

## Application de la séquence éviter-réduire-compenser en France : le principe d'additionnalité mis à mal par 5 dérives

Harold Levrel, Fanny Guillet, Julie Lombard-Latune, Pauline Delforge et Nathalie Frascaria-Lacoste

Volume 18, numéro 2, septembre 2018

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059915ar>

[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

Levrel, H., Guillet, F., Lombard-Latune, J., Delforge, P. & Frascaria-Lacoste, N. (2018). Application de la séquence éviter-réduire-compenser en France : le principe d'additionnalité mis à mal par 5 dérives. *VertigO*, 18(2).

### Résumé de l'article

La séquence éviter-réduire-compenser a pris une importance croissante dans les politiques environnementales françaises au cours des dernières années. La loi de 2016 sur la reconquête de la biodiversité a encore renforcé le rôle de cet outil de politique publique. Dans un contexte de mobilisation croissante d'une diversité d'acteurs autour de cet instrument nous observons cinq « dérives » qui conduisent à créer un décalage entre l'ambition d'absence de perte nette de biodiversité mentionnée dans les textes et application de la séquence ERC sur le terrain : la mise en oeuvre de la compensation écologique accapare les porteurs traditionnels de la conservation de la biodiversité ; la compensation finance les actions de conservation en manque de ressources, au détriment de l'additionnalité, et conforte le désengagement financier de l'État ; sa mise en oeuvre pousse à la mise à disposition de terrains publics pour « débloquent » des situations ; elle suscite la recherche de rente de situation pour de nouveaux opérateurs de compensation ; et entraîne une concurrence qui conduit à des compensations environnementales fondées sur le « moins disant ».



---

# Application de la séquence éviter-réduire-compenser en France : le principe d'additionnalité mis à mal par 5 dérives

Harold Levrel , Fanny Guillet , Julie Lombard-Latune , Pauline Delforge et Nathalie Frascaria-Lacoste

---

## Introduction

- 1 À l'heure où les décrets d'application concernant les évolutions réglementaires sur la séquence Eviter-Réduire-Compenser (ERC), et en particulier, sur les mesures compensatoires écologiques, sont mis en discussion, il nous semble intéressant d'analyser certaines dérives observées dans la mise en œuvre de cet outil de politique publique, en particulier parce que cet instrument est devenu ces dernières années un des principaux leviers d'actions dans le domaine de la conservation de la biodiversité<sup>1</sup> lorsque celle-ci est menacée par l'artificialisation croissante des sols (Levrel et al., 2015). La première mention à la séquence ERC remonte à la loi de la protection de la nature de 1976 et concerne les aménagements qui ont un impact sur la biodiversité, et qui sont soumis à étude d'impacts, codifiés dans le droit de l'environnement (infrastructures linéaires, zones d'activités, carrières, ports, etc., cf. art R 122-2 du code de l'environnement). Le maître d'ouvrage est tenu d'éviter et de réduire « au maximum » ses impacts, cela s'appliquant principalement pendant la période des travaux. Il doit également compenser les impacts résiduels liés à l'infrastructure construite.
- 2 Cependant, ce n'est que seulement au cours des années 2000, du fait du renforcement réglementaire dans le domaine de l'environnement, que la séquence ERC va commencer à être appliquée. En effet, une série de décrets et arrêtés vont avoir pour objectif de préciser les modalités des procédures (Quétier et al., 2014). C'est le cas notamment avec l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des

dérogrations portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées qui précise les modalités d'instruction des dérogations pour les impacts sur ces espèces (modifié par l'arrêt du 12 janvier 2016) et l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides (révisé en 2007) dans le cadre des études d'impact et la mise en place des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) en 2009-2010 qui oblige à une compatibilité entre les demandes de dérogation et ces schémas. C'est aussi la publication du décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements qui oblige à un état initial du site impacté ainsi qu'à un suivi sur les sites de compensation. C'est enfin la publication du décret n° 2014-751 du 1er juillet 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement visant à proposer une étude d'impact intégrée prenant en compte les espèces et les habitats protégés, les zones humides, les forêts et les sites classés. Mais ce renforcement réglementaire va connaître une étape décisive avec la publication des décrets d'application de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. En effet cette loi met en avant les principes suivants (Art. L. 163-1) : les compensations doivent être évaluée à l'aune de résultats quantifiés concernant l'équivalence écologique entre les sites impactés et les sites compensés ; l'objectif à atteindre est une « non perte nette de biodiversité ». Par ailleurs, cette nouvelle loi supprime la mention « lorsque cela est possible », qui était associée à la compensation depuis la loi de 1976 et qui avait été reprise dans le décret de 2011. Dorénavant les compensations écologiques des impacts qui n'auront pu être évités ou réduits sont obligatoires et, si ces compensations ne sont pas possibles alors le projet générant les impacts n'est pas autorisé (« Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état » (Art. L. 163-1). Ces innovations réglementaires ont conduit, en une dizaine d'années, les maîtres d'ouvrages à devoir réellement prendre en compte la séquence ERC pour tous les projets de développement.

- 3 L'application de cet instrument d'action publique<sup>2</sup> que représente la séquence ERC, et tout particulièrement la compensation écologique, a ainsi fait émergé de nouveaux « dispositifs d'action collective » contribuant à réorganiser les systèmes de gestion en place, en faisant appel à des rôles nouveaux pour lesquels une grande diversité d'acteurs se positionne de manière stratégique. L'action publique ne prend effet que lorsque les acteurs du terrain s'en saisissent, ce que rappelle à sa manière le récent rapport de la Commission d'Enquête du Sénat (Longeot et Dantec, 2017) sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité. Dans ses messages clés, il souligne en effet qu'il faut « conforter le rôle des parties prenantes<sup>3</sup> », qui se traduit par le fait de « reconnaître le monde agricole comme partenaire majeur de la séquence ERC », « de créer les conditions d'un consensus scientifique sur la séquence ERC<sup>4</sup> » et de « faire davantage confiance aux acteurs des territoires »<sup>5</sup>.
- 4 Ces recommandations renvoient aux processus fondamentaux de l'action publique environnementale. En effet, bien que le cadre législatif et les politiques publiques environnementales chargées de traduire les instruments d'action publique en programmes opérationnels soient généralement formulés de manière ambitieuse (Lascoumes, 1995), l'application de ces outils dépend des formes d'appropriation locale par les acteurs concernés, influencées par leurs intérêts propres et leurs ressources

techniques, économiques et politiques. Ainsi la mise en œuvre des instruments d'action publique est souvent assez éloignée de ce qui est théoriquement attendu de celle-ci et, à titre d'exemple, la notion « d'absence de perte nette de biodiversité » mentionnée dans la nouvelle loi pour la reconquête de la biodiversité n'est peut-être pas à considérer comme un objectif définitif, mais comme un référentiel normatif exigeant pour les aménageurs ou les opérateurs de compensation.

- 5 Si ce phénomène ne doit pas être interprété comme une défaillance pure et simple de l'outil, la question de son appropriation par le système de gestion en place est centrale, car elle génère des effets non intentionnels (Crozier et Friedberg, 1977), dont certains peuvent aller à l'encontre des objectifs initiaux de la politique publique. Dans cette perspective, nous proposons de rendre compte des formes de mises en œuvre de la compensation après quelques années d'application réelle en France, pour éclairer les risques et les opportunités associés aux mesures compensatoires dans les années à venir. Pour cela, nous proposons d'évaluer les effets non intentionnels de la mise en œuvre des mesures compensatoires écologiques, observées ces dernières années ayant un effet inverse de celui attendu, c'est-à-dire un impact négatif sur les objectifs de conservation de la biodiversité dans son ensemble. Nous nommerons ces effets comme des « dérives » par commodité.
- 6 Nous identifions cinq types de dérive que nous détaillons dans la première partie : (i) la mise en œuvre de la compensation écologique accapare les porteurs traditionnels de la conservation de la biodiversité ; (ii) la compensation finance les actions de conservation en manque de ressources, au détriment de l'additionnalité, et conforte le désengagement financier de l'État ; (iii) sa mise en œuvre pousse à la mise à disposition de terrains publics pour « débloquer » des situations ; (iv) elle suscite la recherche de rente de situation pour de nouveaux opérateurs de compensation ; et (v) entraîne une concurrence qui conduit à des compensations environnementales fondées sur le « moins disant ».
- 7 La seconde partie de l'article s'intéresse à cinq facteurs explicatifs de ces dérives : (1) le cadre opérationnel de la compensation qui reste flou malgré les innovations institutionnelles récentes ; (2) des moyens administratifs qui ne sont pas à la hauteur de l'ambition de la loi sur la biodiversité de 2016 ; (3) la faiblesse du contrôle entraînant une faible incitation à respecter la loi ; (4) le manque de visibilité de l'évitement et de la réduction par rapport à la compensation ; des arrêtés d'autorisation réduisant la contrainte environnementale ; (5) des rapports de force politique souvent défavorables à la bonne mise en œuvre de la compensation.

## Cadre d'analyse et méthode

- 8 L'identification des dérives et des effets positifs de la compensation écologique est le fruit d'une démarche collective mettant en commun plusieurs études et expériences conduites en parallèle. Afin de confronter les résultats de ces différentes études, nous nous sommes donné un cadre d'analyse partagé visant à aborder la compensation écologique dans une approche évaluative. La mise en œuvre de la compensation est dès lors abordée au regard de ses objectifs officiels et notamment au regard de sa contribution à l'action publique pour la conservation de la biodiversité. Dans cette perspective, le principe d'additionnalité écologique a été adopté comme référentiel d'évaluation, permettant de se donner comme grille d'analyse une question simple, mais non triviale : qu'est-ce que la séquence ERC, et en particulier la compensation écologique, apporte en plus ou en moins

pour l'action publique visant à réguler les impacts de l'artificialisation liés aux aménagements? Bien que n'ayant pas de valeur réglementaire, l'additionnalité écologique est un principe fort des lignes directrices de la séquence ERC (MEDDE, 2013) et sans cesse rappelé dans les nombreux séminaires sur le sujet. Ce principe est défini de la manière suivante : « *une mesure compensatoire est additionnelle lorsqu'elle génère un gain écologique pour le site de compensation qui n'aurait pas pu être atteint en son absence* ». « *Dans tous les cas, [les mesures compensatoires] doivent être additionnelles aux actions publiques existantes ou prévues en matière de protection de l'environnement [...]. Elles peuvent conforter ces actions publiques [...], mais ne pas s'y substituer* ». (ibid., 2013).

