

# Evaluation de l'efficacité de l'évaluation des incidences Natura 2000 en France

Eve Espinosa Master 2 Espace et Milieux Année 2018-2019

Tuteur de stage : Paul Rouveyrol, Chef de projet "Espaces protégés &

Natura 2000"

Tuteur scientifique : Catherine Quiblier, maître de conférences, chargée

d'enseignement

Structure d'accueil : Muséum national d'histoire naturelle



université

# UNITE MIXTE DE SERVICE

# PATRIMOINE NATUREL





www.cnrs.fr



www.afbiodiversite.fr

Chef de projet : Paul Rouveyrol

Chargé(e) de mission: Eve Espinosa

Relecture: Paul Rouveyrol, Katia Hérard

**Référence du rapport conseillé :** ESPINOSA E., 2019, « Evaluation de l'efficacité de l'évaluation des incidences Natura 2000 », UMS Patrimoine Naturel, MNHN/AFB/CNRS, 164p.

Soutenu le 05/08/2019 devant un jury composé de : Etienne Grésillon, maître de conférence, Université Paris 7 – Denis Diderot François Bouteau, maître de conférence, Université Paris 7 – Denis Diderot Denis Chartier, professeur des universités, Université Paris 7 – Denis Diderot Catherine Quiblier, maître de conférences, chargée d'enseignement, Université Paris 7 – Denis Diderot Paul Rouveyrol, Chef de projet "Espaces protégés & Natura 2000", UMS Patrinat

#### Eve Espinosa

Master 2 Espace et Milieux Année 2018-2019

# Evaluation de l'efficacité de l'évaluation des incidences Natura 2000 en France

Tuteur de stage : Paul Rouveyrol, Chef de projet "Espaces protégés & Natura 2000" Tuteur scientifique : Catherine Quiblier, maître de conférences, chargée d'enseignement Structure d'accueil : Muséum national d'histoire naturelle



USPC Université Sorbonne Paris Cité





#### L'UMS Patrimoine naturel - PatriNat

Centre d'expertise et de données sur la nature



Depuis janvier 2017, l'Unité Mixte de Service 2006 Patrimoine naturel assure des missions d'expertise et de gestion des connaissances pour ses trois tutelles, que sont le Muséum national d'Histoire naturelle, l'Agence française pour la biodiversité et le CNRS.

Son objectif est de fournir une expertise fondée sur la collecte et l'analyse de données de la biodiversité et de la géodiversité, et sur la maitrise et l'apport de nouvelles connaissances en écologie, sciences de l'évolution et anthropologie. Cette expertise, fondée sur une approche scientifique, doit contribuer à faire émerger les questions et à proposer les réponses permettant d'améliorer les politiques publiques portant sur la biodiversité, la géodiversité et leurs relations avec les sociétés et les humains.

En savoir plus : patrinat.fr

Directeur: Jean-Philippe SIBLET

Directeur adjoint en charge du centre de données : Laurent PONCET

Directeur adjoint en charge des rapportages et de la valorisation : Julien TOUROULT

#### Inventaire National du Patrimoine Naturel



Porté par l'UMS Patrimoine naturel, cet inventaire est l'aboutissement d'une démarche qui associe scientifiques, collectivités territoriales, naturalistes et associations de protection de la nature en vue d'établir une synthèse sur le patrimoine naturel en France. Les données fournies par les partenaires sont organisées, gérées, validées et diffusées par le MNHN. Ce système est un dispositif clé du SINP et de l'Observatoire National de la Biodiversité.

Afin de gérer cette importante source d'informations, le Muséum a construit une base de données permettant d'unifier les données à l'aide de référentiels taxonomiques, géographiques et administratifs. Il est ainsi possible d'accéder à des listes d'espèces par commune, par espace protégé ou par maille de 10x10 km. Grâce à ces systèmes de référence, il est possible de produire des synthèses, quelle que soit la source d'information. Ce système d'information permet de consolider des informations qui étaient jusqu'à présent dispersées. Il concerne la métropole et l'outre-mer, aussi bien la partie terrestre que marine. C'est une contribution majeure pour la connaissance naturaliste, l'expertise, la recherche en macroécologie et l'élaboration de stratégies de conservation efficaces du patrimoine naturel.

En savoir plus: inpn.mnhn.fr

## Remerciements

Je tiens à remercier chaleureusement mon tuteur de stage, **Paul Rouveyrol**, pour son implication infaillible dans mon travail, pour avoir su recadrer la réflexion lorsque cela était nécessaire, m'avoir transmis l'envie de donner le meilleur de moi-même et m'avoir redonné confiance lorsque je ne parvenais plus à avancer. Je lui dois aujourd'hui d'être parvenue à repousser mes limites et à avancer intellectuellement bien plus que je ne le pensais possible en débutant ce stage.

Je remercie **Maya Leroy** pour le temps qu'elle m'a accordé, pour son aide méthodologique et sa collaboration dans la réflexion qui a entouré la création de ce mémoire.

