne au travers d'instruments normatifs, ces derniers s'étant substitués au traditionnel « command and control » de la puissance publique. Ces instruments normatifs permettraient à l'État de donner un cap ou au moins un certain cadre en matière de politiques publiques tout en donnant aux acteurs sociaux plus de liberté pour en produire des déclinaisons concrètes (Lascoumes et Le Galès, 2004; Hood et al., 2001).

8 L'article s'inscrit dans le cadre d'une recherche doctorale en cours. Il tire parti d'une des études de cas de cette recherche, le projet de ligne ferroviaire à grande vitesse Tours-Bordeaux. La

controverse présentée ici se base sur seize entretiens compréhensifs (Kaufmann, 1996) auprès des acteurs impliqués (aménageurs, bureaux d'étude, services de l'État, associations) ainsi que sur l'analyse des échanges d'arguments ayant eu lieu directement (comptes rendus de réunions entre les parties) ou indirectement (études d'impact et d'incidence, recours juridiques, avis d'enquête publique, communiqués de presse).

La controverse

- 9 L'analyse proposée ici porte sur une controverse d'experts particulière, qui plus est fortement ancrée dans les dynamiques territoriales et dans les logiques d'aménagement du territoire². Ce choix empêche toute généralisation, mais présente l'avantage de placer les arguments des parties dans le cours de l'action. Cette approche envisage les disputes en général, et notamment les controverses scientifiques, comme produisant des effets politiques et institutionnels propres, dépassant la situation particulière, tout en étant des phénomènes où est centrale « la part d'indétermination et d'inventivité propre aux interactions des individus engagés dans ce genre de situation critique » (Lemieux, 2007, p. 193 ; Lascoumes, 2002). Pour la sociologie des sciences et des techniques, une controverse est constituée d'une série d'épreuves, c'est-à-dire des situations dans lesquelles « les individus déplacent et refondent l'ordre social qui les lie » (Lemieux, 2007, p.193). Ces épreuves peuvent être mieux décrites en distinguant plusieurs phases de la controverse. En s'inspirant du phasage proposé par Chateauraynaud, on décrira quatre grandes phases de la controverse en question « dans lesquelles, à chaque fois le lien entre ce que l'on connaît et ce que l'on ne connaît pas, ce qui est incertain, ce qui compte, ce qui ne compte pas, ce qui existe ou pas, est en jeu » (Chateauraynaud, 2008).
- 10 Un parti-pris théorique consiste à distinguer au moins deux plans quant à la nature de ces « liens » qui sont au cœur de l'incertitude à l'origine de la controverse. Une description minutieuse de la controverse se doit de distinguer ce qui relève de l'« agir communicationnel » au sens d'Habermas et constitue le cœur des controverses à teneur scientifique, c'est-à-dire les arguments, les preuves rationnelles utilisées par les parties pour prétendre à la vérité des faits (qu'on nommera le plan épistémique), de l'« agir stratégique », c'est-à-dire les rapports de force et de domination servant à défendre des intérêts, des positions ou des identités (le plan stratégique) (Habermas, 1987). Selon certains auteurs, cette distinction est impossible à faire dans les controverses, car ces dernières seraient justement des lieux privilégiés où l'on peut constater l'entremêlement entre le scientifique et le politique. Pour H. Collins pourtant, l'un des principaux contributeurs de ce courant, il importe au contraire de regarder de près les évaluations substantielles faites par les experts, les controverses ne pouvant se réduire à des jeux stratégiques entre acteurs (Pestre, 2011 ; Collins et Evans, 2007). Dans la description de la controverse ci-dessous on essaiera de distinguer ces deux plans.

Les acteurs de la controverse

- 11 L'aménageur, Réseau ferré de France (RFF), est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial créé en 1997 et responsable de la gestion du réseau ferré français et de son développement. Maître d'ouvrage à part entière pour certains projets de ligne à grande vitesse ou déléguant sa compétence à un acteur privé pour d'autres, il est responsable dans tous les cas des phases d'études préalables à la déclaration d'utilité publique (DUP) relatives à la mise au point des fonctionnalités du projet et à ses principes de conception, dont son « insertion » dans l'environnement³. Chaque projet est piloté par une « Mission LGV » qui dispose d'un responsable environnement dont la tâche principale est de mettre le projet en conformité avec les prescriptions réglementaires⁴. Pour ce faire, RFF fait appel à des bureaux d'études spécialisés en environnement, afin de réaliser les différentes études d'impact requises par la réglementation (Vandeveldt et al., 2012).
- 12 Les associations naturalistes locales figurent parmi les acteurs susceptibles de mettre en question la validité de l'évaluation des impacts sur la biodiversité réalisée par l'aménageur. Organisées au niveau départemental, elles se sont regroupées assez tôt (1971) en fédération régionale au sein de l'association Poitou-Charentes Nature (PCN)⁵. Elles prennent très tôt position par rapport au projet de LGV, conditionnant leur avis à certaines exigences,

notamment en matière de respect de la biodiversité. Dans le cours de la controverse, les associations locales seront soutenues par France Nature Environnement (FNE), la Fédération nationale des associations de protection de la nature à laquelle elles sont affiliées.

13 C'est principalement les stratégies de ces deux acteurs, aménageur et association, qui seront analysées dans cet article, stratégies dont l'objectif est de peser dans le rapport de forces pour orienter le projet.

14 Le monde associatif impliqué dans la contestation du projet ne se limite néanmoins pas aux associations naturalistes. Assez tôt, des collectifs et associations de riverains se créent et contestent les impacts du projet sur leur cadre de vie. Une trentaine d'entre elles se regroupe au sein du Comité « TGV réaction citoyenne », qui se défend d'être un rassemblement d'associations NIMBY et souligne que son combat est guidé par les principes d'un développement durable du territoire concerné (Comité TGV réaction citoyenne, 2008). Des passerelles existent d'ailleurs entre les deux types d'associations. Ainsi, le responsable du dossier LGV chez Poitou-Charentes Nature, également vice-président de Vienne-Nature, est très impliqué dans une association de riverains. Ces liens expliquent l'inclusion de la thématique biodiversité dans l'argumentaire des associations de préservation du cadre de vie (*Ibid.*, p. 4). Pour autant, l'absence de partage plus large de thématiques communes entre les deux types d'associations est réelle, chacun étant resté dans sa spécialité, comme en témoigne l'absence d'une plateforme commune de revendications entre les deux types d'associations. Cet état de fait sera ensuite regretté par certains acteurs qui y verront une des raisons d'un rapport de force général en défaveur des associations⁶.

15 Du fait du peu de poids des riverains dans la controverse sur la biodiversité, les stratégies de leurs associations ne seront pas abordées dans ce texte.

16 Un troisième acteur essentiel est l'État dans ses diverses composantes. En tant que projet phare en matière de transport, la LGV Tours-Bordeaux fait l'objet d'un suivi par les services centraux du ministère de l'Équipement et des Transports (et à partir du regroupement de 2007, de ceux du ministère de l'Écologie et des Transports), notamment de la Direction des infrastructures de transport (DIT), ainsi que du Commissariat général au développement durable (CGDD). Au niveau régional, les préfets des régions concernées, Poitou-Charentes et Aquitaine, jouent un rôle central dans le portage du projet puisqu'ils coordonnent le comité de pilotage et le comité des financeurs du projet. L'instruction des différents dossiers réglementaires, y compris ceux ayant trait aux milieux naturels, se fait au niveau régional par les services déconcentrés de l'État, notamment les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Il est important de souligner que les différentes administrations ayant à instruire ou donner un avis sur les dossiers d'aménagement peuvent avoir des opinions divergentes. Le cas présenté ici constitue un exemple des rapports complexes entre administrations, chacune ayant ses propres objectifs, alors qu'elles sont regroupées en un seul grand ministère.