- 9 Dans cette perspective évaluative, la compensation est appréhendée en tant qu'instrument d'action publique, définit comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et Le Galès, 2012, 99). Dès lors, l'évaluation de l'instrument au regard de ses objectifs officiels implique d'analyser les positions prises par les acteurs concernés, leurs négociations et leurs pratiques dans le cadre de cas concrets. Notre approche a consisté à partir d'une somme d'études de cas pour en tirer quelques interprétations.
- 10 Les sources que nous mobilisons ont en effet pour origine différents programmes de travail néanmoins tous basés sur des études de cas conduites par des approches qualitatives. L'article s'appuie principalement sur les études suivantes :
  - L'étude sur la mise en œuvre de la séquence ERC mises en discussion avec la place de la compensation dans les projets d'aménagement, conduite dans le cadre de la chaire Eco-conception des Ensembles Bâti et Infrastructures (Vinci-ParisTech) avec pour principaux cas d'études les projets de Lignes à Grande Vitesse Tours-Bordeaux et Bretagne pays de Loire, les autoroutes A89 et A8, ainsi que d'autres projets (champs d'éoliennes, projets photovoltaïques, programmes de planification de la compensation (PAFZH Chambéry)).
  - Le projet de recherche Compilsa<sup>6</sup> mené dans le cadre du programme ITTECOP du Ministère chargé de l'environnement (Guillet et Semal, 2018). La compensation y est abordée par une approche stratégique et politique, à travers trois études de cas (un gazoduc et deux lignes ferroviaires). Ces études de cas ont été conduites à travers des entretiens qualitatifs, l'analyse de la littérature grise relative aux projets et plus largement à la séquence ERC.
- 11 L'analyse des études de cas a été complétée par des informations issues de l'observation et de la participation des auteurs aux débats relatifs à la compensation écologique à travers des colloques, séminaires et groupes de travail sur le sujet, notamment le comité pour l'économie verte (MEDDE), le groupe de travail « compensation » du Ministère chargé de l'environnement et celui de la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité. Nous avons aussi mobilisé la littérature sur le sujet et le rapport sur les Examens environnementaux de l'OCDE pour la France en 2016 (OCDE, 2016). Pour mettre en commun les résultats de ces différents travaux, les auteurs se sont réunis pour exposer leurs études de cas respectives. Le travail de réflexion collectif s'est concentré sur l'identification des redondances entre ces différentes sources, dès lors considérées comme des effets non intentionnels (Crozier et Friedberg, 1977) réels et non marginaux. Soulignons malgré tout que ces sources d'informations sont antérieures à la loi questionne la biodiversité de 2016. Ainsi, même si nous précisons tout au long du papier comment cette nouvelle loi peut être questionnée du point de vue des dérives que nous mentionnons, nous ne prétendons pas proposer une analyse des conséquences de cette loi sur les dérives en questions.

## Les dérives de la compensation écologique

### La mise en œuvre de la compensation écologique accapare les porteurs traditionnels de la conservation de la biodiversité

- 12 Une première forme de dérive que nous observons est liée à la mobilisation croissante des ressources humaines au sein des administrations, des associations de protection de la nature (APN) et des collectivités sur la question de la compensation écologique. Dans un contexte où l'augmentation de la charge de travail liée à l'instruction d'un nombre croissant de dossiers n'a pas donné lieu à une augmentation des effectifs au sein des administrations, il y a nécessairement un phénomène de substitution concernant le temps de travail dédié aux autres politiques environnementales. Au-delà de l'instruction des projets d'aménagement, les services passent beaucoup de temps au cadrage de la séquence ERC (amélioration de la rédaction des arrêtés préfectoraux, dimensionnement des mesures compensatoires, etc.). Ces activités ne sont pas prévues dans les budgets alloués à la séquence ERC et restent financées par les institutions publiques. Par exemple, le Plan d'Action en Faveur des Zones Humides porté par le Comité InterSyndical pour l'Assainissement du Lac du Bourget a fait un travail d'inventaire et d'identification des zones humides, en les classant par enjeux prioritaires, ce qui a permis d'aboutir à une hiérarchisation des actions de restaurations à mener sur certaines zones humides. La restauration de ces zones humides sera en partie financée par des budgets publics dans le cadre des contrats de bassins et en partie par des pétitionnaires soumis à compensation. L'effort préalable d'identification ne sera pas pris en charge par le pétitionnaire, mais bien par la puissance publique. D'autres études sont aussi financées par les DREAL pour définir les mesures compensatoires pertinentes pour les espèces importantes régionalement. Ce travail de fond nécessaire ne concerne pas seulement les services instructeurs, mais d'autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la compensation comme en témoignent les propos émanant de différents acteurs ci-dessous.

« On a dû faire ce projet de façon prioritaire et dans des délais très courts, car c'était un projet stratégique au niveau national, mais on n'a pas eu d'augmentation de salaire. [...] Ce qui est compliqué pour le pétitionnaire c'est qu'ils travaillent avec des gens qui ont d'autres choses à faire, leur activité principale n'est pas de faire des mesures compensatoires » (Services décentralisés de l'État, entretien 2016)

« La mise en place des mesures compensatoires nous prend 27 % de notre temps » (Gestionnaire d'espace naturel, entretien 2016).

« Pour nous les mesures compensatoires, ça prend beaucoup de temps » (SAFER, entretien 2016).

### La compensation finance les actions de conservation en manque de ressources, au détriment de l'additionnalité, et conforte le désengagement financier de l'État

- 13 De nombreux acteurs s'impliquent dans la compensation écologique à l'échelle des territoires, le plus souvent pour apporter les compétences nécessaires en écologie et en gestion, notamment les associations de protection de la nature (APN) ou les organismes publics ayant parmi leurs prérogatives la protection de la nature. Le problème est que le travail dédié à la mise en œuvre des mesures compensatoires est venu s'ajouter aux

tâches traditionnelles des acteurs concernés. Une différence notable cependant est que ces implications peuvent être facturées aux porteurs de projets, ce qui n'est pas nécessairement le cas des autres tâches routinières dont les acteurs en question ont la charge. Dans un contexte de restriction budgétaire du côté des financeurs publics traditionnels, les APN qui entrent dans les mécanismes de compensations vont souvent considérer les financements issus des mesures compensatoires comme un moyen pour pérenniser leurs actions. Se pose cependant la question de la finalité du financement de la compensation. En effet, si les moyens financiers dédiés à la compensation ont pour fonction de venir remplacer les financements publics qui ont tendance à décroître, alors le principe d'additionnalité de la politique de conservation que représente la compensation écologique n'est plus respecté. Cela peut être, par exemple le financement d'un ouvrage à vocation hydraulique dont l'entretien a toujours été fait pour des raisons hydrauliques, qui est maintenant financé dans le cadre de mesures compensatoires de gestion (exemple issu d'un entretien avec le Conservatoire des espaces naturels Savoie, 2016).

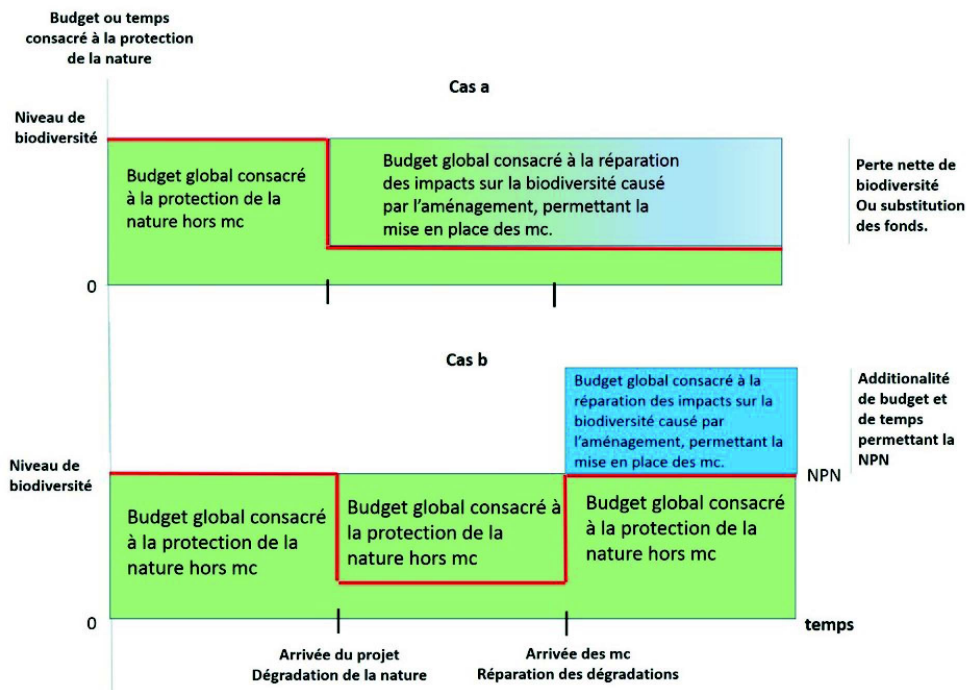
- 14 L'implication des APN dans la compensation écologique les engage en effet dans un cercle vicieux où la baisse de financements publics est confortée par un gain – forcé – d'autonomie vis-à-vis des acteurs publics. Cette situation est cependant problématique pour la pérennité des APN et plus largement pour les actions de conservation de la nature en général. En effet, les APN ont de nombreuses fonctions dans ce domaine : « elles assurent une fonction culturelle de sensibilisation et de formation aux questions environnementales que ni le système éducatif, ni les médias n'accomplissent. D'autre part, elles interviennent de façon décisive dans l'action publique en révélant les dysfonctionnements (nouveaux ou récurrents), en proposant des actions à mener, en participant à des instances de concertation (du local au national), en assurant le suivi des mesures gouvernementales, en dénonçant les violations des règles et en participant, par leur vigilance, à l'évaluation des programmes. Dans ce double sens, elles remplissent des missions de service public et prennent en charge des parties délaissées de l'intérêt général » (Lascoumes, 2012). Un rapprochement des APN du secteur privé, combiné à un éloignement du secteur public, peut également aggraver la perte du lien avec les administrations compétentes. L'interlocuteur direct devient en effet le maître d'ouvrage, pour des besoins et des pratiques très différentes. Certes ce rapprochement du secteur privé générera aussi des effets positifs, mais il faut que ces derniers soient réellement additionnels.
- 15 Ainsi l'activité de certaines agences et APN risque de dépendre de plus en plus de financements issus de la compensation écologique. Sur le terrain on observe déjà que certaines APN sont obligées de « fiscaliser » leur activité, sans quoi elles entrent dans un système de concurrence déloyale avec les bureaux d'études. Cela a pour effet de changer leur position dans l'espace public en s'assimilant aux bureaux d'étude.