Merci à **Katia Herard** qui m'a soutenue tout au long de mon stage afin qu'il se déroule dans de bonnes conditions.

Je souhaite présenter toute ma reconnaissance et ma gratitude aux quarante-six personnes qui ont accepté de réaliser des entretiens avec moi. Sans eux et leur franchise rien n'aurait été possible, ce mémoire est autant leur mérite que le mien. Je vous remercie du temps que vous m'avez accordé sans compter les heures, de la curiosité dont vous avez fait preuve et de l'implication essentielle pour nous tous que vous avez dans la protection de l'environnement.

Un grand merci à mes proches, qui m'ont soutenu durant ces six mois intenses. Merci à **Anne Le Maître** et à **Virgil Jean** d'avoir pris le temps de relire mon mémoire et de corriger ses imperfections. Et enfin, merci à **Célia Ménard** de m'avoir encouragée et soutenue dans les moments de doute.

# Table des matières

K	emercieme	ents	5		
T	able des m	natières	6		
T	able des at	oréviations	9		
Ir	ntroductio	on	10		
1	Conte	xte	12		
	1.1 C	ontexte législatif et organisationnel de Natura 2000 en Europe et en France	12		
	1.1.1	La Directive Habitats Faune Flore et la Directive Oiseaux à l'échelle européenne	12		
	1.1.1	1.1 La mise en place et les objectifs de Natura 2000 à l'échelle européenne	12		
	1.1.1	1.2 Les Directives Oiseaux et Habitats Faune Flore	13		
	1.1.2	L'application de Natura 2000 en France	14		
	1.1.2	2.1 La transcription des Directives européennes dans la loi française	14		
	1.1.2	2.2 La mise en place historique de Natura 2000 en France	15		
	1.1.2	2.3 Les acteurs du réseau Natura 2000	16		
	1.1.2	2.4 Les outils Natura 2000 en France	18		
		ontexte scientifique du mémoire : le programme d'étude français sur l'efficacité du			
	réseau N	Vatura 2000			
	1.2.1	Le rapportage communautaire à la Commission européenne			
	1.2.2	Le programme d'étude visant à évaluer l'efficacité de la politique Natura 2000			
		résentation de l'objet d'étude du mémoire : l'évaluation des incidences Natura 2000			
	1.3.1	L'historique du régime d'évaluation des incidences en France			
	1.3.2 Les principes du régime d'évaluation des incidences				
	1.3.3	Le fonctionnement du régime d'évaluation des incidences			
2		odologie			
		adre méthodologique théorique			
	2.2 C	choix de la méthode et des acteurs interrogés			
	2.2.1	Choix de la méthodologie : du quantitatif			
	2.2.2	Choix de la méthodologie :au qualitatif			
	2.2.3	Choix des différentes échelles étudiées :			
	2.2.4	Choix des acteurs pour l'étude à l'échelle nationale			
	2.2.5	Choix des acteurs et des terrains d'étude pour le travail à l'échelle régionale	36		
	2.2.6 l'échell	Choix des études de projet et présentation des acteurs et de la méthodologie d'étude à le locale	38		
	2.3 M	léthodologie des entretiens	39		
	2.3.1	Méthodologie des questionnaires	39		
	2.3.1	1.1 Recherches bibliographiques et inspirations	39		
	2.3.1	1.2 Elaboration des questionnaires	41		
	2.3.2	Les limites inhérentes à la méthodologie des questionnaires semi-directifs	44		
	2.4 M	léthodologie d'analyse des données	46		
	2.4.1	Les données obtenues			
	2.4.2	Retranscription semi-intégrale des entretiens	46		
	2.4.3	Le choix de la méthode d'analyse des données	47		
	2.4.4	Le choix d'organisation des données obtenues	48		