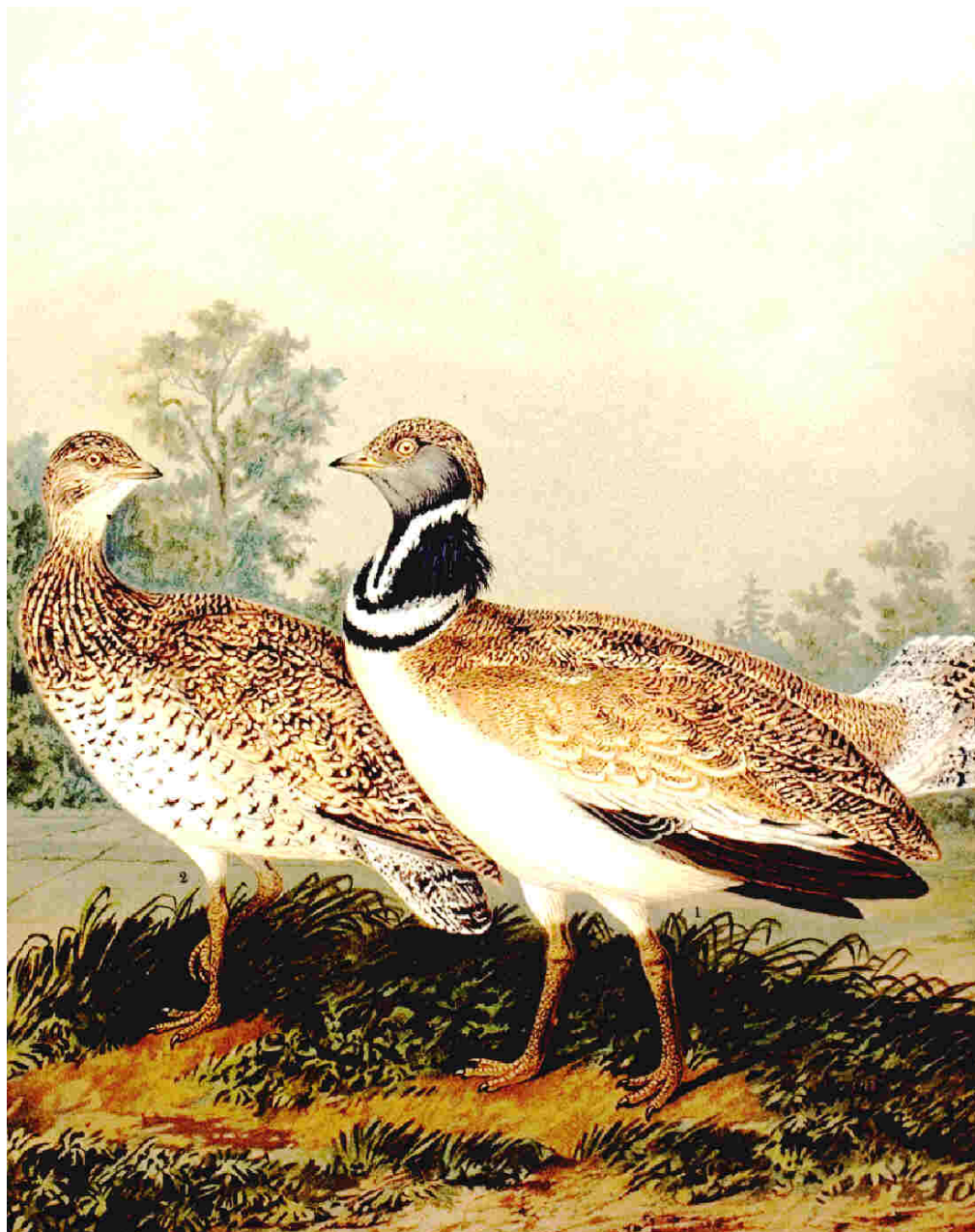
17 Enfin, les experts scientifiques conviés dans la controverse occupent une place toute particulière, qui sera explicitée dans la description des différentes phases de la controverse.

Sur quoi porte la controverse ?

18 L'incertitude qui provoque la controverse a trait au déclin alarmant d'une espèce d'oiseau emblématique des plaines agricoles françaises et à la responsabilité du projet de LGV dans la précipitation de ce déclin. L'outarde canepetière (*Tetrax tetrax*) est une espèce d'oiseau protégée, classée « Vulnérable » en Europe et « En danger » en France, selon les critères de l'UICN (figure 2). Principalement localisés dans les plaines céréalières du Centre-Ouest de la France, les effectifs des populations migratrices ont gravement décliné ces dernières années, essentiellement du fait des changements des pratiques agricoles⁷. Depuis les années 1980, l'outarde canepetière a subi une réduction de plus de 85 % de ses effectifs en France. La région Poitou-Charentes, dernier bastion de la population migratrice, enregistre les mêmes tendances avec encore 30 % de réduction des effectifs entre 2000 et 2004 (Jolivet et al., 2007). À l'origine espèce inféodée aux steppes, l'outarde a trouvé dans les espaces agricoles extensifs à végétation rase et à cultures diversifiées un habitat de substitution. Ayant suscité très tôt

l'intérêt des ornithologues du fait de ses comportements territoriaux, l'outarde canepetière est une des principales espèces pour laquelle plusieurs zones de protection spéciale (ZPS) ont été désignées en Poitou-Charentes⁸. L'outarde fait aussi l'objet de programmes de recherche et de protection comme le programme européen LIFE-Nature « Renforcement des populations migratrices d'outarde canepetière en France » qui vise à empêcher son extinction en Poitou-Charentes en augmentant les effectifs notamment par le lâcher d'oiseaux élevés en captivité et la mise en place de mesures agro-environnementales avec les agriculteurs sur cinq ZPS de cette région.

Figure 2. Couple d'outarde canepetière



Source : illustration du naturaliste allemand Naumann, 1899 ; <http://www.biologie.uni-hamburg.de>

- 19 La controverse porte sur la « contribution » du projet de LGV à ce déclin. Les associations naturalistes contestent d'une part l'évaluation faite par l'aménageur des impacts de la ligne dans ce phénomène, et d'autre part les mesures proposées pour compenser ces impacts, comme la loi l'y oblige, afin que le projet ne génère pas de perte pour la biodiversité. La contestation s'appuie sur trois désaccords quant à l'évaluation des impacts.
- 20 Un premier désaccord entre l'aménageur et les associations naturalistes porte sur la méthode de détermination de l'état de la population d'outardes potentiellement impactée. Alors que la

méthode suivie par l'aménageur et son bureau d'étude prestataire, et validée par les services de l'État, consistait à relever sur le terrain, dans une zone autour du tracé prévu, la présence de mâles chanteurs afin d'évaluer la population totale, les associations contestent cette méthode et demandent la prise en compte des femelles et des nichées, moins faciles à observer et dispersées sur un territoire plus important que les noyaux de mâles⁹. Lié à cela, les associations questionnent aussi le bien-fondé de prendre la population actuelle comme référence. Afin de respecter les engagements européens sur les trois ZPS impactées demandant d'atteindre un « état de conservation favorable » pour l'espèce, les associations plaident pour prendre comme base de travail une référence historique où la population était plus importante. Ainsi, elles prennent l'exemple de l'étude d'incidences sur l'une des trois ZPS (la ZPS du Neuvilleois) où l'aménageur ne relève la présence que de 5 mâles alors que le potentiel de cette zone est, selon les associations, dix fois supérieur (FNE et PCN, 2009). En ne prenant que les places de chant des mâles en compte, l'étude d'incidence conclut à l'absence d'effets significatifs susceptibles de porter atteinte à l'état de conservation de l'outarde, car selon cette méthode, seuls quelques individus sont touchés par l'emprise directe de la ligne ou dans ses environs immédiats. Suivant la réglementation, aucune mesure compensatoire n'est requise pour ces impacts directs non significatifs.

21 Un second désaccord concerne l'importance respective de chacune des causes de régression de l'outarde. Les associations reprochent à l'aménageur de sous-estimer celles qui ne sont pas liées aux changements de pratiques agricoles, notamment l'urbanisation et la présence de plus en plus importante d'infrastructures linéaires sur le territoire, qui altèrent la qualité de l'habitat de l'espèce. Ainsi, alors que l'aménageur considère qu'un fuseau de 500 mètres axé sur le tracé est suffisant pour « contenir » tous les impacts de la ligne, les associations demandent de considérer une zone d'au moins un kilomètre, voire deux, de part et d'autre du tracé. Elles se basent sur des retours d'expérience d'autres aménagements pour lesquels il avait été montré un évitement par les outardes, mâles ou femelles, des zones à moins d'un kilomètre de l'aménagement¹⁰.