« On fonctionne avec de l'argent public, donc on n'a pas à être fiscalisé. On dépense les fonds publics pour des actions de conservation. Mais c'est vrai qu'avec les mesures compensatoires on a trouvé qu'on avait pas mal d'argent du coup on a demandé aux impôts si on devait en payer. Donc en 2013 on a reçu un courrier des impôts qui nous disait qu'on rentrait clairement dans le secteur fiscalisé. D'autres structures revendiquent la même chose que nous en termes d'activité, donc on est sur un marché. On a donc deux comptabilités : une qui est fiscalisée et l'autre qui est non fiscalisée. Du coup on rentre dans un système qu'on refuse et qui ne correspond pas à notre démarche » (Gestionnaire d'espace naturel, entretien 2016).

« Ce que notre partenariat (autour de la compensation) a permis pour nous : embaucher du personnel et remettre notre comptabilité à flot. » (Association de protection de la nature, entretien 2016) ;

- 16 Insidieusement les APN peuvent ainsi changer leurs sources de financement et leur vocation. Par ailleurs, elles vont malgré elles contribuer à trouver des solutions là où une situation bloquée pourrait conduire à tout simplement refuser un projet d'aménagement. On peut cependant considérer les choses de manière positive si l'on admet qu'elles contribuent également à modifier les aménagements en faveur des espèces et milieux, dans un contexte où l'annulation de projets reste rare. Les deux effets coexistent et il est difficile d'évaluer lequel est dominant.
- 17 Il peut paraître logique pour des organismes publics tels que le Conservatoire du Littoral ou les Parcs naturels régionaux de mobiliser cette nouvelle source de moyens pour mettre en œuvre les politiques publiques dont elles ont la responsabilité, mais dès lors le principe d'additionnalité concernant les mesures compensatoires n'est plus respecté (figure 1a). Or ce point est crucial. La compensation environnementale n'a de sens que si elle vient s'ajouter aux politiques environnementales existantes (figure 1b). De nombreuses actions de conservation qui sont obligatoires au regard des engagements politiques et du cadre législatif seraient alors appliquées non plus à partir de l'investissement de l'État, mais à partir de moyens financiers détournés de leurs finalités initiales. La figure suivante illustre ce phénomène.

Figure 1. Substitution des politiques environnementales au profit de la compensation écologique et conséquence sur la non perte nette de biodiversité.



Ligne rouge = niveau de biodiversité.

- 18 Cette figure montre les conséquences des substitutions de financements de politiques publiques de protection de la nature (représentés en vert) par des financements issus des mesures compensatoires (représentés en bleu), et les conséquences que cela peut avoir sur l'objectif de non perte nette (NPN) de biodiversité (figure 1a). La figure 1 b montre la



situation dans laquelle il existe une réelle additionnalité entre les financements de la compensation écologique (en bleu) à ceux des autres politiques publiques de protection de la nature.

- 19 Certains organismes, conscients de ce risque de dérive, se positionnent très clairement en instituant une charte expliquant leur ligne de conduite vis-à-vis de leur implication dans des activités de compensation, ce qui leur permet ne pas déroger aux priorités qu'ils se fixent et d'avoir une visibilité concernant l'additionnalité de leurs actions (Conservatoire des espaces naturels, Conservatoire du littoral, Parc naturel régional des Boucles de Seine). D'autres s'engagent dans la compensation écologique sans encore l'affirmer comme une nouvelle mission (Chambre d'agriculture, Société d'aménagements fonciers et d'établissement rural, Conseils régionaux de la propriété foncière). D'autres sont en passe de faire valoir la gestion de leur espace naturel au titre des mesures compensatoires (Office national des forêts, Grands ports maritimes, collectivités). Pour la plupart des APN, la gestion de ces pratiques nouvelles dans leur stratégie globale reste opportuniste.
- 20 Il en revient finalement aux services instructeurs d'être vigilants sur ce point en évaluant le caractère additionnel des mesures compensatoires. Seule une autorité environnementale indépendante pourrait évaluer la réalité de l'additionnalité des mesures compensatoires. Or elle manque cruellement aujourd'hui du fait que la création des missions régionales d'autorité environnementale ne s'est pas accompagnée d'une mobilisation de moyens supplémentaires.

## **La mobilisation de terrains publics pour « débloquer » des situations d'application de la compensation**

- 21 L'État a chargé l'Agence française de la biodiversité de réaliser un inventaire des espaces publics sur lesquelles les mesures compensatoires pourraient avoir lieu (Art 70 de la loi du 8 août 2016). Cet inventaire vise « les espaces naturels à fort potentiel de gain écologique appartenant à des personnes morales de droit public et les parcelles en état d'abandon ». De la même manière, on voit de plus en plus de collectivités locales qui initient des programmes de recensement de terrains qui pourraient potentiellement accueillir de futures mesures compensatoires. Ces démarches posent question. En effet, un impact ayant lieu sur un terrain privé ne devrait-il pas générer des compensations écologiques sur des parcelles elles aussi privées ? De manière prosaïque, l'État et les collectivités ne créent-ils pas, par ces initiatives foncières, une concurrence déloyale vis-à-vis des opérateurs de compensation qui acquièrent des terrains privés sur lesquels ils mènent leurs actions de restauration écologique ? Ne pourrait-on pas penser les choses de manière différentes, à savoir réaliser des actions de compensation sur des terrains privés qui seront ensuite cédés à des acteurs ayant dans leurs statuts des prérogatives en matière de conservation de la biodiversité, comme peuvent l'être les conservatoires des espaces naturels par exemple. Ainsi l'État et les collectivités semblent vouloir s'engager dans une mise à disposition de terrains publics pour faciliter la compensation écologique sans pour autant avoir une vision claire des conséquences potentielles d'une telle stratégie.
- 22 Cette identification de terrains publics est couplée à des positionnements de certains organismes publics ayant des prérogatives en matière foncière, comme c'est le cas par exemple de l'Office national des forêts, des Établissements publics fonciers, du Conservatoire du littoral (mais surtout des gestionnaires de sites). Ces organismes

peuvent proposer, au titre de mesures compensatoires, de passer des contrats de prestation de service correspondant à de la « gestion conservatoire ». Il peut s'agir de la mise en place d'élevage extensif, d'actions d'ingénierie écologique, de nettoyage de décharges sauvages, de la conservation de bois mort en forêt, etc., c'est-à-dire une somme d'actions pouvant être bénéfiques pour la biodiversité dans les milieux considérés. Ces organismes publics proposent ainsi une liste de mesures qu'ils qualifient d'« additionnelles » à celles qu'ils mènent habituellement pour compenser les impacts des aménageurs. On peut cependant parfois s'interroger sur la nature des gains écologiques et surfaciques dans des espaces qui sont le plus souvent déjà identifiés comme des zones naturelles.

- 23 Ainsi cette additionnalité n'est souvent tout simplement pas démontrée et l'objectif est bien de mettre à disposition du foncier pour permettre à l'aménageur de remplir ses obligations de compensation et donc de permettre à un projet d'aménagement de voir le jour. Un exemple qui reflète parfaitement les difficultés générées par la mobilisation de terrains publics pour réaliser des mesures compensatoires concerne l'accord entre Pierre & Vacances et l'Office national des forêts (ONF) autour des mesures compensatoires qui aurait permis la réalisation du projet de Center Parcs à Roybon. Pierre & Vacances doit trouver 150 hectares de terrain sur lesquels ils doivent réaliser des actions de restauration de zones humides. Incapable de trouver une telle surface, l'entreprise se tourne vers l'ONF qui dispose d'une propriété foncière suffisante dans le territoire en question. Un accord est passé entre les deux organismes dans la plus grande opacité. La Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (Frapna) demande à avoir accès aux documents permettant de comprendre comment les mesures compensatoires sont calculées et seront mises en œuvre, comme l'autorise la loi et comme la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) l'ordonne à l'ONF suite à un premier refus de ce dernier. Suite au refus du directeur territorial Rhône-Alpes de l'ONF de se plier à l'injonction de la CADA, la FRAPNA entame une procédure devant le tribunal administratif de Lyon. Le tribunal, par jugement n° 1601929 du 30 mars 2017, annule la décision de l'ONF pour « excès de pouvoir » et demande à ce dernier de fournir les documents dans un délai de quatre mois. Après cette décision l'ONF entame un recours devant le Conseil d'État fondé sur une « question prioritaire de constitutionnalité ». Le Conseil d'État souligne, dans son arrêt n° 410678 du 21 février 2018, <sup>7</sup>que ce motif est sans objet et le rejette, confirmant ainsi le jugement du tribunal administratif de Lyon. Par ailleurs, la FAPNA, en plus de pouvoir consulter les documents, bénéficiera d'une indemnité de 3000 euros de la part de l'ONF. Dans cet exemple, l'établissement public a pour fonction de débloquent un projet qui est dans une impasse parce que les impacts écologiques liés à son aménagement n'ont pas été suffisamment anticipés. Mais l'on note que les arrangements ex-post visant à débloquent une situation, pour lesquels une certaine transparence n'aura pas été garantie, risquent dorénavant de rencontrer des difficultés majeures dès lors qu'une clarification des méthodes sera demandée officiellement.
- 24 Cet exemple n'est pas une exception. En effet, la mobilisation de terrains publics pour la compensation apparaît aux organismes publics comme des stratégies « gagnant-gagnant » : comme les aménageurs ont des difficultés à trouver du foncier pour mener leurs actions de compensation (rappelons que le problème est surtout qu'ils sont réticents à payer cher les terrains), les organismes publics ayant des prérogatives foncières peuvent proposer des solutions. Finalement, on se retrouve dans une situation où les organismes publics vont aider à débloquent une situation où la compensation semble