2.4.5 Li	mites du traitement des données	49
Résultats		50
3.1 Le ti	raitement des enjeux de biodiversité par l'évaluation des incidences Natura 200	<b>0</b> 50
	es enjeux principaux au sein des sites Natura 2000 en France et les facteurs qui les	
	ıt	
	a pertinence du dispositif Natura 2000 dans le traitement des pressions anthropiques	
3.1.2.1	La pertinence variable des outils Natura 2000 en fonction des menaces anthropique	
3.1.2.2	Analyse du traitement des enjeux et des menaces par les outils Natura 2000	
	aluation des incidences : une mise en œuvre complexe et hétérogène au niveau	
	es notions clefs complexes à appréhender dans la mise en œuvre : les effets cumulés et gnificatif.	
	L'impact significatif dommageable	
3.2.1.1		
	a soumission des projets à l'EIN : la pertinence des listes, de la clause filet et les	02
	ents à la réalisation d'EIN	63
3.2.2.1	La pertinence des listes de projets soumis à EIN	
3.2.2.2	La pertinence de la clause filet	
3.2.2.3	•	
3.2.3 Le	e travail du dossier en amont de son dépôt	
	conclusion du pétitionnaire sur l'impact de son projet	
	instruction et les avis	
3.2.5.1 DTT(M	Les liens entre les services instructeurs et les chargés de mission Natura 2000 des f) 72	
3.2.5.2	Des contacts variables en fonction des services instructeurs concernés	74
3.2.5.3	Les compétences des services contributeurs	77
3.2.5.4	Les services contributeurs plus exceptionnels	77
3.2.6 Le	es dossiers envoyés aux services instructeurs	78
3.2.6.1 associat	La qualité des dossiers présentés par les petits porteurs de projet (particuliers ou tions principalement)	79
3.2.6.2	La qualité des dossiers réalisés par des bureaux d'étude non-environnementaux	81
3.2.6.3	La qualité des dossiers réalisés par des bureaux d'étude environnementaux	
3.2.6.4	La qualité des dossiers de plans et de programmes	83
3.2.7 La	qualité des mesures découlant des avis et des instructions et leur contrôle	
3.2.7.1	Les acteurs donnant des prescriptions	84
3.2.7.2	La qualité des différents types de prescriptions	85
3.2.7.3	La qualité de la réalisation des prescriptions et les contrôles	86
3.2.8 La	procédure de recours en cas de désaccord avec l'instruction	87
3.3 Que	l est effet de l'EIN en lui-même, au sein des nombreuses politiques et	
_	tions qui l'influencent ?	
3.3.1 L'	EIN et les réglementations centrées sur l'environnement, ou la gestion intentionnelle	91
3.3.1.1	L'EIN et les politiques et réglementations environnementales	
3.3.1.2	L'EIN et la loi sur l'eau et le milieu aquatique	
3.3.1.3	L'EIN et les politiques et réglementations liées à la forêt et au code forestier	
3.3.1.4	L'EIN et les politiques et réglementations maritimes	101
	EIN et les politiques organisant les activités anthropiques impactantes, ou la gestion	4 ~ -
effective		102

3.3.2.1 L'EIN et les politiques liées aux projets d'urbanisme et d'aménagement	102
3.3.2.2 L'EIN et la politique agricole commune	104
3.3.2.3 L'EIN et les politiques et réglementations liées au sport	106
3.4 Analyse de l'efficacité de l'évaluation des incidences sur les enjeux habitats et	
Natura 2000 identifiés par l'étude	
3.4.1 Synthèse de l'efficacité de l'EIN en fonction des menaces anthropiques et des enju	
3.4.2 Analyse de l'effet de l'EIN en fonction des menaces anthropiques	
3.4.3 Analyse de l'effet de l'EIN sur les enjeux Natura 2000	
4 Recommandations pour une plus grande efficacité de l'évaluation des incidences 2000 124	Natura
4.1 Une amélioration de la mise en œuvre des diagnostics pour une instruction et	dos arris
plus pertinents	
4.2 Une amélioration des outils afin de maximiser l'effet de l'évaluation des incid	
Natura 2000	
4.3 Proposition d'évolution du dispositif et de la réglementation	128
Conclusion	134
Bibliographie générale	136
Webographie	139
Bibliographie législative et réglementaire	140
Annexes	
Annexe 1 : Tableau des acteurs interrogés pour l'étude	143
Annexe 2 : Questionnaire utilisé pour réaliser les entretiens semi-directifs avec les chargés de Natura 2000 des DREAL et des DDT(M)	
Annexe 3 : Questionnaire utilisé pour réaliser les entretiens semi-directifs sur la thématique d'évaluation des incidences Natura 2000 en mer.	
Annexe 4 : Questionnaire utilisé pour réaliser les entretiens semi-directifs avec les animateur Natura 2000.	s de sites
Annexe 5 : Questionnaire utilisé pour réaliser les entretiens semi-directifs avec les association	
Annexe 6 : Questionnaire utilisé pour réaliser l'entretien semi-directif avec le service instruct communal	eur
Annexe 7 : Questionnaire utilisé pour réaliser l'entretien semi-directif avec l'acteur de l'AE e MRAE	t de la
Annexe 8 : Questionnaire utilisé pour réaliser les entretiens semi-directifs les bureaux d'étud	
Annexe 9 : Questionnaires utilisés pour réaliser les entretiens d'étude de projet avec les anim sites Natura 2000 et les pétitionnaires	ateurs de
Table des figures	
Table des tableaux	
Résumé/Abstract	

# Table des abréviations

AE: Autorité environnementale

AFB: Agence française pour la biodiversité

ASGE : analyse stratégique de la gestion environnementale

ASP: Agence de service et de paiement

CGED : Conseil général de l'Environnement et du développement durable

COPIL : comité de pilotage

CRPF: Centre National de la Propriété Forestière

CSRPN: Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel

DCSMM: Directive-cadre stratégie pour le milieu marin

DDT(M): Direction départementale des territoires (et de la mer)

DEB: Direction de l'eau et de la biodiversité

DHFF: Directive habitats faune flore

DO: Directive Oiseaux

DOCOB: document d'objectif

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DRIEE : Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie

EBC: espace boisé classé

EIN: évaluation des incidences Natura 2000

FNE: France nature environnement

FRAPNA: France nature environnement Auvergne-Rhône-Alpes

LEMA: loi sur l'eau et les milieux aquatiques

LPO: Ligue pour la protection des oiseaux

MNHN: Muséum national d'histoire naturelle

MRAE: Missions régionales d'autorité environnementale

PAC: politique agricole commune

UMS: unité mixte de service

ZICO: zone importante pour la conservation des oiseaux

ZNIEFF: zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

ZPS: zone de protection spéciale

ZSC : zone spéciale de conservation

# Introduction

Suite à la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992 et dans un contexte d'érosion de la biodiversité, la Convention sur la diversité biologique a été adoptée. L'Europe, dans le cadre de son 4ème programme d'action communautaire en matière d'environnement (1987-1992), a adapté cette convention en mettant en avant la contribution des politiques de protection de l'environnement à la croissance économique et le développement. L'un des piliers de ce programme a été la mise en place du réseau Natura 2000, qui met en avant le principe de développement durable développé par le programme d'action : « elle contribue à l'objectif général d'un développement durable; que le maintien de cette biodiversité peut, dans certains cas, requérir le maintien, voire l'encouragement, d'activités humaines » (92/43/CEE). Dans ce mémoire nous allons étudier l'outil Nature 2000 d'évaluation des incidences, qui a pour fonction de permettre le développement économique par des projets sur le territoire tout en contrôlant les impacts des projets sur la biodiversité.

Deux directives européennes définissent les modalités de mise en place du réseau Natura 2000, la Directive « Oiseaux » (79/409/CEE) et la Directive « Habitats Faune Flore » (92/43/CEE). L'objectif de Natura 2000 est d'améliorer l'état de conservation de la biodiversité (habitats et espèces) dans les sites Natura 2000. A l'échelle européenne, on recense 27 522 sites qui couvrent 18% du territoire européen sur 27 pays (Commission européenne - baromètre Natura 2000, ec.europa.eu, consulté le : 09/08/2019). En France, on compte aujourd'hui 1 780 sites Natura 2000 qui couvrent 12.89% du territoire (Liste des sites Natura 2000, inpn.mnhn.fr, consulté le 23/05/2019).

Les Directives habitats et oiseaux ont engendré, en France, la mise en place de plusieurs outils pour atteindre les objectifs de préservation de la biodiversité : les contrats, les chartes et l'évaluation des incidences Natura 2000. C'est ce dernier outil qui nous intéresse ici. L'évaluation des incidences Natura 2000, qui sera nommée EIN dans ce mémoire, a pour objectif d'enrayer la dégradation de l'état de conservation des sites Natura 2000. L'EIN est un dossier réglementaire obligatoire pour certains projets. Il a pour fonction d'évaluer les impacts potentiels du projet sur la biodiversité des sites Natura 2000 et de proposer le cas échéant des prescriptions permettant de les éviter ou les limiter.

Ainsi, l'EIN a pour objectif, en évaluant les impacts d'un projet sur les enjeux Natura 2000 (c'est-à-dire sur la biodiversité des sites), d'éviter les dégradations que pourraient engendrer des activités anthropiques. L'EIN existant depuis un peu moins d'une dizaine d'années sous la forme que nous lui connaissons aujourd'hui, il est temps de faire un premier point sur son application et son effet dans l'atteinte des objectifs de conservation des sites afin de pouvoir orienter de façon pertinente les politiques à venir. Dans le cadre de ce mémoire, nous nous sommes donc demandé quelle efficacité avait l'EIN de façon concrète lorsqu'elle est

mise en œuvre. Pour cela, nous cherchons à évaluer l'effet qu'a cet outil sur la biodiversité des sites, c'est-à-dire sur son efficacité ou non à enrayer la dégradation de la biodiversité générée par les projets dans les sites Natura 2000. L'objectif est de voir dans quelle mesure la politique remplit la mission qui lui a été assignée, quelles sont les réussites et les difficultés constatées, et par quels facteurs (internes ou externes) on les explique, afin d'orienter l'action publique future.

Ce travail s'ancre dans le programme d'évaluation de l'efficacité du dispositif Natura 2000 dans son ensemble sur le territoire français lancé par le ministère de la transition écologique et solidaire et porté par l'Agence française pour la biodiversité (AFB) au travers de l'Unité mixte de service (UMS) Patrinat. Ce mémoire se place dans la continuité de ces travaux, notamment sur le plan méthodologique de l'évaluation d'une politique environnementale. Il s'en distingue néanmoins en se concentrant sur la mesure de l'efficacité d'un seul outil Natura 2000 sur lequel très peu de données et de travaux existent. Ce travail a été réalisé lors d'un stage de six mois au sein de l'UMS Patrinat, sous la direction de Paul Rouveyrol.

Pour rendre compte de l'effet de l'EIN dans la limitation de la dégradation de la biodiversité nous pouvons découper notre problématique en deux questions qui nécessiteront deux analyses distinctes :

- En quoi la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation des incidences sur le territoire français est-elle pertinente afin de préserver les enjeux de biodiversité ? Quels sont les limites et les points positifs de cette mise en œuvre ?
- Quel est le rôle propre de l'EIN dans la préservation de la biodiversité ? Quelles politiques peuvent influer positivement ou négativement sur l'effet qu'a l'EIN ?