22 Enfin, un troisième désaccord tient aux impacts « indirects », c'est-à-dire ceux qui ne sont pas directement causés par l'aménagement, mais induits par lui et qui peuvent être les plus importants. Il s'agit en particulier de la procédure d'« aménagement foncier », anciennement appelée remembrement agricole, destinée à compenser les impacts du projet d'infrastructure sur l'activité agricole (coupure des chemins ruraux, enclavement des parcelles...) en réorganisant le parcellaire autour de l'aménagement afin de constituer des exploitations agricoles d'un seul tenant sur de plus grandes surfaces. La procédure d'aménagement foncier est cependant indépendante du projet d'infrastructure. Le maître d'ouvrage est le Conseil général et une commission est créée dans chaque département concerné pour sa mise en œuvre. Dans notre cas, l'aménageur estime dans son étude d'incidence que les impacts indirects ne peuvent être estimés du fait de la non-constitution, au moment de la rédaction de l'étude, des commissions d'aménagement foncier et de l'absence de définition du projet de remembrement lui-même. Il souligne néanmoins que ces impacts seront probablement très sévères au point d'être susceptibles de porter atteinte de manière significative aux populations d'outardes canepetière. L'étude souligne que les surfaces concernées par l'aménagement foncier sont au moins vingt fois supérieures à l'emprise de la ligne et que ses principales conséquences seront l'homogénéisation du territoire agricole et la remise en cause de certaines mesures environnementales mises en place avec des agriculteurs actuellement favorables aux oiseaux de plaine.

23 Ces trois désaccords sur la bonne évaluation des impacts ont des conséquences sur la définition des mesures compensatoires. La méthode choisie par l'aménageur (prise en compte des mâles uniquement et considération d'une distance jugée suffisante de dérangement des oiseaux) a conduit à la conclusion de l'absence d'impact direct significatif sur les populations d'outardes. Au total, ce sont seulement 50 ha de surfaces agricoles à cultiver avec des couverts favorables aux outardes qui sont proposés par le porteur de projet, ces 50 ha correspondant aux impacts potentiels indirects liés aux aménagements fonciers, les seuls considérés comme pouvant engendrer des impacts significatifs sur les populations d'outardes des ZPS¹¹.

- 24 Cette proposition provoque une double critique des associations. Pour la LPO, il est contradictoire que les effets directs de l'infrastructure ne soient pas considérés comme significatifs et ne donnent lieu à aucune compensation chiffrée alors que par ailleurs sont faites des propositions de quantification de surfaces destinées à compenser des impacts dont on dit par ailleurs qu'ils sont impossibles à évaluer au moment de la réalisation de l'étude d'incidence (LPO, 2007).
- 25 La présentation des enjeux de la controverse serait incomplète si elle se limitait à montrer des désaccords entre l'aménageur et les associations sur ce qui constitue le « vrai » en matière d'impacts et de mesures compensatoires. Au-delà des joutes argumentatives, ce qui est en jeu, c'est l'existence des acteurs grâce aux rapports de force qui les opposent. À côté du plan épistémique, bien visible au travers des échanges d'arguments autour des méthodes d'évaluation, vient s'ajouter un plan « stratégique », second moteur de la controverse, où certains acteurs entrent dans la controverse ou la provoquent afin notamment d'assurer les moyens de leur existence. C'est d'ailleurs cet agir stratégique qui est le déclencheur de la controverse, comme il sera montré ci-dessous dans la description de ses principales étapes.

Quatre phases de la controverse

Phase 1 : L'émergence

- 26 La controverse autour des compensations pour atteintes à la biodiversité, et aux populations d'outarde canepetière en particulier, a donc trait à la manière de compter les outardes susceptibles de disparaître.
- 27 La stratégie de l'aménageur est claire à ce sujet : sur la base d'une expertise d'un bureau d'étude spécialiste et reconnu, il s'agit d'établir une proposition qui respecte les prescriptions réglementaires en matière d'atténuation des impacts. Selon le contexte, cette expertise peut être complétée par l'expertise locale des parties prenantes concernées, notamment les associations naturalistes. Récemment, une position officielle a même été adoptée en la matière, au travers de la rédaction conjointe entre France Nature Environnement et RFF d'un guide visant à une meilleure intégration des enjeux écologiques dans les grands projets ferroviaires (FNE-RFF, 2012). Avec cette démarche de partenariat avec une fédération d'associations de protection de l'environnement, mise en place en 2009, l'aménageur s'affiche en acteur très volontaire en matière de concertation sur le sujet de la biodiversité. Pour autant, dans les faits, il s'agit pour l'aménageur d'évaluer constamment les coûts et les bénéfices de cette concertation avec les associations, au regard de son objectif central qui est d'aboutir à la réalisation de l'aménagement, à un coût raisonnable. Comme le dit le directeur d'un des bureaux d'études en écologie, prestataire régulier de RFF :
- 28 « Trouver un bon accord avec les associations, être un peu généreux sur certaines choses... Si ça peut éviter que l'association se retourne contre le projet, c'est très bien. Les gens de RFF peuvent avoir la tentation d'acheter la paix sociale »¹².
- 29 Néanmoins, la controverse émerge également d'un sentiment de frustration de la part des associations de protection de la nature quant au processus de concertation sur ce sujet. Les étapes précédentes du projet sur le choix du tracé et la préparation du dossier d'enquête publique avaient permis la succession de consultations formelles et de réunions de concertation à l'initiative de l'aménageur, auxquelles les associations étaient systématiquement associées. Bien que ces démarches ne cessent pas, les associations étant conviées régulièrement par l'aménageur pour les informer de l'avancement des études et recueillir leur avis sur les choix effectués au sujet des mesures compensatoires, celles-ci considèrent ces démarches comme largement insuffisantes et regrettent de ne pouvoir plus s'impliquer dans l'élaboration des études.
- 30 Au nom des associations, la Fédération régionale Poitou-Charentes Nature (PCN) demande à deux reprises, d'abord aux services de l'État (DREAL), puis au préfet de la Région Poitou-Charentes, la constitution d'un groupe de travail spécifique sur les mesures compensatoires. Ces demandes seront rejetées¹³. Dans un courrier au préfet de juin 2006, PCN rappelle les exigences posées par les associations dès le début des discussions sur le projet au milieu des années 1990 et qui conditionnent leur avis favorable à la LGV. Ces conditions étaient triples :

le développement du transport de fret par le rail ; la limitation des nuisances vis-à-vis des riverains, en particulier, le bruit et l'aspect visuel ; la prise en compte, « dès son élaboration, des contraintes environnementales, en particulier [la mise en œuvre] de toutes les mesures compensatoires et de réduction d'impact pour maintenir ou améliorer la diversité biologique et le patrimoine naturel de la région » (PCN, 2006).

31 Les mois passent et malgré la tenue de plusieurs réunions avec les associations pour préparer l'enquête publique, la situation concernant les compensations pour les outardes n'évolue pas. Lors de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique pour le tronçon Tours-Angoulême, tenue en novembre et décembre 2007, les associations mettent à nouveau en avant, cette fois-ci dans leurs avis rendus à la Commission d'enquête, l'absence de concertation sur l'évaluation des incidences et l'élaboration des mesures compensatoires concernant les trois zones Natura 2000 abritant l'outarde canepetière. Elles soulignent notamment le rendu trop tardif des études d'incidences réalisées par l'aménageur dans lesquelles sont précisées les mesures d'atténuation des impacts (Vienne Nature, 2007 ; LPO, 2007). Pour les associations, ces études auraient dû être terminées au plus tard pour la phase de concertation sur le tracé (début 2006), ce qui aurait permis une élaboration plus partagée des mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Selon l'une des associations, la divulgation des études d'incidence à la veille de l'enquête publique constitue même « un retard inexplicable et peut passer pour une tactique du fait accompli » (Vienne Nature, p.8).

32 Les associations regrettent également de ne pas avoir été associées à l'élaboration d'une convention-cadre entre l'aménageur et le Conservatoire régional des espaces naturels (CREN), qui vise à réaliser un certain nombre de mesures compensatoires dont les 50 ha de surfaces en faveur de l'outarde (RFF et CREN, 2007). C'est ce qui fera dire à la LPO-France que la concertation sur les mesures compensatoires n'a pas eu lieu, l'élaboration de conventions visant à mettre en œuvre des mesures sans consultation des associations en étant la preuve (LPO, *op.cit.*).

33 Au-delà des désaccords sur la qualité et la quantité des mesures compensatoires, c'est la question de l'intentionnalité qui apparaît ici comme centrale. Les associations ont le sentiment d'une manipulation. Elles ont l'impression que l'aménageur et l'État, une fois le tracé adopté et la déclaration d'utilité publique obtenue, n'ont plus besoin d'elles alors qu'à ce stade, la définition et la mise en œuvre des mesures compensatoires sont encore très peu avancées, de même que la définition précise de certains impacts. Un responsable de Poitou-Charentes Nature témoigne de ce sentiment :

34 « Il y a eu un gros dossier où des propositions de variantes étaient relativement bien étudiées. Et le tracé qui a été choisi n'est pas le pire (...). Mais au moment de la DUP, où il fallait se prononcer sur le tracé, Monsieur X, adjoint au DRI¹⁴, nous a dit qu'on ne pouvait pas mettre en cause le dossier mis à l'enquête, que tout était bouclé. Donc RFF et l'État se sont arrangés pour que l'enquête publique soit une procédure administrative où on ne remet plus rien en cause »¹⁵.