difficile à mettre en œuvre. En menant de telles politiques, ces établissements publics empêchent une mise en œuvre cohérente de la séquence ERC. En effet, la difficulté de la compensation doit théoriquement favoriser les mesures d'évitement et de réduction, qui sont davantage favorables à la biodiversité. On s'éloigne donc de cet effet attendu et l'on peut s'interroger sur la vocation des organismes publics gestionnaires d'espace à proposer des solutions à des aménageurs, ce qui revient à affaiblir le caractère incitatif de l'instrument. Est-ce dans leurs prérogatives ? Cette question n'est pas tranchée à l'heure actuelle et cette pratique se trouve dès lors tacitement autorisée.

## La recherche de rente de situation pour de nouveaux opérateurs de compensation

- 25 Une rente de situation est le fait de pouvoir tirer des bénéfices d'une position particulière. Le développement des mesures compensatoires au cours des dernières années crée de nouvelles rentes de situations. Il suffit qu'un gros projet soit planifié dans un territoire pour que des rentes apparaissent. Auparavant ces rentes étaient uniquement liées au fait que certains terrains allaient devenir constructibles. Aujourd'hui elles sont aussi liées aux effets écologiques des projets. Ainsi, l'exemple de l'ONF mentionné ci-dessus est typiquement une rente de situation qui est apparue avec le projet de Center parc. Alors que les forêts publiques gérées par l'ONF dans ce secteur n'avaient que peu de valeur économique, elles sont devenues très rapidement convoitées pour un projet de compensation et permettent de tirer un revenu inattendu de ces dernières en réalisant des travaux de restauration ou de gestion conservatoire sur ces sites. Le phénomène de création de rente de situation n'est pas propre à la compensation, mais un phénomène normal accompagnant tout changement de politique publique ou de programme territorial. Néanmoins, il doit être pris en compte par les services instructeurs, car cela a des effets comme cela de rendre moins attractives les mesures d'évitement (et dans une moindre mesure de réduction) étant ainsi économiquement moins incitatives.
- 26 Au-delà de l'ONF, de nombreux autres acteurs ayant des prérogatives foncières se sont positionnés sur ce nouveau secteur économique, comme nous l'avons mentionné plus haut. La question importante est de savoir si ces positionnements ont pour simple objectif de récupérer une rente ou au contraire de véritablement participer à un projet de mise en place de mesures compensatoires ambitieux. La réponse à une telle question n'est pas simple, mais on peut *a minima* distinguer les acteurs qui ont un raisonnement fondé sur des contraintes économiques et ceux qui ont un raisonnement fondé sur des contraintes écologiques. Or, face à un nombre limité d'acteurs ayant des priorités écologiques (Conservatoire du littoral, APN), il y a une multitude d'acteurs ayant des priorités économiques, dont les acteurs de l'agriculture et de la sylviculture qui connaissent une crise profonde de leur système d'exploitation conventionnel. Dès lors, c'est de ce côté que les rentes de situations sont les plus recherchées, bien que la compensation écologique a d'abord suscité de la réticence au sein de monde agricole.
- 27 Le récent accord – nommé Archipel – entre la SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) d'Ile-de-France et le bureau d'étude BIOTOPE est à cet égard éloquent. Ce projet « souhaite apporter aux maîtres d'ouvrage et aux collectivités une nouvelle solution intégrée de compensation écologique au sein du territoire francilien ». L'idée ici est de s'appuyer sur les activités agricoles pour créer des gains écologiques à travers des changements de pratiques. Le secteur agricole va ainsi bénéficier d'une rente

de situation qui est assez évidente tout en simplifiant les choses pour les aménageurs. S'il n'y a plus besoin de trouver de terrains à acquérir, les contraintes liées à la compensation s'amenuisent. Un ensemble de contrats avec des agriculteurs pourra suffire. Ce type de montage a d'autant plus de chance de se développer aujourd'hui en France qu'il bénéficie d'un appui politique certain.

- 28 À titre d'exemple, le récent rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité (2017) insiste sur le rôle clé que doivent jouer les agriculteurs et consacre un chapitre entier à la reconnaissance du « monde agricole comme partenaire majeur de la séquence ERC ». Cependant, le rapport ne s'interroge pas sur la manière dont ce nouveau rôle que devraient remplir les agriculteurs va influencer l'efficacité de cet instrument d'action publique. En fait, à travers ce rapport, le Sénat donne un blanc-seing à des initiatives telles que celle proposée par Biotope et la SAFER d'Ile-de-France alors que les conditions institutionnelles et organisationnelles ne sont pas réunies pour assurer que le principe d'additionnalité sera atteint via ce type de mécanisme. Au-delà de l'additionnalité, l'objectif d'absence de perte nette est questionnable. Si la compensation se traduit uniquement par des changements de pratiques et non pas par des gains surfaciques associés à des pratiques de restauration écologiques, alors que par ailleurs ces actions sont réalisées pour compenser des pertes surfaciques définitives liés à des aménagements urbains, l'objectif d'absence de perte nette devient un horizon très lointain. La réponse des promoteurs de cette approche est de souligner qu'il faut raisonner selon une approche fonctionnelle de la biodiversité. Même si l'on adhère à cette dimension fonctionnelle, le fait qu'il n'y ait aucune dynamique de « désartificialisation » en contrepartie de l'artificialisation générée par les impacts pose question. Notre hypothèse, à ce stade, est qu'elle permet surtout de maintenir une rente de situation notamment du monde agricole sur les espaces ruraux. Or, une fois que les rentes de situation auront été institutionnalisées, il sera très difficile de faire machine arrière. En créant un nouveau « guichet » pour le monde agricole, on risque de voir apparaître des irréversibilités importantes en matière de compensation.
- 29 Le paradoxe est que l'État ne crée pas aujourd'hui les conditions institutionnelles nécessaires à l'émergence d'un système alternatif qui est pourtant développé dans la loi, à savoir la création de sites naturels de compensation (SNC), qui pourraient offrir de meilleures garanties en termes d'additionnalité et de pérennité que les contrats de court terme passés avec les agriculteurs selon nous (Levrel et al., 2017). Rappelons qu'un SNC est porté par un opérateur qui investit dans des actions de restauration dans l'objectif de créer des effets de mutualisation. *In fine*, le SNC n'est rien d'autre qu'une prestation de service offerte aux développeurs à travers la vente d'unités de compensation. À ce stade, seules quatre expérimentations de SNC sont en cours : l'opération du conseil général des Yvelines, Combes madame gérée par EDF, le projet du Sous bassin versant de l'Aff conduit par Derven, l'opération Cossure gérée par CDC Biodiversité.
- 30 Aux expérimentations de SNC, pilotées par le ministère en charge de l'environnement, et mises en œuvre par quatre opérateurs sélectionnés, viennent s'ajouter des SNC informelles sur lesquelles le Ministère et plus largement les acteurs environnementaux, ont une visibilité toute relative. En fait tous les organismes possédant ou ayant en gestion du foncier à vocation (en partie) naturelle peuvent se positionner en tant qu'opérateur de compensation (CGDD, 2013), sans avoir besoin de créer un SNC à proprement parler, ce qui offre un cadre extrêmement flexible en parallèle du système « officiel » des SNC. Leur nombre irait bien au-delà des quatre expérimentations menées actuellement sous le

contrôle de l'État. On trouve des réserves naturelles, l'office national des forêts, des communes, des conseils régionaux, les établissements publics fonciers, les grands ports maritimes, des gestionnaires de sites du conservatoire du littoral, les concessionnaires d'infrastructures linéaires qui se questionnent sur le potentiel de valorisation de leur patrimoine vert, etc. La particularité de ces organismes est qu'ils ont du foncier qu'ils n'arrivent pas à valoriser, notamment car il est non constructible. Les mesures compensatoires apparaissent dès lors comme une aubaine et créent autant de rentes de situations. Il n'est pas simple de savoir aujourd'hui si ces organismes vont en passer par la création de SNC ou par un simple positionnement en tant qu'opérateur de compensation.