Nous présenterons dans un premier temps le dispositif de l'EIN de façon précise afin que le lecteur puisse, en dépit de sa complexité, appréhender les résultats avec pertinence. Dans un second temps, la méthodologie de cette étude basée sur des entretiens semi-directifs sera présentée. Une fois que les informations nécessaires à la compréhension du travail réalisé auront été présentées, nous procéderons à l'analyse des résultats. L'objectif de cette analyse est de traiter séparément l'impact de la mise en œuvre de l'EIN puis les relations de l'EIN aux autres politiques sur l'efficacité de l'EIN, avant de réunir ces deux analyses pour rendre compte de l'efficacité globale de l'EIN dans la préservation des enjeux Natura 2000. Enfin, découlant de toute l'analyse, des recommandations seront élaborées ainsi que des propositions d'amélioration du système d'évaluation des incidences Natura 2000.

# 1 Contexte

# 1.1 Contexte législatif et organisationnel de Natura 2000 en Europe et en France

Afin de bien comprendre la portée de cette étude nous allons présenter dans un premier temps l'organisation du dispositif Natura 2000 à l'échelle européenne et à l'échelle française. Le dispositif Natura 2000 est complexe et mérite d'être clairement défini pour ne pas laisser le lecteur dans l'incompréhension de la portée du présent travail et des résultats obtenus.

#### 1.1.1 La Directive Habitats Faune Flore et la Directive Oiseaux à l'échelle européenne

#### 1.1.1.1 La mise en place et les objectifs de Natura 2000 à l'échelle européenne

En 1992, la Convention sur la diversité biologique est adoptée suite à la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement. Ce traité, juridiquement contraignant pour les 193 parties l'ayant signé, a pour objectif de conserver la diversité biologique et d'en faire usage de façon durable. Cette convention met en valeur la notion de biodiversité qui inclut la diversité écologique, spécifique et génétique des espèces vivantes, était mise en avant. C'est dans ce contexte et sous cette impulsion internationale que s'est mis en place le processus Natura 2000 à l'échelle européenne (Allag Dhuisme *et al.*, 2015).

La politique Natura 2000 est traduite dans deux Directives européennes définissent les modalités de mise en place du réseau Natura 2000. La première est la Directive Oiseaux (DO) ou "Directive 2009/147/CE du parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages" (datant de 1979 mais révisée en 2009). La seconde est la Directive Habitats Faune Flore (DHFF) ou "Directive 92/43/CEE du conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages". Il est présenté dès le préambule de la DHFF que « les habitats naturels ne cessent de se dégrader et qu'un nombre croissant d'espèces sauvages sont gravement menacées » (92/43/CEE). Ces directives ont permis la création d'un réseau de sites définis à l'échelle européenne ayant pour objectif global d'enrayer l'érosion de la biodiversité en atteignant le bon état écologique. Les menaces anthropiques que traite la politique Natura 2000 sont de nature transfrontalière, d'où les moyens mis en place à l'échelle européenne. Le dispositif Natura 2000 a pour objectif de favoriser le maintien de la biodiversité en restaurant l'état de conservation des milieux tout en ne limitant pas le développement du territoire où il agit : « le but principal de la présente Directive étant de favoriser le maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales » (92/43/CEE).

Natura 2000, dispositif de nature juridique, a dû se baser sur de nouvelles notions conceptuelles scientifiques qu'il a fallu au préalable définir comme celui de *bon état de conservation* qui était une innovation. L'état de conservation d'un habitat est défini comme étant favorable lorsque son aire de répartition naturelle est stable ou en extension, que sa

structure et ses fonctions spécifiques lui permettent de perdurer à long terme et que l'état de conservation des espèces qui lui sont typiques est favorable (92/43/CEE, art.1, b, e). L'objectif de Natura 2000 est l'atteinte de ce bon état de conservation Pour ce qui est des espèces, l'état de conservation d'une espèce est considéré comme favorable lorsqu'elle est susceptible de perdurer dans son habitat à long terme, que son aire de répartition ne risque pas de diminuer dans un avenir prévisible et que l'habitat est suffisamment étendu pour que les populations se maintiennent à long terme (92/43/CEE, art.1, B, i). Natura 2000 fixe donc dans un cadre juridique des notions scientifiques (comme des notions de phytosociologie) qu'elle projette dans la gestion des sites désignés.

#### 1.1.1.2 Les Directives Oiseaux et Habitats Faune Flore

Toute la mise en œuvre du dispositif que nous allons étudier dans ce mémoire est directement issue des deux Directives européennes que nous allons présenter ici.