35 La position des services de l'État n'est néanmoins pas aussi uniforme qu'il n'y paraît. Parmi les administrations consultées et appelées à rendre un avis sur le dossier d'enquête, la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) du ministère de l'Écologie se montre particulièrement critique. Elle souligne notamment l'absence de tableau de synthèse permettant une comparaison claire des pertes (impacts) et des gains (compensations) en matière de biodiversité, pointant le caractère non achevé et flou de cette partie de l'étude (D4E, 2007). Ce positionnement lui sera d'ailleurs reproché par la Direction des infrastructures de transport, pour qui la D4E a omis de mettre en balance les impacts négatifs avec les effets positifs plus globaux sur l'environnement générés par un projet ferroviaire, notamment le report modal de l'aérien et du routier vers le rail, conformément aux objectifs nationaux et européens de réduction des gaz à effet de serre (RFF, 2007).

36 Face au mécontentement du monde associatif naturaliste, la stratégie de RFF, qui est celle du respect des prescriptions réglementaires, est maintenue. Pour l'aménageur, la réaction des associations est jugée exagérée :

37 « Le souhait des associations ne constitue pas une obligation réglementaire, les dossiers d'incidences Natura 2000 ne devant être formalisés qu'au moment de l'ouverture de la

procédure réglementaire (ici l'enquête publique, Ndlr). Et ce n'est pas parce que le dossier d'incidences n'était pas formalisé que le sujet n'a pas été étudié avec les associations. Les associations ont été rencontrées régulièrement pour partager les méthodes, l'avancement des études et les choix. Elles auraient probablement souhaité d'être plus impliquées, mais il n'y a jamais eu de refus de les impliquer »¹⁶.

Phase 2 : la plainte et la dénonciation

38 Selon Chateauraynaud (2008), cette phase fait passer la controverse de la discussion sur les faits à celle sur les valeurs. On sort du registre technique ou scientifique pour entrer dans le domaine moral. Bien que la controverse analysée ici présente des signes d'un tel passage dès la phase d'émergence, les événements ultérieurs vont l'y précipiter.

39 En juin 2008, les Commissaires-enquêteurs rendent leur rapport sur les avis déposés lors de l'enquête publique¹⁷. Certaines remarques des associations et des services de l'État sont prises en compte, comme la question du franchissement des cours d'eau par l'aménagement et son impact écologique. Des études complémentaires sont demandées, suivant notamment en cela l'avis du Directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale du ministère de l'Écologie. La Commission fait très peu de cas dans son rapport de la faune, de la flore et des milieux remarquables et protégés. Lorsqu'elle aborde le sujet des zones Natura 2000, elle tire la conclusion que ce sont majoritairement les pratiques agricoles qui sont responsables du déclin des espèces visées par les ZPS, notamment l'outarde canepetière. Elle en déduit par conséquent que l'aménageur n'a pas à assumer des mesures d'atténuation, y compris compensatoires, qui correspondent à des impacts dont l'entreprise n'est pas responsable. Cette conclusion de la Commission d'enquête fait ressurgir l'un des principaux points de désaccord entre l'aménageur et les associations : l'importance de la responsabilité de l'aménagement dans le déclin de l'outarde canepetière relativement aux autres causes attribuées à ce déclin, en particulier l'évolution des pratiques agricoles (Commission d'enquête LGV SEA 2, 2007).

40 En outre, elle vient renforcer la position de l'aménageur et de son bureau d'études qui, dans leur proposition, ont estimé que les seules compensations nécessaires étaient celles liées aux effets indirects du projet, ceux liés aux remembrements agricoles induits par le projet.

41 Ces éléments de l'avis de la Commission d'enquête sont relevés par Poitou-Charentes Nature dans un communiqué de presse ainsi que lors d'une conférence de presse tenue dans ses locaux quelques mois plus tard (PCN, 2008a ; PCN, 2008b). Le ton devient plus mordant vis-à-vis de l'aménageur. Bien que les exigences ne changent pas, la remise en question des actions de l'aménageur est plus globale, au point parfois de contredire des positionnements antérieurs. Ainsi, selon Poitou-Charentes Nature, l'aménageur serait responsable de « 17 ans de déni de démocratie », au travers d'un « tronçonnage arbitraire des procédures entre projet Sud et projet Nord (...), avec des propositions jamais prises en compte par RFF ; des opérations 'de concertation' réduites à un dispositif purement formel. Des commissions d'enquête publique sourdes aux problèmes d'environnement [...] » (PCN, 2008b, p. 1).

42 Poitou-Charentes Nature va jusqu'à accuser RFF d'avoir délibérément choisi de passer dans les trois ZPS : « Le choix délibéré et précoce - avant l'étude d'incidence - de traverser quatre ZPS-Natura 2000, sans démontrer l'impossibilité de les éviter, témoigne d'une ignorance manifeste de l'enjeu, confirmée par le refus du principe de mesures compensatoires par acquisition et/ou gestion » (*Ibid.*, p. 3).

43 Cependant, les associations ne se limitent pas à la dénonciation. La fédération demande l'achat ou la gestion d'au moins deux hectares pour chaque hectare détruit. Globalement, ce sont 1 700 ha qui sont demandés pour les mesures compensatoires, toutes espèces/espaces confondus.

44 Dans ce contexte sensible, l'aménageur doit faire évoluer sa stratégie, sous peine de voir son projet retardé. Il décide de faire un geste en faveur des associations et lance une étude supplémentaire sur le chiffrage des impacts sur les outardes, commanditée à un autre bureau d'étude naturaliste. Cette étude contribue à faire évoluer la position de l'aménageur. Dans le dossier des « engagements de l'État », qui synthétise les promesses de l'étude d'impact, 135 ha sont prévus à l'acquisition pour les 3 ZPS concernées par l'outarde, ainsi que 25 ha sur la zone de Vouharte (au lieu des 50 ha et 15 ha de la proposition précédente).

45 Néanmoins, les associations sont en désaccord avec le contenu de ces engagements, qu'elles
considèrent encore comme très insuffisants.

Phase 3 : l'épreuve de la représentation politique et du passage par la science

46 Pour Chateauraynaud, il s'agit du moment où la controverse jusque-là confinée aux cercles
des experts des deux parties, sort dans l'espace public. Cette sortie se fera sous deux formes.
47 Épaulées par la fédération nationale, France Nature Environnement, les associations décident
d'utiliser le recours juridique comme moyen d'action. FNE et PCN déposent un recours
gracieux en août 2009 auprès du premier ministre afin qu'il revienne sur le décret déclarant
d'utilité publique le projet Tours-Angoulême (SEA 2). Cette demande est rejetée et les
associations s'adressent alors au Conseil d'État pour faire annuler la déclaration d'utilité
publique (FNE et PCN, 2009). RFF produira pour sa défense un mémoire répondant point
par point aux arguments développés dans le recours des associations (SCP Ancel-Couturier-
Heller, 2009). Ce recours au Conseil d'État sera également rejeté, aucun des arguments, de
forme et de fond, avancés par les requérants n'ayant été retenus. Ces réunions seront relatées
par les médias locaux qui feront un large écho à cette « bataille des hectares » pour compenser
la biodiversité locale à coup de recours en justice¹⁸.

48 La controverse deviendra publique également au travers d'une série de réunions de
concertation au ministère de l'Écologie et des Transports. Selon les associations, ces réunions
au plus haut niveau sont l'aboutissement d'un travail de persuasion de leur part, car, n'arrivant
pas à se faire entendre au niveau des instances régionales de l'État (préfectures), elles
décidèrent de s'inviter au Ministère par le biais d'un contact bien placé d'un des membres de
FNE¹⁹. Pour le dirigeant de PCN, qui mène la négociation pour les associations, ce combat
pour faire « monter » le conflit a été difficile, portant notamment sur leur légitimité en tant
qu'experts :

49 « Une fois il y avait une réunion avec le préfet où il refusait [d'augmenter les compensations],
et un des directeurs nationaux de RFF m'a expliqué que je n'y connaissais rien, que lui était
scientifique et pas moi. Après la réunion, je suis allé le trouver et lui ai dit : attendez, vous vous
n'êtes pas scientifique, moi je le suis. Ce qui était vrai d'ailleurs... Alors il a été un peu troublé
et a accepté de renégocier et on a provoqué une réunion en juillet 2009 avec les Associations
et RFF, à laquelle tous les services de l'État en région et au niveau central, se sont associés.
Mais ce n'est pas eux qui l'ont organisée, hein, c'est nous »²⁰.