- 31 L'État, sur ce sujet des SNC, a adopté ces dernières années une position relativement réservée et n'a pas semblé vouloir créer les conditions institutionnelles nécessaires à l'émergence d'un marché de « qualité » autour des mesures compensatoires. Les choses semblent cependant commencer à changer depuis l'adoption de la loi de 2016 sur la biodiversité. Ainsi, les candidats souhaitant mettre en œuvre un site naturel de compensation vont devoir demander un agrément auprès de l'État (Décrets n° 2017-264 et n° 2017-265 relatifs à l'agrément des sites naturels de compensation) qui mentionnent un certain nombre de critères à respecter qui peuvent apparaître relativement exigeants : la nécessité de démontrer les capacités techniques, financières et humaines permettant de gérer un tel projet sur une période de minimum 30 ans, informations cartographiques précises, plan de gestion intégrant les modalités d'évaluation des gains écologiques, un calendrier prévisionnel, etc. Loin d'être anecdotiques ces exigences pourraient générer des effets d'entraînement majeurs. En effet, il est peu probable que les investisseurs dans les SNC respectent un niveau d'exigence élevé en terme de standards de compensation sans exiger que de tels standards soient aussi appliqués aux systèmes organisationnels concurrents que sont les opérateurs de compensation (qui passent des contrats avec les développeurs) ou les développeurs eux-mêmes lorsqu'ils réalisent par leurs propres moyens les mesures compensatoires qu'ils doivent respecter. Si ce n'était pas le cas, alors des contentieux pourraient vraisemblablement apparaître pour concurrence déloyale, ce qui obligerait probablement l'État à harmoniser les règles du jeu. C'est ce qui s'est passé aux États-Unis avec le système des banques de compensation : les standards appliqués à ce cadre de gouvernance ont dû être appliqués aux autres modes de gouvernance de la compensation (Levrel, 2012).

### **Une concurrence qui conduit à une séquence ERC fondée sur le « moins disant »**

- 32 Que les acteurs concernés par un instrument d'action publique agissent pour en réduire le caractère contraignant est prévisible, rationnel et fait partie du jeu de la mise en œuvre de l'action publique. Cependant, que le cadre de l'instrument donne lui-même les conditions de minimisation aux acteurs semble contradictoire. C'est la question que pose le flou du cadre opérationnel et la simplification des procédures énoncées ci-dessus. On observe dès lors que les maîtres d'ouvrage profitent du cadre opérationnel instable et du manque de moyens des services instructeurs. Un exemple de stratégie concerne l'usage des scénarios d'aménagements proposés par les maîtres d'ouvrage. Il s'avère en effet parfois que le pire scénario pour l'environnement n'est pas le meilleur d'un point de vue économique, ce qui est une aubaine pour le maître d'ouvrage.

- 33 Un exemple intéressant est celui de la construction de l'A89 Lyon-Clermont-Ferrand. Dans ce cas, il y a eu deux niveaux d'évitement : à l'échelle de différentes options de « fuseaux » (qui représentent les couloirs potentiels au sein desquels l'autoroute va se déployer) et au sein du « fuseau » lui-même. Les porteurs du projet reconnaissent que l'évitement fondé sur le choix d'un fuseau particulier est totalement lié à des motifs politiques, sociaux et économiques (désenclavement de la ville de Tarare notamment). Ces orientations conduisent à la construction de l'autoroute dans le vallon du Boussuivre qui représente un habitat pour de nombreuses espèces protégées comme l'écrevisse à pattes blanches. Au sein de ce fuseau, des efforts d'évitement et de réduction de l'impact écologique ont été mentionnés, notamment la construction de viaducs. Mais qui, en réalité, la construction de viaducs est souvent motivée par des contraintes techniques et économiques. Étant donné les asymétries d'informations entre l'administration et le développeur, il est en pratique impossible de pouvoir objectivement évaluer l'effet net attribué à l'effort d'évitement dans la construction de ces viaducs. Le maître d'ouvrage peut tout à fait affirmer et démontrer que ce choix est entièrement motivé par un effort d'évitement dans la séquence ERC alors que le motif principal en est le coût économique ou la faisabilité technique. Or, évidemment, tout ce qui aura été ajouté à la boîte « évitement » n'aura plus à apparaître dans la boîte « réduction » ou « compensation ». En absolu, cela ne remet pas en cause la séquence ERC car ce qui n'aura pu être évité ou réduit sera bel et bien impacté et il sera possible d'évaluer ces impacts et de dimensionner les mesures compensatoires au regard de ces derniers. En revanche, d'un point de vue relatif, cela rend obsolète l'argument selon lequel il faut « éviter au maximum », puis « réduire au maximum » avant de compenser. La quantification du « maximum » n'a pas de sens en soi comme le montre notre exemple précédent.
- 34 Certains efforts en matière d'évitement et de réduction sont cependant plus évidents que d'autres. Ainsi le décalage de l'autoroute à flanc de colline pour éviter le lit de la Turdine et la réduction de la quantité des remblais apparaissent dans notre cas d'étude comme des actions qui sont nécessairement liées à des efforts visant des finalités écologiques. La difficulté est donc d'évaluer les efforts d'évitement et de réduction consentis par les aménageurs dans un contexte où il n'existe pas de cahier des charges précis permettant de caractériser ces efforts.
- 35 De façon générale, il n'est pas toujours simple de distinguer ce qui relève du « E », du « R » et du « C », voire de ce qui constitue une mesure d'accompagnement comme le déplacement des espèces. De plus, en fonction des services instructeurs, la rédaction des documents diffère : le « E » et le « R » sont parfois évalués ensemble ou de manière distincte. Ainsi, selon les arrêtés préfectoraux certaines mesures de réduction peuvent devenir des mesures de compensation ou vice-versa. La frontière entre « l'évitement technique » et les mesures de réduction n'est actuellement pas bien définie dans les textes, ce qui conduit à ces différences de classement. Cependant, certaines mesures de réduction sont bien connues des maîtres d'ouvrages et appliquées de manière pertinente (barrières anti batraciens, canaux limitant les particules en suspension, etc.). Ainsi, à l'inverse des mesures d'évitement dont les justifications peuvent être multiples, les mesures de réductions sont généralement pertinentes dans leur vocation environnementale. Néanmoins, la bonne reconnaissance et la visibilité du « R » et du « C », par rapport au « E », peut conduire à ne pas investir suffisamment dans l'évitement, qui est pourtant l'étape la plus importante de la séquence ERC (CGDD, 2017).

- 36 Du côté de la compensation, la logique est aussi d'aller vers le « moins disant », c'est-à-dire le bureau d'étude qui propose le coût le plus faible pour les mesures compensatoires. Ainsi, les témoignages sont nombreux pour dire que le contexte concurrentiel est surtout lié au prix et non à la qualité des mesures compensatoires, même si les choses changent du fait de l'augmentation des contentieux. Ceci se manifeste en particulier dans l'acquisition de terrains de compensation. Les maîtres d'ouvrage expriment de grandes difficultés dans la recherche de ces terrains dans une situation foncière tendue en France. Les services instructeurs font dès lors preuve de tolérance en accordant des pourcentages élevés de conventionnement. Il suffit ainsi de passer un contrat avec les propriétaires fonciers, souvent agriculteurs, pour qu'ils s'engagent à adopter des changements de pratiques. Évidemment, il s'agit là d'arrangements qui conviennent à une part importante des acteurs des territoires (notamment le monde agricole) et réduit les risques de conflits, conformément à la logique d'action des administrations. Cependant, les impacts que ces contrats permettent de compenser sont souvent définitifs et les contrats ne le sont pas, même si des engagements de 30 ans sont pris (dont la validité juridique reste à vérifier). Ensuite, si l'on peut admettre que ce type de mécanisme vaut pour des impacts sur des écosystèmes très dégradés et pour des petites surfaces, ce n'est pas vrai lorsqu'il s'agit de grands travaux détruisant des habitats en bon état écologique. En effet, la compensation implique, en théorie, des gains écologiques clairs, mais aussi des gains de surfaces correspondant à des ratios surfaciques appliqués à la biodiversité perdue (Levrel et al., 2015).
- 37 Le problème de l'équilibre entre sécurisation foncière et conventionnement repose sur un facteur implicite important : le prix des terrains. Les maîtres d'ouvrage prospectent seulement les terrains aux prix les plus faibles. S'ils consentaient – ou si le cadre de la compensation les poussait – à payer plus cher les terrains, la situation foncière n'apparaîtrait plus si bloquée, car un plus grand nombre de propriétaires seraient incités à vendre leurs terrains pour la compensation écologique et de nombreux dossiers gagneraient en qualité. Évidemment cela ne serait pas sans conséquence sur le marché du foncier. À partir du moment où les mesures compensatoires s'avèrent trop onéreuses ou complexes à mettre en œuvre, les mesures d'évitement et de réduction deviennent de réels sujets de réflexion. On reviendrait alors à l'esprit initial de la compensation qui doit être vue comme le dernier recours lorsque toutes les solutions de maîtrise des impacts ont déjà été épuisées. Ce phénomène peut être illustré par le cas connu du site naturel de compensation de la CDC Biodiversité dans la plaine de Crau (réserve du Cossure). Cet organisme se pose comme un opérateur de qualité dans le domaine des compensations, et son site naturel de compensation est porté en exemple pour la qualité du terrain déjà restauré. Cependant, la CDC Biodiversité vend les unités de compensation à un prix jugé trop élevé par les aménageurs (entre 37 000 € et 42 000 € l'hectare) (Calvet et al., 2015). La concurrence propose en effet des tarifs bien plus bas : entre 5000 et 10 000 € l'hectare pour les mêmes habitats. La CDC Biodiversité ne parvient donc à vendre ses unités ou ses actions de compensation que lorsqu'il y a des situations de forts conflits obligeant les développeurs à investir plus que ce qu'ils n'avaient prévu, de manière à démontrer une véritable bonne volonté en matière de respect de la séquence ERC. Évidemment, ceci ne vaut que pour les gros projets d'aménagements. La DREAL PACA cependant soutient la CDC Biodiversité en incitant les pétitionnaires à acheter des unités sur son site, parfois même au détriment de l'équivalence écologique. Malgré tout, le site naturel de compensation du Cossure est aujourd'hui déficitaire (7 millions d'€ de pertes annoncées).

Ainsi, on comprend qu'un système de compensation qui mettrait l'enjeu de la restauration des écosystèmes en avant n'est pas tenable dans un contexte de tolérance forte vis-à-vis des moyens à allouer à la compensation.