La Directive Oiseaux met en place deux outils de protection. Le premier est constitué par un réseau de zones de protection spéciale (ZPS) désignées pour la conservation des oiseaux cités dans l'annexe I de la Directive Oiseaux (2009/147/CE, annexe I). Le second est un encadrement de la chasse, la détention, le transport et la vente des espèces d'avifaune citées dans les annexes I à III de la Directive (2009/147/CE, annexe I à III).

La Directive Habitats Faune Flore met elle aussi en place deux systèmes de protection. D'une part, les Etats membres doivent mettre en place un réseau de zones spéciales de conservation (ZSC) ayant pour objectif la conservation d'habitats et d'habitats d'espèces d'intérêt communautaire présentés dans l'annexe I et II de la DHFF. D'autre part, des mesures de protection doivent être prévues pour les espèces citées aux annexes IV et V de la Directive, qui concernent tout le territoire européen et non pas uniquement les sites désignés Natura 2000. Pour atteindre les objectifs de conservation visés, la Directive propose la mise en place de mesures de nature contractuelle, administrative ou réglementaire par les Etats.

De plus, certaines espèces et habitats naturels sont qualifiés de prioritaires par la DHFF (92/43/CEE, art.1,g-i, 2), c'est à dire que les Etats membres doivent apporter une attention particulière à ces milieux et espèces et mettre en place une réglementation plus stricte les concernant. Les habitats d'intérêt communautaire à préserver sont définis dans l'annexe I de la DHFF. Pour être considéré ainsi ils doivent être soit des habitats en danger de disparition dans leur aire de répartition naturelle, soit des habitats dont l'aire de répartition naturelle a subi ou subit une régression, soit des habitats remarquables avec des caractéristiques propres à une ou plusieurs des neufs régions biogéographiques.

Voici donc présentés succinctement les grands principes régissant les Directives européennes. Les Etats doivent appliquer ces Directives à leur échelle tout en gardant l'initiative sur les modalités de mise en œuvre. Nous allons donc voir comment ces Directives ont été mises en place en France.

#### 1.1.2 L'application de Natura 2000 en France

#### 1.1.2.1 La transcription des Directives européennes dans la loi française

Les Directives européennes ont été retranscrites dans la juridiction nationale par la loi du 3 janvier 2001. L'ordonnance n°2001-321 du 11 avril 2001 donne ensuite à la loi son caractère législatif et applicable en modifiant le code de l'environnement. Le caractère règlementaire de la loi a été précisé dans les décrets du 8 novembre et du 20 décembre 2001. Le premier concernait les procédures de désignation des sites Natura 2000 et le second la gestion des sites. Des circulaires de gestion ont ensuite été progressivement diffusées afin d'aider à l'application de ces décrets.

La France est particulièrement représentative des habitats et espèces protégées dans l'ensemble de l'Europe par les Directives Natura 2000 grâce à sa position de carrefour entre les différents domaines biogéographiques (figure 1). En effet, elle est concernée par six domaines distincts : alpin, atlantique, atlantique marin, continental, méditerranéen, méditerranéen marin.

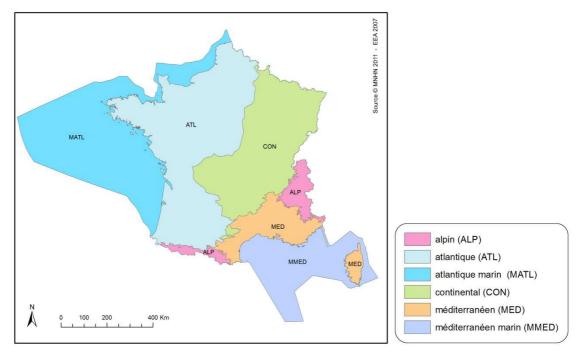


Figure 1 : Répartition des domaines biogéographiques en France Source : Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) 2011 – EEA 2007

La France possédait, au 1<sup>er</sup> mars 2017, 57% des habitats d'intérêt communautaire définis par la Commission européenne, 17% des espèces et 63% des espèces d'oiseaux présentées dans la Directive Oiseaux (INPN, Base de données nationale Natura 2000). La France compte aujourd'hui 1 780 sites Natura 2000 qui couvrent 12,89% du territoire, dont cinquante-neuf sites marins et quarante-huit sites mixtes, c'est-à-dire terrestres et marins (INPN 2019).

Les sites Natura 2000 sont désignés de manière différente selon que leurs enjeux concernent la Directive Habitats Faune Flore ou à la Directive Oiseaux. Les sites désignés sous la réglementation de la DHFF sont des ZSC et ceux désignés par la DO sont des ZPS.

Pour ce qui est des sites Natura 2000 en zone maritime en France, la désignation de sites maritimes a commencé en même temps que les sites terrestres mais cela a mis plus de temps en raison de la complexité à appréhender les secteurs à enjeux marins par manque de données. La première proposition présentée à la Commission européenne a été jugée incomplète. De fait le réseau a été complété ces dernières années. La France dû revoir les territoires désignés et agrandir les sites avant de faire une nouvelle proposition en 2016. Ainsi, aujourd'hui, 30% du domaine atlantique français est en Natura 2000 (INPN 2019, Base de données nationale Natura 2000).