50 Les acteurs de Poitou-Charentes se déplacent donc à Paris pour faire part de leurs désaccords.
Les associations sont représentées par leurs dirigeants. Sont également présents les services
déconcentrés de la DREAL en région. Du côté de l'aménageur, le directeur de projet, le
responsable des études environnementales ainsi que des représentants du siège parisien sont
présents. Ces réunions sont présidées par le Directeur des infrastructures de transport du
ministère de l'Écologie et des Transports.

51 Deux réunions permettent à chacun d'exprimer ses positions, mais n'aboutissent pas à un
consensus. Selon le président de l'époque de l'association Charente-Nature, dont le territoire
est le plus concerné par le projet :

52 « Il y a eu une grosse bagarre avec RFF, parce que les mesures compensatoires telles que
proposées par RFF et dans [le dossier des] engagements de l'État ne correspondaient pas
aux souhaits des associations. Nous on demandait 2 000 ha, et on devait nous en octroyer au
mieux 170 je crois, à la fois en acquisition et gestion. Et donc il y a eu des interventions très
importantes sur ce sujet, puisqu'on est remonté jusqu'au ministère de l'Environnement. À un
moment donné, pour mettre un peu d'ordre, le ministère a désigné des experts, et les experts
ont appuyé de fait les demandes des associations »²¹.

53 En effet, pour alimenter le débat et fonder une future décision, le Directeur des infrastructures
de transport n'ordonne pas moins qu'une triple expertise, commanditée à trois spécialistes de
l'espèce et non impliquée dans le projet: un écologue, directeur de recherche au CNRS de
Chizé, responsable de plusieurs programmes de recherche sur l'outarde migratrice depuis les
années 1990 ; un autre écologue, chercheur au Muséum national d'histoire naturelle et auteur
d'une thèse de doctorat sur l'outarde ; enfin, un expert naturaliste du Conservatoire régional des
espaces naturels du Languedoc-Roussillon, reconnu pour sa connaissance de l'espèce. On est

ici au cœur de la controverse scientifique ou technique, telle que définie par Lemieux (2007) : un conflit triadique où le juge est constitué par le public des pairs. L'expertise demandée, à défaut d'être collective (les experts ne se sont pas consultés entre eux), est multiple. Le procédé n'est pas nouveau et témoigne d'une constante de l'évaluation des risques sanitaires ou environnementaux : l'expertise multiple permet de présenter une pluralité de points de vue, issus éventuellement de disciplines différentes (ce qui n'est pas le cas ici), et de parer les limites de l'expertise individuelle notamment sa perméabilité vis-à-vis des intérêts particuliers (Commissariat général du Plan, 2002).

54 La demande faite aux experts par la Direction des infrastructures de transport est double : ceux-ci sont appelés à se prononcer sur l'évaluation des impacts réalisée par l'aménageur ainsi que sur les mesures compensatoires proposées, en faisant si besoin de nouvelles recommandations concernant ces mesures compensatoires.

55 Le travail des experts consiste à rendre pour chacun d'eux une note argumentée, basée sur une analyse des documents fournis par l'aménageur, notamment les études d'incidence des trois ZPS à outardes et les rapports d'investigation de terrain spécifiques, ainsi que sur la littérature existante dont ils sont parfois eux-mêmes les auteurs. Le travail se fait « en chambre », aucun des experts ne se déplaçant sur le terrain. Les experts ne procèdent pas non plus à des auditions des différents acteurs. Cela s'explique sans doute par la brièveté des délais, la demande étant faite fin novembre 2009 pour une réponse attendue mi-janvier 2010. RFF exprimera cependant son regret que l'expertise « ait été limitée à une approche théorique, là où une enquête en situation aurait peut-être eu une influence sur les conclusions des experts »²².

56 Les experts vont se prononcer sur les trois problèmes au cœur de la controverse. Concernant la prise en compte des mâles chanteurs uniquement pour caractériser l'état de la population d'outardes, les experts considèrent qu'au regard des connaissances acquises récemment sur l'espèce, cela n'est plus suffisant. L'expert du Muséum souligne que la distinction entre noyaux de mâles et localisation des nichées avec les femelles est essentielle, car bien que ces dernières se trouvent dans le même type d'habitat que les mâles, elles peuvent être situées à des distances de 1 à 2 km des noyaux de mâles.

57 Concernant la distance d'évitement de l'infrastructure par l'outarde, le chercheur du CNRS indique qu'au vu de l'expérience sur l'A83, elle serait plutôt de 1 km pour les mâles et de 2 km pour les femelles. L'expert indique en outre que la réalisation d'une étude complémentaire par l'aménageur réalisée en 2009 va dans ce sens puisqu'elle prend en compte un fuseau de 1,5 km de part et d'autre du tracé. Néanmoins, pour ce même chercheur, ce qui importe vraiment, ce n'est pas d'évaluer le nombre de mâles touchés par la ligne, mais la superficie agricole favorable aux outardes qui sera perdue. En effet, les outardes suivent les assolements agricoles. En cela, une petite surface agricole est susceptible de convenir à nouveau aux outardes si le type de culture redevient favorable (jachère, luzerne), à condition que la surface ne soit pas inférieure à 100 ha d'un seul tenant. L'expert propose donc que toute zone agricole de 100 ha favorable à l'outarde contenue au moins partiellement dans une des 3 ZPS et touchée par un fuseau de 2 km centré sur le tracé (1 km de chaque côté) soit compensée à hauteur de 20 ha. L'expert du CREN Languedoc-Roussillon va dans le même sens, mais selon une formule plus simple : pour lui, toutes les surfaces favorables à l'outarde touchées par une bande de 500 m centrée sur la ligne doivent être compensées au double.

58 Concernant le rôle de l'aménagement foncier, l'expert du CNRS insiste sur la limitation des remembrements et sur la nécessité d'en compenser les conséquences. Le chercheur du Muséum va quant à lui plus loin dans la consigne : il préconise l'interdiction de ce qu'il nomme la « défragmentation parcellaire » lors du remembrement dans ces zones, ce qui revient en fait à remettre en cause la logique même de la procédure réglementaire de remembrement.

59 Bien que les trois experts soulignent les insuffisances dans la prise en compte des impacts et donc la sous-estimation des mesures compensatoires correspondantes, ils donnent chacun un avis divergent quant aux mesures compensatoires concrètes à mettre en œuvre. Ce résultat fera dire après coup à l'aménageur :

60 « Dans ce comité d'experts, on avait trois points de vue complètement différents. La conclusion, car il fallait qu'ils fassent une proposition de compensation, ça variait du simple

au triple. C'est là qu'on s'est rendu compte que finalement sur l'outarde, il y avait un défaut de connaissance assez fort »²³.

61 Les trois experts n'ont pas produit les mêmes recommandations en effet, mais qui s'y attendait vraiment ? La sociologie de l'expertise a déjà montré au travers de nombreux cas la contradiction qui se trouve dans le fait de demander à des scientifiques de donner des avis formels à propos de réalités complexes, et ce dans un délai court, alors que ces mêmes scientifiques sont formés à produire des connaissances très partielles, progressivement, à partir d'hypothèses simplifiées dont ils maîtrisent les paramètres (Joly, 2005, p. 119). Si les experts convoqués se limitent à leur rôle de scientifique, ils ne pourront pas venir en aide aux politiques qui ont fait appel à eux, ce qui les obligera à dépasser les frontières du savoir scientifique pour faire intervenir des valeurs. Vouloir asseoir la légitimité d'une décision politique sur des outils et des données purement scientifiques alors que les questions sont fondamentalement politiques revêt donc un caractère biaisé (Joly, *Ibid.*).

Phase 4 : la régulation et la normalisation

62 Dans cette phase, toujours en suivant Chateauraynaud, se mettent en place les dispositifs qui vont servir à « cadrer » la problématique, à la rendre gérable afin qu'elle cesse de produire des incertitudes et des blocages. Il s'agit en quelque sorte de réguler le risque environnemental (pour l'outarde) afin qu'il cesse de produire des risques associés pour les promoteurs du projet (risques juridiques, institutionnels, financiers, de réputation).