## Les facteurs explicatifs de cette dérive

### Le cadre opérationnel de la compensation reste flou

- 38 Même si le cadre réglementaire ne dit pas tout sur son effectivité, des règles précises et des objectifs explicites aident cependant à limiter l'incertitude concernant son application, sans quoi des contentieux de tous types peuvent apparaître. Ceci est particulièrement vrai pour la mise en œuvre d'une politique environnementale comme celle de la séquence ERC qui mobilise une forte expertise dans le domaine de l'écologie et tout particulièrement de l'ingénierie/restauration écologique, des calculs d'équivalence entre ce qui est perdu à travers l'impact et ce qui est gagné à travers la compensation, un suivi des résultats des actions menées, une pérennisation des mesures sur les territoires concernés, etc. Ainsi, mettre en place des outils procéduraux et d'évaluation permettant de mettre réellement en œuvre la séquence ERC nécessite des règles très claires et si possibles très précises.
- 39 Comme indiqué en introduction de ce texte, le cadrage réglementaire a beaucoup progressé au cours de la dernière décennie, avec la publication de décrets d'application ou d'arrêtés pour les différentes procédures donnant lieu à la compensation écologique. Cependant, le passage d'un cadrage réglementaire à un cadrage opérationnel peine à s'exécuter. Ainsi, le Code de l'environnement énonce un certain nombre principes, comme ceux de la « faisabilité », de la « proximité », de la « pérennité » ou de la « proportionnalité » (une étude d'impact pour un dossier de projet de restauration ou pour une espèce relativement commune sera moins lourde). Ces principes ne se sont cependant pas vus adjoindre des « critères » ou des « indicateurs » permettant de les rendre opérationnels. Dès lors les principes restent de vagues objectifs à respecter lors de l'instruction des dossiers qui est par ailleurs soumise à des enjeux de négociations certes techniques, mais aussi économiques et politiques.
- 40 La publication de la doctrine ERC (MEDDE, 2012), puis des lignes directrices (MEDDE, 2013) a eu pour objectif de renforcer le cadre opérationnel de la compensation. La rédaction de ces documents a été pilotée par le ministère de l'Écologie avec la participation des représentants de la société civile (entreprises, syndicats, communes, etc.). Ces documents restent cependant imprécis lorsqu'il s'agit de fournir des critères clairs permettant la mise en œuvre des mesures compensatoires, malgré les listes de « bonnes pratiques », qu'ils fournissent. En particulier, ces documents n'ont pas proposé, faute de consensus au sein des groupes de travail, d'outils d'évaluation permettant de calculer les équivalences écologiques entre les destructions générées par les impacts et les gains créés par les actions de compensation. C'est une des raisons pour lesquelles il existe une grande confusion autour des méthodes d'établissement des mesures compensatoires et de leur évaluation. Les grandes entreprises d'aménagements, les associations environnementales, les bureaux d'études, mais aussi les collectivités et les instituts de recherche (MNHN, CNRS, IRSTEA, etc.) ont ainsi développé de manière simultanée des méthodes pour fournir des outils et établir un langage commun, mais aussi de démontrer que des standards exigeants ont été respectés dans le cadre de la séquence ERC (Jacob et al., 2014). Dans une



période de développement de l'instrument, le foisonnement des travaux techniques et scientifiques peut contribuer à l'amélioration de l'évaluation de l'équivalence. Cependant, il faut tenir compte du fait qu'il existe aussi un besoin d'harmonisation et de contrôle de la qualité des méthodes développées, certaines faisant l'objet de travaux conséquents, quand d'autres sont construites au cours d'un stage de master. Ces méthodes nécessaires pour l'instruction des dossiers peuvent dès lors produire des résultats variables. L'instabilité du cadrage opérationnel pourrait être en défaveur de l'efficacité de l'outil si elle devait se prolonger dans le temps. À moyen terme, voir autant de méthodes d'élaboration et d'évaluation des mesures compensatoires que de projets n'est pas souhaitable tant pour garantir un minimum de qualité des mesures compensatoires que pour fournir un langage commun permettant aux acteurs concernés par ces mesures de pouvoir négocier et s'organiser. En outre, cela ne permet pas de produire des évaluations à larges échelles de l'apport de l'instrument. Corollaire de ce flou autour de la méthode d'évaluation de l'équivalence, les obligations de résultat ne peuvent être clairement définies. L'absence de cadre opérationnel laisse ainsi une grande place à l'incertitude et à l'usage stratégique de cette incertitude par les acteurs, laissant toute leur place à l'expression de rapports de force locaux.

### **L'ambition de la compensation démentie par un manque de moyens administratifs**

- 41 Le manque de moyen dans le portage administratif de la compensation écologique se présente comme un deuxième facteur du décrochage entre l'objectif symbolique de la non perte nette de biodiversité et la capacité de l'instrument à induire un changement dans les aménagements. Ainsi, les services Biodiversité, eau et paysages des DREAL (ou DDT) ont vu l'instruction des dossiers se complexifier avec l'accroissement de la précision des procédures (qui n'est pas à confondre avec la précision des objectifs mentionnés dans la sous-section précédente). Mais c'est surtout l'augmentation importante du nombre de dossiers à traiter, sans augmentation de moyens humains et organisationnels, qui crée une déconnexion croissante entre les objectifs à atteindre les moyens d'y parvenir. La fusion des administrations déconcentrées issues de l'ancienne DDE (Direction départementale de l'équipement) d'une part et des DIREN (Direction régionale de l'environnement) de l'autre, constitue un facteur aggravant. En effet, des agents issus de l'aménagement se retrouvent à instruire des dossiers de demande de dérogation à la destruction d'espèces protégées, pour lesquels ils manquent de formations techniques, notamment en ce qui concerne la biologie des espèces et leurs réponses à des impacts anthropiques. La mise en place d'autorités environnementales régionales suite à une injonction de la Commission européenne – faisant le constat que les conditions de gouvernance visant à l'indépendance de l'acteur régulateur n'étaient pas réunies (la DREAL étant sous l'autorité du préfet) – offre un autre exemple du décalage croissant qui existe entre le cadre institutionnel et réglementaire d'une part, le cadre opérationnel de l'autre. En effet, la création des Missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) (décret 2016-519), indépendante de l'avis du préfet, est censée renforcer la neutralité de la procédure d'évaluation de la séquence ERC. Pour autant les MRAe seront toujours hébergées dans les DREAL et ne délivreront que des avis consultatifs non opposables. Par ailleurs, elles ne disposeront pas de moyens financiers dédiés et fonctionneront sur le principe du volontariat.

- 42 La conséquence principale en est un maintien de pratiques anciennes dans le domaine de l'aménagement, à savoir la priorité donnée au choix politique. L'exemple de l'autoroute 65 qui relie Pau à Bordeaux en Gironde en offre une bonne illustration. L'A65 a été mise en service fin 2010. La Déclaration d'utilité publique (DUP) de 2001 avait été obtenue avec 60 hectares de compensation, sans réelle anticipation des impacts réels. Mais de nouveaux inventaires biologiques ont révélé les nombreux impacts que cet aménagement allait générer et ont conduit à interroger sa faisabilité. Cependant, le projet étant très appuyé politiquement, ces nouvelles informations ont simplement conduit à augmenter le nombre d'hectares à compenser pour finalement atteindre 1500 ha de compensation, c'est-à-dire 25 fois plus que ce qui avait été évalué initialement. Une meilleure prise en compte de la biodiversité dans la conception *ex ante* de cette autoroute aurait évidemment permis d'éviter et de réduire les impacts générés, mais personne n'y a songé. Les 1500 hectares de mesures compensatoires ont été réalisés sur des terrains qui n'étaient pas toujours viables pour les accueillir, morcelés en 19 sites avec des surfaces parfois très faibles et peu cohérentes en terme de connectivité écologique.
- 43 L'absence d'allocations de moyens humains, organisationnels et financiers nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques est fréquente dans un contexte de baisse général du budget de l'État. Dans le cadre du renforcement de la séquence ERC, elle peut néanmoins être interprétée comme un manque de volonté politique en matière de priorisation. De fait, on observe un très faible niveau de suivi et de contrôle des mesures compensatoires, ce qui contribue à rendre son cadre peu contraignant. Les services de l'État sont saturés par l'instruction des dossiers et n'ont pas les capacités à effectuer les contrôles quant à la mise en œuvre des mesures compensatoires et encore moins de leur efficacité. Il en résulte que les sanctions en cas de non-respect de la séquence ERC sont rares. Les agents sont invités à faire de la prévention plutôt que de la sanction, réduisant encore le caractère incitatif de l'instrument. Concrètement, les poursuites peuvent être de type administratif ou judiciaire. La logique actuelle est clairement de privilégier les poursuites administratives en essayant de régulariser la situation. Cela implique trois phases : un rappel à la loi, une mise en demeure si la source du dommage n'est pas corrigée et enfin un arrêt de l'activité s'il n'y a toujours pas de changement. En réalité la deuxième étape est rarement dépassée, les préfets étant réticents à signer des arrêtés de mise en demeure. Cette formule d'un agent de DREAL (entretien juin 2016) n'est pas isolée dans nos entretiens : « *c'est un projet assez politique, donc on a très peu recours à la mise en demeure.* » Nous ne connaissons pas d'exemple d'atteinte du troisième niveau (l'arrêt de l'activité).