#### 1.1.2.2 La mise en place historique de Natura 2000 en France

Afin de bien comprendre le contexte dans lequel Natura 2000 est aujourd'hui appliqué et qui joue aujourd'hui sur son efficacité, nous allons faire un point sur sa mise en place et sur les difficultés qu'il a rencontrées.

Au milieu des années 1990, l'Europe a fait pression pour que les Etats constituent leur réseau Natura 2000, en leur conseillant de se baser sur les zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO) pour définir les ZPS et sur les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) pour les ZSC. En France, des tensions sont apparus dans la société civile, engendrant des contestations et des manifestations, les acteurs locaux craignant une potentielle « mise sous cloche » de leur territoire (Allag Dhuisme *et al.*, 2015). Le gouvernement français a donc apaisé les tensions en gelant le processus de désignation de sites en 1996. Sous la pression de l'Union européenne, la France dû rapidement reprendre ce processus. Elle a choisi de baser sa politique sur le volontariat à travers un système de contrats et de chartes tout en diminuant le nombre de surfaces désignées Natura 2000. Ainsi, aucune réglementation n'imposait des pratiques aux acteurs locaux et la mise en place de Natura 2000 a été acceptée par les citoyens. Par la suite, les Directives européennes ont été intégrées à la loi française à partir de l'ordonnance n°2001-321 du 11 avril 2001 qui transpose dans le droit français (code de l'environnement) les Directives Habitats, Faune, Flore et Oiseaux.

De plus, afin d'ouvrir le dialogue avec les acteurs locaux, les objectifs de protection doivent être décidés avec eux, ce qui constituait une pratique innovante pour les années 1990 : un comité de pilotage (COPIL), incluant des acteurs locaux variés, valide le document d'objectif (DOCOB), plan de gestion du site. Ce modèle est uniquement français.

La Commission européenne a trouvé le dispositif français insuffisant pour deux raisons. La première est qu'elle a estimé insuffisantes les surfaces désignées car elles ne représentaient que 6% du territoire. Par conséquent, le nombre de sites a été revu afin d'atteindre aujourd'hui 13% du territoire français.

La seconde raison est le manque de cadre réglementaire dans ce dispositif. Cela a rapidement posé problème à l'Union européenne car il était impossible par cette méthode de contrôler et limiter les impacts anthropiques des projets ponctuels ayant lieu sur le territoire et qui détériorent l'état de conservation des sites. La France a donc dû se résoudre à mettre en place un régime d'évaluation des incidences Natura 2000 (EIN) à portée réglementaire. Cette évolution du contractuel au réglementaire a ravivé la méfiance des acteurs du territoire vis à vis

du dispositif Natura 2000. Certaines régions s'opposent ouvertement aux évaluations des incidences (Franche-Comté et Picardie notamment). Par conséquent, en 2015, seuls quatre-vingt-deux départements avaient achevé la réalisation des listes locales des projets concernés par l'EIN (Allag Dhuisme *et al*, 2015).

Ces deux modifications profondes face aux engagements initiaux de l'Etat ont parfois été perçues comme une trahison et ont engendré une méfiance des acteurs envers les zones Natura 2000 (Allag Dhuisme *et al.*, 2015).

#### 1.1.2.3 Les acteurs du réseau Natura 2000

Le réseau européen Natura 2000 inclut de nombreux acteurs que nous allons présenter ici. Une partie de ces acteurs a été interrogée lors de ce mémoire. Ces acteurs agissent à des échelles différentes qui interagissent. Cet emboîtement complexe d'acteurs est le cœur de la difficulté de compréhension du dispositif Natura 2000.

A l'échelle européenne les acteurs sont peu nombreux mais possèdent un fort pouvoir décisionnel :

- La **Commission européenne** définit et met en œuvre la politique Natura 2000. Pour ce faire, elle recueille toutes les données sur les sites Natura 2000, décide des grandes lignes politiques et finance une partie des actions menées sur les sites. La Commission européenne compile les informations des rapportages communautaires sur l'état de conservation des sites effectués par tous les Etats membres tous les six ans. Elle est aussi l'institution décidant de la pertinence ou non des réseaux et des mesures mises en place par les pays membres et peut en cas d'insuffisances demander des modifications.
- La **Cour de justice** a pour rôle de juger les Etats pour absence ou insuffisance de transposition des Directives dans le droit national, propositions de sites, ou manque de représentativité d'espèces ou d'habitats.
- Le **Centre thématique européen sur la diversité biologique**, est un groupement d'établissements scientifiques, référent de la Commission.