63 Suite aux avis, divergents, des experts, l'aménageur et son bureau d'étude revoient à nouveau leur évaluation. Une proposition technique est mise au point en suivant partiellement les recommandations des experts de compenser les espaces impactés et les espaces perturbés, définissant ainsi environ 240 ha de compensations répartis pour moitié sur le site de Vouharte, secteur hors Natura 2000 finalement le plus sensible, et l'autre moitié sur les trois ZPS moins impactées.

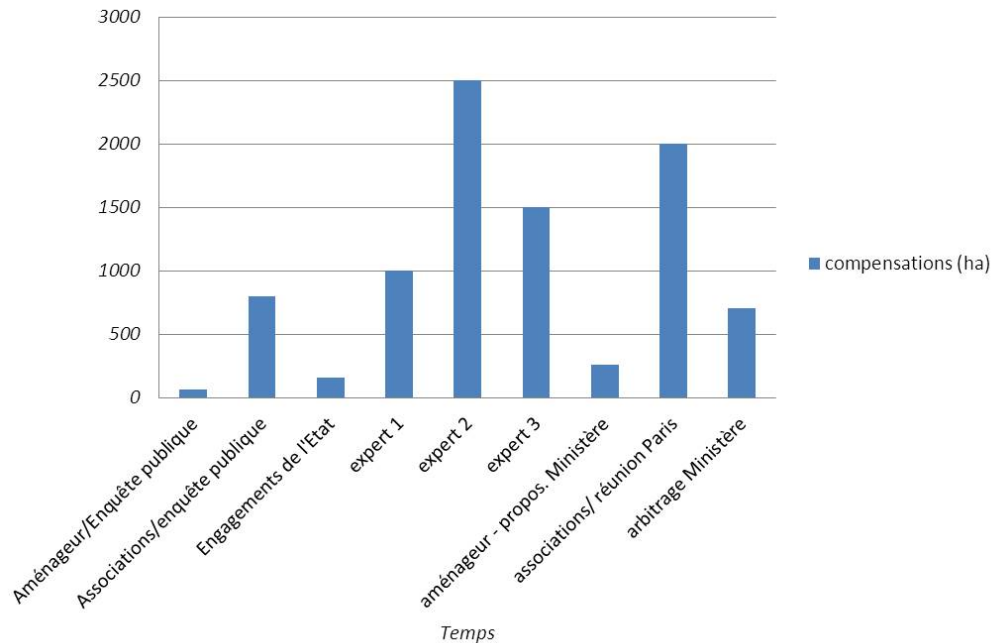
64 Cette nouvelle proposition, élaborée à partir d'une méthode de chiffrage plus complexe qui tient compte des remarques des experts, ne sera pourtant pas retenue. En effet, le 8 avril 2010, une dernière réunion est organisée au ministère de l'Écologie. Le directeur des infrastructures du ministère, tenant compte des demandes exprimées par les différents intervenants, tranche sur un « montant » de compensations : ce sont 700 ha, dont 160 en acquisition, qui seront consacrés à la compensation des impacts sur les outardes, en particulier sur les 3 ZPS désignées au titre de cette espèce.

65 Ces 700 ha sont considérés pour les associations de protection de la nature comme un succès, car ils viennent valider leur expertise naturaliste. Bien qu'elles considèrent qu'elles auraient pu « lâcher » moins facilement devant l'État, l'octroi de 700 ha de compensation est une reconnaissance de leur capacité à évaluer les impacts face à un aménageur qui ferait tout pour les minimiser :

66 « Leurs résultats [des experts] ont confirmé ce que nous demandions. Nous demandions aussi qu'une partie soit acquise pour pérenniser les actions. Alors RFF a dû se rendre à l'évidence qu'ils avaient tort. Évidemment, ce que nous demandions, 1 000 ha pour une ZPS, comme il y en a 3 en Poitou-Charentes, cela a fait tousser beaucoup de gens. Donc on a cédé un peu vite, car on a obtenu 700 ha pour les 3 ZPS. Nous avons dû réviser à la baisse nos prétentions (...) »²⁴.

67 Cet arbitrage final, même s'il est perçu comme une quasi-victoire pour les associations, représente en fait un compromis entre les demandes des deux parties, demandes qui ont elles-mêmes évolué au cours du temps, notamment suite aux avis des experts (figure 3). D'un point de vue purement quantitatif, les deux parties font un effort du même ordre de grandeur : l'aménageur doit tripler son offre (de 240 ha à 700 ha), alors que les associations doivent diviser leur demande par trois (de 2000 ha à 700 ha).

Figure 3. Évolution quantitative des mesures compensatoires (en hectares) selon les moments-clé de la controverse



Source : auteur

68 D'un point de vue stratégique, l'aménageur peut être satisfait de l'accord trouvé. Au vu du
contexte de mise en concession du projet à un partenaire privé, il était indispensable que le
blocage autour des compensations soit, au moins temporairement et malgré les recours en
justice, dépassé, afin de permettre la conclusion du contrat de partenariat selon le calendrier
fixé par l'État.

69 Cependant, l'arbitrage ministériel est également vu chez RFF, en tout cas chez la personne
qui a suivi le dossier des compensations, comme une défaite, non pas sur d'un point de vue
stratégique, mais sur le plan épistémique:

70 « Au final, il a fallu arbitrer, c'est donc la Direction des Infrastructures de transport (DIT), qui
a fait l'arbitrage. Son souci principal était de sécuriser la déclaration d'utilité publique et la
signature du contrat de concession dont les négociations étaient en cours. Ils ont plus essayé
de faire plaisir à PCN que de vraiment tenir compte de l'éclairage scientifique apporté par les
experts. La DIT a arbitré dans un souci de calmer le jeu plus que dans un souci scientifique »²⁵.

71 À la suite de l'arbitrage rendu par la Direction des infrastructures de transport, l'aménageur
revoit donc une dernière fois sa copie, de sorte à adapter sa méthodologie, après coup, afin
que celle-ci aboutisse aux 700 ha décidés par le ministère.

72 L'arbitrage finalement effectué par l'État au sujet des mesures compensatoires pour l'outarde
canepetière montre qu'au cours de la controverse, d'autres paramètres que la science sont
intervenus. Au travers des évaluations successives, et notamment celles des experts extérieurs,
les acteurs en présence, aménageur et associations, ont réussi tous deux à maintenir leurs
positions. RFF obtient la poursuite du projet, moyennant la mise en place de mesures
compensatoires dont il considère pourtant qu'elles ne correspondent pas à la juste réparation
de l'impact généré par son projet. De leur côté, les associations naturalistes, ayant bien su
manœuvrer dans un contexte complexe d'attente du décret d'autorisation du projet (DUP) et de
signature d'un contrat de concession entre RFF et un partenaire privé, obtiennent un montant
de mesures compensatoires jugé à la hauteur de leur engagement dans ce conflit.

Conclusion

73 Dans cet article, nous avons voulu explorer les incertitudes qui sont à l'origine des controverses
actuelles sur les compensations pour atteintes à la biodiversité et le rôle de l'expertise dans la
résolution de ces incertitudes.

- 74 En partant d'une controverse particulière, un conflit entre aménageur et associations sur l'évaluation des compensations pour atteintes à des populations d'un oiseau protégé, nous avons montré que des incertitudes très grandes dues à des défauts de connaissance en matière d'écologie et de biologie des populations conduisent à un recours aux experts pour tenter de réduire ces incertitudes et aider à la prise de décision. Cependant, dans ce type de situation, les avis des scientifiques ne permettent pas de réduire les incertitudes sur les connaissances. Ils permettent plutôt de faire un bilan sur ce qui est connu et sur ce qui est encore incertain, pour qu'un choix politique puisse être fait, pour « agir dans un monde incertain » (Callon et al., 2001). L'examen des différentes phases de la controverse, et en particulier l'examen dans un territoire des rapports de forces entre acteurs, nous a permis de montrer qu'à ces incertitudes scientifiques s'ajoute un second moteur de controverse : un niveau stratégique où les acteurs défendent leurs intérêts.
- 75 En prenant en compte les deux origines de la controverse, stratégique et épistémique, il a été possible de reconsidérer le rôle de l'expertise extérieure dans le contexte des projets d'aménagement : l'expertise a contribué à clore la controverse autour des compensations, non pas tant en éliminant l'incertitude sur ce que devraient être des mesures compensatoires efficaces pour réparer le dommage à la biodiversité, mais surtout en permettant d'enrayer les conflits et de diminuer les divers risques (juridique, financier, politique) menaçant la poursuite du projet d'aménagement.