### **Des rapports de force politique actuellement défavorables à la bonne mise en œuvre de la compensation**

- 44 Les instruments d'action publique n'émergent pas dans un vacuum politique. Ils sont le fruit de négociations autour de la reconnaissance d'un problème et la manière d'y apporter des solutions. Ces solutions sont plus ou moins acceptables selon les acteurs sociaux qui interviennent pour orienter les modalités de l'instrument et parfois pour réduire les contraintes qu'ils engendrent. La compensation écologique n'échappe pas à ce processus et fait face à des manœuvres visant à réduire sa portée.
- 45 Les récentes initiatives de l'exécutif en matière de stabilisation de la séquence ERC et des études d'impact de manière générale peuvent être considérées comme allant dans le sens

d'un affaiblissement de la contrainte pour les maîtres d'ouvrage. Ainsi, en 2015, le premier ministre a envoyé un courrier à ses administrations territoriales dans lequel il était précisé que les procédures d'étude d'impact devaient être raccourcies et qu'il fallait avoir une « lecture simplificatrice » des normes. L'argument est de créer un « choc de simplification » des procédures<sup>8</sup>. L'objectif est de réduire de moitié la durée d'instruction des dossiers, mais aussi d'avoir un dossier unique pour toutes les politiques impliquant le respect d'une procédure ERC. Cette évolution est essentiellement le fruit d'une demande de la part des maîtres d'ouvrage même si on peut penser que cette mesure est bénéfique pour l'ensemble du système. Si les procédures sont plus simples, les maîtres d'ouvrage seront plus enclins à l'appliquer, ce qui peut être moins coûteux que de chercher à les contourner. Du côté des services administratifs en surcharge de travail, la simplification des procédures peut être un facteur d'amélioration de l'instruction des dossiers. Cependant, plutôt que d'accompagner cette demande de nouveaux outils et systèmes de gouvernance qui auraient permis de rendre les procédures plus efficaces tant du point de vue écologique qu'organisationnel, l'État a considéré que ce changement devait être réalisé à moyens financiers et techniques constants tout en imposant une durée de traitement des dossiers réduite. Il s'agit ni plus ni moins que d'une « injonction à faire ». Évidemment, dans ces conditions, raccourcir les délais conduit forcément à bâcler l'instruction ou à hiérarchiser les dossiers en laissant de côté ceux jugés de moindre importance.

- 46 Les services instructeurs subissent par ailleurs des pressions fortes des élus politiques qui souhaitent voir les projets se réaliser (pour des raisons politiques et économiques évidentes), ce qui réduit les marges de manœuvre de ces services pour exiger des mesures compensatoires de qualité. Une pression trop forte peut conduire à une dépossession du dossier et un arbitrage de la direction ou du préfet. Le motif, inlassablement répété, est que les projets en question vont créer de la croissance et des emplois sur les territoires concernés (sans tenir compte par ailleurs de la croissance et des emplois générés par la qualité environnementale des territoires). La position du préfet est à cet égard intenable. Il doit rendre des comptes en matière d'emploi et de croissance sur un territoire donné et être simultanément responsable de la bonne mise en œuvre de la séquence ERC sur ce dernier.

## Discussion-recommandations

- 47 L'ambition de ce papier n'est pas de proposer une évaluation en profondeur du rôle de la séquence ERC et de l'action publique associée, mais de fournir quelques éléments de réflexion fondés sur l'accumulation d'exemples et de situations réelles observées sur le terrain par l'ensemble des auteurs.
- 48 Au total, il apparaît que la séquence ERC est de plus en plus appliquée depuis 2007, comme l'atteste l'augmentation du nombre de dossiers dans les services instructeurs. Elle permet une acculturation entre les acteurs de l'aménagement et les acteurs de la protection de l'environnement. Plusieurs témoignages attestent ainsi d'échanges fructueux qui, lorsqu'ils ont lieu aux étapes initiales des projets, permettent d'éviter de nombreuses erreurs. L'application de la séquence entraîne par ailleurs parfois des renoncements à des parties de projets de développement, du fait des contraintes relatives aux mesures compensatoires. Cependant, à côté de ces signaux positifs, de nombreux problèmes demeurent.

- 49 L'émergence d'un cadre opérationnel et fonctionnel peine pour plusieurs raisons interdépendantes : l'absence de formulation d'objectifs opérationnels (en terme de référentiel de mesures compensatoires, d'objectifs de résultats ou même de moyens), un manque de volonté politique qui se traduit sous la forme d'un manque de moyens dans les administrations, la quasi-absence de contrôle et de sanctions qui décrédibilise le caractère contraignant et obligatoire de l'instrument. Même si ces problèmes ne sont pas propres aux mesures compensatoires environnementales, on peut s'inquiéter du décalage qui existe entre les ambitions mentionnées dans la Loi sur la reconquête de la biodiversité de 2016 et les moyens mobilisés pour les atteindre.
- 50 Idéalement il serait important de différencier ce qui relève de dérives conjoncturelles ou au contraire de dérives structurelles venant du dispositif en lui-même pour s'interroger sur ce qui relève de l'acceptable, comme un ajustement nécessaire de l'outil, ou au contraire d'un phénomène mettant l'outil en contradiction avec ses objectifs et les enjeux pour lequel il a été créé. Nous ne sommes pas en mesure de conclure sur l'importance des dérives que nous avons identifiées dans cet article, bien que récurrentes dans l'ensemble des travaux mis en commun. En effet, parmi les dérives présentées ici, nous ne pouvons pas, à ce stade, séparer les phénomènes marginaux des phénomènes de fond à même de faire basculer la cohérence de l'instrument vis-à-vis de son efficacité écologique pour la biodiversité et les écosystèmes. Néanmoins, les dérives exposées peuvent être lues comme des signaux faibles au sens de Ansoff (1984) dans leur fonction de mise en garde. Le concept de signaux faibles évoque les premiers symptômes d'un système dysfonctionnel allant être amené à évoluer dans le futur. Cependant, pour que ces phénomènes identifiés affectent le futur il faut que ces signaux traversent trois filtres : le filtre de la surveillance qui fait référence à l'observation du phénomène. Le filtre cognitif, dans le sens où les personnes continuent de faire référence au fonctionnement de l'ancien système. Et enfin le filtre du pouvoir ou de la décision : le signal est intentionnellement ou non ignoré ce qui fait qu'on ne peut pas en tirer parti (Ansoff, 1984 ; Holopainen et al., 2012).
- 51 Dans l'idée de dépasser le filtre du pouvoir et de la décision actuellement active, il nous semble primordial que certains problèmes trouvent des solutions rapides, relativement évidentes à mettre en œuvre et permettant de répondre aux dérives que connaît la séquence ERC aujourd'hui. Le premier problème évident est que l'on ne peut pas demander aux organismes existant de gérer, à moyens constants, l'accroissement des évaluations autour des mesures compensatoires. Il faut donc doter les acteurs en charge du contrôle et de la mise en œuvre de ce nouvel instrument de politique publique de moyens additionnels. Une solution envisageable serait de dédier une partie des dépenses liées aux études d'impacts, ou à la mise en place des mesures compensatoires, au financement de l'autorité environnementale, en vue de pouvoir mobiliser une expertise digne de ce nom. Concrètement cela peut vouloir dire que l'administration évalue le coût de traitement des dossiers de compensation, mais aussi les éventuels suivis et contrôles nécessaires, et qu'elle demande à l'entreprise de rembourser ces coûts. De manière plus simple, il est possible de proposer un paiement forfaitaire correspondant à 10 % du montant de la mise en œuvre du programme. Loin d'être utopique, ce sont de tels mécanismes qui permettent par exemple de financer un travail administratif de qualité dans certains cadres réglementaires américains (cf. notamment le cadre du *Natural Resource Damage Assessment* qui intègre les coûts associés au traitement des dossiers dans le programme de compensation à mettre en œuvre en cas de dommage environnemental).

- 52 Le deuxième problème concerne les « règles du jeu » qui restent encore aujourd'hui très hétérogènes et qui nuisent à la transparence des procédures. Deux règles semblent tout à fait importantes à harmoniser. La première concerne l'adoption d'un ou plusieurs outils de référence – fussent-ils perfectibles – de mesure de l'équivalence écologique, de manière à rendre plus objective la réalité de la compensation (Quétier et Lavorel, 2011). Ceci a déjà été fait pour la loi n° 2008-757 sur la Responsabilité environnementale (usage de l'outil Habitat Equivalency Analysis) et on ne voit pas pourquoi cela ne serait pas possible pour les études d'impact (Bas et al., 2013). La seconde concerne le caractère additionnel des mesures compensatoires lorsque ces dernières sont fondées sur des contrats avec des agriculteurs ou des organismes publics qui proposent des listes d'actions sans qu'il n'y ait aujourd'hui aucun référentiel standardisé pour en évaluer la pertinence, notamment en ce qui concerne la capacité des milieux à accueillir plus de biodiversité. Ce point est tout à fait essentiel si l'on considère que tout projet conduisant à l'artificialisation des sols va devoir être compensé par des actions de restauration écologique générant une désartificialisation d'autres sols. Une clarification de la durée des mesures compensatoires pourrait aussi s'ajouter à l'additionalité.
- 53 Le troisième problème de fond est l'importance croissante que prennent les mesures compensatoires dans les agendas de certains acteurs. Il apparaît en particulier très important de clarifier l'implication des APN et des organismes publics ayant comme vocation initiale des missions de protection de la nature, afin que ces missions ne soient pas substituées par les mesures compensatoires (Hackett, 2015). Cela doit permettre notamment aux APN de continuer à jouer leur rôle de vigie sur la protection de la nature et d'offrir un réel contre-pouvoir dans le cadre de la mise en œuvre de cet instrument de politique publique qu'est la compensation. Pour les acteurs publics détenant du foncier, peut-être faudrait-il imposer un nombre d'hectares en pourcentage de la surface totale détenue par ces agences qui puissent être gérés au titre de la compensation écologique (Githiru et al., 2015). Il est important en tout état de cause de conserver une protection de la nature proactive et indépendante des mesures compensatoires.
- 54 La loi sur la biodiversité de 2016 offre des innovations très intéressantes pour améliorer les mesures compensatoires écologiques en France : création des obligations réelles environnementales, développement d'un système d'information géographique concernant la localisation des mesures compensatoires, obligation de démontrer l'équivalence sur la base de résultats écologiques des actions de compensation, exigences importantes pour obtenir l'agrément d'un site naturel de compensation, etc. Ce qui manque encore aujourd'hui en revanche, ce sont sans doute les innovations organisationnelles et les investissements financiers qui vont permettre de mobiliser ces nouveaux outils et de mettre en œuvre ces nouvelles règles sur le terrain, en ne créant pas de surcharge de travail pour les porteurs traditionnels de la conservation, en veillant à l'additionnalité des mesures compensatoires, en contrôlant l'usage qui est fait des terrains publics et en maîtrisant les rentes de situation de certains organismes.

## Remerciements

- 55 Les auteurs souhaitent remercier la Chaire Eco-Conception des Ensembles Bâti et Infrastructures (Vinci-ParisTech) et le programme ITECOP pour leur soutien financier ainsi que toutes les personnes qui ont participé à des entretiens sur le sujet de la séquence ERC au cours des années passées. Les auteurs souhaitent aussi remercier les

deux évaluateurs anonymes qui ont réalisé le travail de relecture du papier et fournis de nombreux éléments ayant permis de l'améliorer profondément.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Ansoff, H.I., 1984, *Implanting Strategic Management*, Prentice-Hall International, London.
- Bas, A., P. Gastineau, J. Hay et H. Levrel, 2013, Méthodes d'équivalence et compensation du dommage environnemental, *Revue d'économie politique*, 123 (1), pp. 127-157.
- Calvet, C., H. Levrel, C. Napoléone et T. Dutoit, 2015, La réserve d'actifs naturels : une nouvelle forme d'organisation pour la préservation de la biodiversité en France ?, in Levrel H., Frascaria N., Hay J., Martin G., Pioch, S. (eds.), *Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement. Analyse des mesures compensatoires pour la biodiversité*, Collection Synthèses, Editions Quae, pp. 139-157.
- Commissariat général au développement durable (CGDD), 2013, *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels*, Collection Références, ministère de l'Économie de l'Environnement et du Développement durable, Paris.
- Commissariat général au développement durable (CGDD), 2017, *Évaluation Environnementale - La Phase d'évitement de La Séquence ERC*, Collection Théma, ministère de la transition écologique et solidaire, Paris.
- Crozier, M. et E. Friedberg, 1977, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris.
- Githiru, M., M. W. King, P. Bauche, C. Simon, J. Boles, C. Rindt et R. Victurine, 2015, Should biodiversity offsets help finance underfunded Protected Areas ?, *Biological Conservation*, 191, pp. 819-826.
- Guillet, F. et L. Semal, 2018, Policy flaws of Biodiversity Offsetting as a conservation strategy, *Biological Conservation*, 221, pp. 86-90.
- Hackett, R., 2015, Offsetting dispossession ? Terrestrial conservation offsets and First Nation treaty rights in Alberta, Canada, *Geoforum*, 60, pp. 62-71.
- Holopainen, M. et M. Toivonen, 2012, Weak signals : Ansoff today, *Futures*, 44(3), pp. 198-205.
- Jacob, C., F. Quétier, J. Aronson, S. Pioch et H. Levrel, 2014, Vers une politique française de compensation des impacts sur la biodiversité plus efficace : défis et perspectives, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne]*, Volume 14 Numéro 3 | Décembre 2014, mis en ligne le 12 janvier 2015, URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/15385>; DOI : 10.4000/vertigo.15385
- 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., 2012, *Action publique et environnement*, Puf, Paris.
- Lascoumes, P. et P. Le Galès, 2012, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris.

Levrel, H., 2012, Les acteurs économiques de la biodiversité. Exemple de l'impact des banques de compensation aux Etats-Unis, dans : Prévot-Julliard et Fleury (eds.), *L'exigence de la réconciliation. Biodiversité et Société*, Paris, Editions Fayard, pp. 263-279.

Levrel, H., N. Frascaria, J. Hay, G. Martin et S. Pioch (eds.), 2015, *Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement. Analyse des mesures compensatoires pour la biodiversité*, Collection Synthèses, Editions Quae, Paris.

Levrel, H., P. Scemama et A.-C. Vaissière, 2017, Should We Be Wary of Mitigation Banking ? Evidence Regarding the Risks Associated with this Wetland Offset Arrangement in Florida, *Ecological Economics*, 135, pp. 136-149.

LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, 2016-1087 § (2016).

Longeot, J-F. et R. Dantec, 2017, Commission d'enquête du Sénat sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisations et leur suivi, Sénat [En ligne], n.d., URL : [http://www.senat.fr/commission/enquete/atteintes\\_a\\_la\\_biodiversite.html](http://www.senat.fr/commission/enquete/atteintes_a_la_biodiversite.html), consulté le 7.27.17

Maron, M., A. Gordon, B. G. Mackey, H. P. Possingham et J. E. M. Watson, 2015, Conservation : Stop misuse of biodiversity offsets, *Nature* 523(7561), pp. 401-403.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), 2012, Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel, ministère de l'Économie de l'Environnement et du Développement durable, Paris.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), 2013, Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, ministère de l'Économie de l'Environnement et du Développement durable, Paris.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2016, Examens environnementaux de l'OCDE : France 2016, OCDE, Paris.

Quétier, F., B. Regnery et H. Levrel, 2014, No net loss of biodiversity or paper offsets ? A critical review of the French no net loss policy, *Environmental Science & Policy*, 38, pp. 120-131.

Quétier, F. et S. Lavorel, 2011, Assessing ecological equivalence in biodiversity offset schemes : Key issues and solutions, *Biological Conservation* 144, pp. 2991-2999.

## NOTES

1. La séquence ERC est présente dans les textes relatifs aux évaluations environnementales de manière générale, mais également dans des textes sectoriels comme la loi sur la protection des sites Natura 2000, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, la loi sur la protection des espèces protégées, et dans le code forestier concernant le défrichement.

2. Venant outiller la mise en œuvre des politiques publiques, les instruments d'action publique sont « [des] dispositif[s] à la fois technique et social qui organise(nt) des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 13).

3. Nous reprenons ici les titres du troisième chapitre de la deuxième partie du rapport qui en comporte 3.

4. Ici sont mentionnés le Conseil National de la Protection de la Nature et l'Autorité environnementale. On peut s'étonner de l'absence des nouvelles autorités régionales qui devraient jouer un rôle clé en contrepoids des préfets.
  5. Cette section s'intéresse plutôt au processus dans lequel devraient être associés tous les acteurs du territoire (collectivités territoriales, agriculteurs, chasseurs, associations environnementales...).
  6. [En ligne] URL : <http://www.ittecop.fr/index.php/recherches-cat/47-recherches-2014/131-compilsa>
  7. En ligne] URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000036631226&fastReqId=773313474&fastPos=1>
  8. [En ligne] URL : [www.gouvernement.fr/action/le-choc-de-simplification](http://www.gouvernement.fr/action/le-choc-de-simplification)
- 

## RÉSUMÉS

La séquence éviter-réduire-compenser a pris une importance croissante dans les politiques environnementales françaises au cours des dernières années. La loi de 2016 sur la reconquête de la biodiversité a encore renforcé le rôle de cet outil de politique publique. Dans un contexte de mobilisation croissante d'une diversité d'acteurs autour de cet instrument nous observons cinq « dérives » qui conduisent à créer un décalage entre l'ambition d'absence de perte nette de biodiversité mentionnée dans les textes et application de la séquence ERC sur le terrain : la mise en œuvre de la compensation écologique accapare les porteurs traditionnels de la conservation de la biodiversité ; la compensation finance les actions de conservation en manque de ressources, au détriment de l'additionnalité, et conforte le désengagement financier de l'État ; sa mise en œuvre pousse à la mise à disposition de terrains publics pour « débloquer » des situations ; elle suscite la recherche de rente de situation pour de nouveaux opérateurs de compensation ; et entraîne une concurrence qui conduit à des compensations environnementales fondées sur le « moins disant ».

The avoidong-minimizing-offsetting sequence is becoming an increasingly important environmental policies in France over the past few years. The 2016 Law on the Recovery of Biodiversity has further strengthened the role of this public policy tool. In a context of an increasing mobilization of a diversity of stakeholders around this instrument, we observe five "drifts" that lead to creating a growing gap between the ambition of the no net loss goal of biodiversity mentioned in the texts and the application of the ERC sequence in the field : the implementation of ecological offsetting takes over the traditional tasks of the biodiversity conservation agencies ; the use of the offsetting fundings for the tradition conservation actions, without additionality principle, with the reinforcement of the financial disengagement of the State ; the use of public lands in order to facilitate the implementation of ecological offsetting ; the search of new economic rents for new stakeholders ; a competition system based on the lower cost goal.



## INDEX

**Mots-clés** : séquence ERC, compensation écologique, additionnalité, biodiversité, politique publique environnementale

**Keywords** : mitigation sequence, ecological offset, additionality, biodiversity, environmental public policy

## AUTEURS

### HAROLD LEVREL

CIREC, AgroParisTech, CIRAD, CNRS, EHESS, École des Ponts ParisTech, Université de Paris-Saclay, Campus du Jardin Tropical, 45 bis, avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent-sur-Marne, France, courriel : Harold.Levrel@agroparistech.fr

### FANNY GUILLET

UMR CESCO, MNHN, CP135, 43 rue Buffon, 75005 Paris, France.

### JULIE LOMBARD-LATUNE

Ecologie Systématique Evolution, AgroParisTech, CNRS, Univ.Paris Sud, Université Paris-Saclay 91400 Orsay, France, courriel : julie.lombard-latune@u-psud.fr

### PAULINE DELFORGE

Ecologie Systématique Evolution, AgroParisTech, CNRS, Univ. Paris Sud, Université Paris-Saclay, 91400 Orsay, France.

### NATHALIE FRASCARIA-LACOSTE

Ecologie Systématique Evolution, AgroParisTech, CNRS, Univ. Paris Sud, Université Paris-Saclay, 91400 Orsay, France.