Remerciements

- 76 L'auteur remercie Réseau Ferré de France pour le financement du contrat Cifre et pour l'accès « par l'intérieur » au terrain. Merci à Corinne Roecklin et Catherine Aubertin pour leurs lectures avisées qui ont grandement contribué à l'amélioration de ce texte. Merci à toutes les personnes qui se sont rendues disponibles pour un entretien.

Note biographique

- 77 Jean-Christophe Vandeveld est doctorant en géographie, aménagement et environnement en co-direction à l'UMR GRED/IRD de l'université Montpellier 3 et au laboratoire CERSP du Muséum national d'histoire naturelle. Il prépare une thèse, dans le cadre d'un contrat Cifre avec Réseau Ferré de France, sur la construction des indicateurs de biodiversité dans le cadre de l'évaluation environnementale des grands projets d'aménagement.

Bibliographie

- Alphandéry, P. et A. Fortier, 2001, Can a territorial policy be based on science alone? The system for creating the Natura 2000 network in France, *Sociologia ruralis*, 41, 3, pp. 311-328.
- Borraz, O., 2008, *Les politiques du risque*, Presses de Sciences Po, Paris, 296p.
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthes, 2001, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 358p.
- Chateauraynaud, F. et D. Torny, 1999, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'EHESS, 476p.
- Chateauraynaud, F., 2008, *Les figures de l'incertitude dans les controverses publiques autour des risques collectifs*, Toulouse, Communication au séminaire RISCO, 28 novembre 2008. 40p. [En ligne] URL : <http://www.gspr-ehess.com/documents/FC-figures%20de%201%27incertitude.pdf?60c57972b4f329ef69cee5524101d159=d5a6c70033383e0c3ac38471f37d04f5>, consulté le 15 décembre 2012.
- Collins, H. et R. Evans, 2007, *Rethinking expertise*, Chicago, University of Chicago Press, 176p.
- Comité TGV Réaction citoyenne, 2008, LGV SEA, *Avis sur l'enquête publique*, [En ligne] URL : <http://comite.lgv.free.fr/images/stories/telechargement/avis%20comite%E9%20eup%20nord.pdf>, consulté le 20 mai 2012.
- Commissariat général du Plan, 2002, *La décision publique face aux risques*, Paris, La Documentation française, 167p.

- Commission d'enquête LGV SEA 2, 2007, *Rapport de la commission d'enquête. Analyse par thème*, 107p.
- Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), 2007, *Avis dans le cadre de la consultation inter-administrative sur le projet LGV Sud Europe Atlantique – section Tours-Angoulême*, 3 avril 2007, 15p.
- France Nature Environnement (FNE) et Poitou-Charentes Nature (PCN), 2009, *Mémoire introductif d'instance. Recours pour excès de pouvoir auprès du Conseil d'État*, 10 décembre 2009, 26p.
- France Nature Environnement (FNE) et Réseau ferré de France (RFF), 2012, *Biodiversité et grands projets ferroviaires. Intégrer les enjeux écologiques dès le stade des études*, 60p.
- Fressoz, J-B., 2012, *L'apocalypse joyeuse. Une histoire du risque technologique*, Paris, Seuil, 313p.
- Habermas, J. 1987, *Théorie de l'agir communicationnel. Tome 2. Pour une critique de la raison fonctionnaliste*, Paris, Fayard, 380p.
- Hood, C., H. Rothstein et R. Baldwin, 2001, *The government of risk: Understanding risk regulation regimes*, New York, Oxford university Press, 232p.
- Jolivet, C., V. Bretagnolle, D. Bizet et A. Wolff, 2007, Statut de l'outarde canepetière *Tetrax tetrax* en France en 2004 et mesures de conservation, *Ornithos*, 14, 2, pp. 80-94.
- Joly, P. B., 2005, *La sociologie de l'expertise scientifique: les recherches françaises au milieu du gué. Risques, crises et incertitudes: pour une analyse critique*. Grenoble. Cahiers du GIS Risques collectifs et situations de crise, 3, pp. 117-174.
- Kaufmann, J-C., 1996, *L'entretien compréhensif*, Paris, Nathan Université, 127p.
- Larrue, C. et R. Barbier, 2011, Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape, *Participations*, 1, 1, pp. 67-104.
- Lascoumes, P., 1995, Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement, *Revue française de science politique*, 45, 3, pp. 396-419.
- Lascoumes, P., 2002, Chapitre 7. De l'utilité des controverses socio-techniques, *Journal international de bioéthique*, 13, 2, pp. 68-79.
- Lascoumes, P. et P. Le Galès, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 369p.
- Lemieux, C., 2007, A quoi sert l'analyse des controverses ?, *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle*, 1, pp. 191-212.
- Ligue pour la Protection des oiseaux, 2007, Déposition de la LPO France. Enquête d'utilité publique du projet de LGV « Sud Europe Atlantique » entre Tours et Angoulême.
- Mallard, F. et D. François, 2012, Effectivité juridique des instruments de protection des espaces naturels appliquée aux projets routiers en France, [VertigO] - la revue électronique en sciences de l'environnement Volume 12 Numéro 1, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/11924>, DOI : 10.4000/vertigo.11924, consulté le 16 janvier 2012.
- Pestre, D., 2011, Des sciences, des techniques et de l'ordre démocratique et participatif, *Participations*, 1, 1, pp. 210-238.
- Pilgrim, J.D., S. Brownlie, J.M.M. Ekstrom, T.A. Gardner, A. von Hase, K. ten Kate, C.E. Savy, R.T. Theo Stephens, H.J. Temple, J. Treweek, G.T. Ussher et G. Ward (2013), A process for assessing the offsetability of biodiversity impacts, *Conservation Letters*, Version disponible en ligne (accès limité) avant inclusion dans la revue. [En ligne] URL : <http://onlinelibrary.wiley.com>, doi:10.1111/conl.12002.
- Poitou-Charentes Nature (PCN), 2006, *LGV Tours-Angoulême, avis sur l'avant-projet sommaire*, Lettre au préfet de la Région Poitou-Charentes, 22 juin 2006, 27p (Courrier de 2 pages + 6 annexes).
- Poitou-Charentes Nature (PCN), 2008a, *Avis sur le rapport, les conclusions et les avis de la commission d'enquête*, Fontaine-le-Compte, 9 juillet 2008.
- Poitou-Charentes Nature (PCN), 2008b, *LGV-SEA Tours-Angoulême : pour un projet exemplaire*, Conférence de presse, 15 décembre 2008, Fontaine-le-Compte (86). [En ligne] URL : http://www.poitou-charentes-nature.asso.fr/LGV-Tours-Angouleme-pour-un-projet.html?var_recherche=%20LGV, consulté le 13 octobre 2012.
- Power, M., 2007, *Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management*, New York, Oxford University Press, 275p.
- Regnery, B., C. Kerbirou, R. Julliard, J-C. Vandeveld, I. Le Viol, M. Burylo et D. Couvet, 2013, Sustain common species and ecosystem functions through biodiversity offsets: response to Pilgrim et

al, *Conservation Letters*, Version disponible en ligne (accès limité) avant inclusion dans la revue. [En ligne] URL : <http://onlinelibrary.wiley.com>, doi:10.1111/conl.12027.

Réseau ferré de France (RFF), 2007, *Compte rendu de la réunion de clôture de la consultation inter-administrative du 19 avril 2007*, 14 juin 2007, 12p.

Réseau ferré de France (RFF) et Conservatoire régional des espaces naturels de Poitou-Charentes (CREN), 2007, *Convention-cadre de partenariat*, septembre 2007, 6p.

Rothstein, H., M. Huber et G. Gaskell, 2006, A theory of risk colonization: The spiralling regulatory logics of societal and institutional risk, *Economy and society*, 35, 1, pp. 91–112.

Société Civile professionnelle (SCP) Ancel-Couturier-Heller (2009), *Mémoire en défense pour RFF*, Conseil d'État, 37p.

Vandeveld, J-C, C. Penone, C. Kerbirou et I. Le Viol, 2012, Grandes infrastructures de transport et biodiversité : quelle prise en compte ?, 14p., Fleury, C. et Prévot-Julliard A-C., *L'exigence de la réconciliation : biodiversité et société*, Editions Fayard-Muséum national d'Histoire naturelle, Collection « le Temps des Sciences », Paris, 467p.

Vienne Nature, 2007, LGV Tours-Angoulême, *Enquête publique. Déposition Vienne Nature*, 18 décembre 2007, 17p.

Walker, S., A.L. Brower, R.T. Stephens et W.G. Lee, 2009, Why bartering biodiversity fails, *Conservation Letters*, 2, 4, pp. 149–157. ■

Notes

1 Au niveau international, le *Business and biodiversity offsets programme* (BBOP), plateforme formée par une ONG américaine réunissant principalement des industriels, mais aussi des chercheurs et des représentants d'institutions gouvernementales et intergouvernementales, tente de proposer des standards et des procédés pour réaliser des compensations sans pénaliser le développement d'aménagements (<http://bbop.forest-trends.org/>). Au niveau français, le « Club Infrastructures linéaires et biodiversité » (CIL-B) s'est constitué en 2010 à la suite de retours d'expériences convergents des grands aménageurs qui identifiaient les compensations comme un des principaux risques pour leur activité.

2 Pour des études plus générales des débats autour de l'efficacité des compensations, mêlant arguments écologiques et politiques, voir les articles de la revue *Conservation Letters*, notamment Walker et al. (2009), ainsi que Pilgrim et al. (2013) et la réponse apportée par Regnery et al. (2013). Pour un exemple de mise en politique de la norme « Eviter-réduire-compenser », voir le document de « doctrine » du ministère français de l'Écologie, publié fin 2012 suite à une série d'ateliers ayant réuni les parties prenantes, ainsi que les fiches de lignes directrices associées (non diffusées au moment de la rédaction de cet article).

3 Du débat préalable sur l'opportunité du projet à sa déclaration d'utilité publique, ces études sont réalisées sur environ une dizaine d'années, avec un niveau de précision progressif. Dans le cas de la LGV Tours-Bordeaux, le projet est né en 1995 et a été scindé en deux tronçons. La DUP du tronçon Angoulême-Bordeaux a été obtenue en 2006, celle du tronçon Tours-Angoulême en 2009. Le contrat de concession à un partenaire privé a été signé en 2011.

4 Pour une vue générale des prescriptions réglementaires en matière de protection des espaces naturels et de la biodiversité, voir Mallard et François, 2012.

5 Les quatre associations à l'origine de Poitou-Charentes Nature sont Charente Nature, Nature Environnement 17, Deux-Sèvres Nature Environnement et Vienne Nature. S'y sont adjointes par la suite plusieurs autres structures, notamment le groupe ornithologique des Deux-Sèvres (GODS) et la LPO-Vienne.

6 Entretien avec un responsable de Vienne-Nature, également militant dans une association de riverains, 18 juin 2012.

7 Des populations non-migratrices, localisées en Languedoc-Roussillon (plaine de la Crau notamment), sont actuellement en expansion, mais ces deux « blocs » de populations n'ont pas de contact entre eux.

8 Les zones de protection spéciale (ZPS) et les zones spéciales de conservation (ZSC) constituent le réseau Natura 2000, réseau d'aires protégées de l'Union européenne mis en place à la suite des directives « Oiseaux » (1979) et « Habitats » (1992). Leur désignation se fait sur les bases de la présence d'espèces ou habitats d'intérêt communautaire, listés en annexes des directives. Les ZPS et ZSC peuvent être altérées par un aménagement tant que l'intégrité du réseau de sites n'est pas mise à mal et pour autant que l'état de conservation des espèces ou habitats-cibles n'est pas menacé. La particularité des sites Natura 2000 est qu'ils font l'objet d'une gestion négociée avec les usagers de l'espace (agriculteurs, chasseurs,

forestiers) et que leur délimitation précise est issue de ce processus de négociation (Alphandery et Fortier, 2001).

9 Chez les outardes, les mâles se rassemblent en noyaux de quelques individus en période de reproduction, formant des aires de parade nuptiale appelées leks.

10 Il s'agit de la LGV « Méditerranée » Valence-Marseille et de l'autoroute A83 Nantes-Niort.

11 15 hectares supplémentaires sont également proposés pour un secteur sur la commune de Vouharte, zone non protégée, mais identifiée dans les études comme contenant un noyau de population en relation avec celle de la ZPS à outardes la plus proche (Villefagnan).

12 Entretien avec un responsable d'un bureau d'études en écologie, prestataire sur le projet LGV-SEA, le 10 octobre 2012.

13 Entretien avec un responsable de Poitou-Charentes Nature, 18 juin 2012.

14 Directeur régional des infrastructures (service déconcentré du Ministère des transports).

15 Entretien avec un responsable de Poitou-Charentes Nature, 18 juin 2012.

16 Un responsable de l'environnement chez RFF, dans un courriel à l'auteur, 10 avril 2013.

17 Pour un projet de grande ampleur comme la LGV SEA, c'est une Commission d'enquête composée de plusieurs commissaires-enquêteurs, ici au nombre de 12, et d'un président, qui est mise en place.

18 Par exemple, dans la presse régionale : Sud-Ouest, *LGV : Charente-Nature a saisi le conseil d'État*, 24 avril 2010 ; Sud-Ouest, *L'appel lancé au Conseil d'État*, 1^{er} avril 2011.

19 Communication personnelle d'un ancien président de Charente-Nature.

20 Entretien avec un responsable de PCN, 18 juin 2012.

21 Entretien avec un dirigeant de Charente-Nature, 7 décembre 2012.

22 Propos d'un responsable environnement de RFF, rapportés dans l'article du quotidien Sud-Ouest, *LGV : Charente-Nature a saisi le conseil d'État*, du 24 avril 2010.

23 Entretien avec un responsable environnement de RFF, 22 février 2012.

24 Entretien avec un dirigeant du Groupe ornithologique des Deux-Sèvres (GODS), 21 juin 2012. Le GODS, membre de PCN, est très impliqué dans la gestion d'une des ZPS en question ici.

25 Entretien avec un responsable de RFF, 22 février 2012.

Pour citer cet article

Référence électronique

Jean-Christophe Vandavelde, « L'outarde et le TGV : une controverse sur les compensations pour atteintes à la biodiversité », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 13 Numéro 2 | septembre 2013, mis en ligne le 06 octobre 2013, consulté le 03 septembre 2014. URL : <http://vertigo.revues.org/14040> ; DOI : 10.4000/vertigo.14040

À propos de l'auteur

Jean-Christophe Vandavelde

Doctorant en Géographie, aménagement et environnement, UMR GRED - IRD/UPV Montpellier 3 et MNHN (CERSP), Centre IRD de Montpellier, BP 64501 - 34394 Montpellier cedex 5, France, Courriel : Jean-christophe.vandavelde@ird.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Le principe de compensation des atteintes à la biodiversité consiste pour les aménageurs à rembourser leur « dette » résiduelle de biodiversité constituée par les impacts de leur projet, après qu'ils aient mis en œuvre des actions pour éviter et réduire au maximum ces impacts. Néanmoins, la réalisation concrète de ces compensations est chargée d'incertitudes quant à leur efficacité réelle et les compensations sont devenues un objet de controverses. L'examen

des différentes phases d'une controverse autour des compensations d'un grand aménagement pour les atteintes à une espèce d'oiseau protégée montre qu'aux incertitudes scientifiques et techniques sur les façons de compenser, s'ajoutent un second moteur de controverse, un niveau stratégique où les acteurs défendent leurs intérêts. En prenant en compte ces deux origines de la controverse, il est possible de reconsidérer le rôle de l'expertise extérieure appelée à la rescousse pour « objectiver » la controverse. On a montré que si cette expertise ne constituait finalement pas une contribution pour concevoir des mesures compensatoires valables, elle avait en fait pour fonction d'aider l'État à résoudre un conflit entre l'aménageur et les associations naturalistes, étape indispensable pour permettre la poursuite du projet d'aménagement.

Biodiversity offsets consist for developers in repaying a debt created by the impacts of their projects, after having avoided and reduced them as much as possible. Nevertheless, the actual implementation of these offsets is subject to uncertainty regarding their effectiveness and offsets have become an object of controversies. The study of the several stages constituting a controversy on offsets for a protected bird species shows that scientific and technical uncertainties around the ways to offset impacts are completed by another driving force for controversy, a strategic level where social actors defend their own interests. Taking into account these two drivers for controversy, it is possible to reconsider the role of expertise, called in to “objectify” that controversy. We showed that the expertise was not a contribution for building valid biodiversity offsets but had above all the role of helping the state to solve a dispute between the developer and the wildlife associations, a step necessary to allow the pursuit of the project.

Entrées d'index

Mots-clés : biodiversité, compensations, controverse, expertise, études d'impact environnemental, infrastructures de transport

Keywords : biodiversity, offsets, controversy, expertise, environmental impact assessment, transport infrastructure

Lieux d'étude : Europe