A l'échelle nationale, les acteurs sont plus nombreux et ont des rôles très distincts :

- La **Direction de l'Eau et de la Biodiversité** (DEB) du Ministère de la Transition écologique et solidaire transcrit la DHFF et la DO dans le droit français et la met en œuvre. Elle est en relation avec les autres ministères concernés par les décisions Natura 2000 (Agriculture, Défense...) et finance une partie des contrats en complément des fonds européens.
- L'Agence française pour la biodiversité (AFB) gère une grande partie des sites Natura 2000 maritimes, appui la mise en œuvre des politiques publiques et est le centre de ressources scientifique. A travers l'UMS Patrinat, elle est responsable du volet scientifique dans le contrôle et la mise en place du dispositif Natura 2000. Elle met en place des rapportages communautaires sur l'état de conservation des sites réguliers pour la Commission européenne rendant compte

de l'état de conservation de la biodiversité et de l'efficacité du réseau de sites et gère la base de données Natura 2000.

- **L'Agence de service et de paiement** (ASP) est l'organisme payeur des fonds européens et ministériels.
- **L'Autorité environnementale** (AE) rend des avis sur les évaluations d'incidences réalisées pour certains projets, comme nous l'évoquerons plus précisément plus tard.

A l'échelle régionale et départementale, les principaux acteurs sont :

- Les services déconcentrés de l'Etat, c'est-à-dire les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDT(M)), Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie (DRIEE). Au sein de ces services existe une unité Natura 2000 chargée de mettre en place au niveau régional ou départemental le dispositif en définissant les stratégies globales (sur l'animation, la gestion, le suivi et l'évaluation). Les DREAL/DRIEE coordonnent les DTT(M) et viennent en soutien quand cela est nécessaire, mais elles ont un rôle plus secondaire dans la gestion du dispositif au quotidien.
- Les **Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel** (CSRPN) regroupent des experts scientifiques et peuvent être sollicités autour des questions de conservation, ou lors de la mise en place du rapportage communautaire à destination de la Commission européenne.
- Les **Missions régionales d'autorité environnementale** (MRAE), décident et rendent des avis sur les évaluations des incidences réalisées pour certains projets depuis leur création en 2016.

Enfin, à l'échelle locale, les acteurs sont nombreux et en constante interaction :

- Le **préfet** de département (ou préfet maritime pour les sites marins) qui a pour rôle de proposer des sites Natura 2000, modifier les périmètres et valider les DOCOB.
- Le **comité de pilotage** (COPIL) a aussi pour fonction de valider le DOCOB du site Natura 2000 et de le mettre en œuvre. Il est constitué des acteurs du territoire où se situe le site et est mis en place par le préfet (art. R414-8 du code de l'environnement).
- **L'opérateur** a pour objectif d'élaborer le DOCOB du site en décrivant l'état initial du site, les objectifs à atteindre et les mesures de gestion à prendre pour cela. L'opérateur peut être une collectivité territoriale, une association, un établissement public ou un bureau d'étude.
- **L'animateur** est l'individu responsable de la gestion du site au quotidien, il en assure le suivi et met en œuvre le DOCOB. Il est en lien avec une multitude d'acteurs du territoire, allant du citoyen aux services déconcentrés de l'Etat.

#### 1.1.2.4 Les outils Natura 2000 en France

Afin de mettre en place le dispositif Natura 2000 sur le territoire français, des outils ont été mis à disposition afin d'atteindre une amélioration de l'état écologique des sites.

Le premier outil est le contrat Natura 2000. C'est un contrat administratif passé entre l'Etat et un acteur du territoire sur la base du volontariat. Ce dispositif est inscrit dans le code de l'environnement à l'article R414-13. Ce contrat engage l'acteur, ou ayant droit, à mettre en place certaines pratiques permettant de réduire son impact sur l'environnement afin de prétendre en contrepartie à une rémunération compensatoire des pertes que ces nouvelles pratiques peuvent engendrer. Le bénéficiaire des aides monétaires s'expose à des contrôles et sanctions en cas de défaillance. Ces contrats ont une durée de cinq années (pouvant aller jusqu'à quinze ou jusqu'à trente ans pour les contrats en milieu forestier), sont renouvelables et ont pour objectif de maintenir ou améliorer l'état de conservation des habitats et des espèces par le maintien de pratiques favorables pour la biodiversité. Il existe plusieurs types de contrats, en fonction des acteurs concernés : les contrats mesures agro-environnementales territoriales (MAET) pour les agriculteurs, les contrats Natura 2000 forestiers à destination des forestiers et les contrats Natura 2000 pour les autres acteurs du territoire (dits « contrats ni-ni »).

Le second outil est la charte Natura 2000. La définition de ces chartes est donnée par le code de l'environnement : « La charte Natura 2000 d'un site est constituée d'une liste d'engagements contribuant à la réalisation des objectifs de conservation ou de restauration des habitats naturels et des espèces définis dans le document d'objectifs » (art. R. 414-12 du code de l'environnement). Le signataire d'une charte Natura 2000 s'engage, sur la base du volontariat, à respecter les recommandations données par la charte et ce sans contrepartie financière, excepté des avantages fiscaux. Ces avantages sont une exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (art.143 de loi n° 2005-157 du 23 février 2005) et l'obtention du label « garantie de gestion durable des forêts » qui permet au signataire d'avoir accès à des aides publiques. Les chartes ont une durée de cinq ans, leur fonctionnement s'inscrit dans la loi nationale à l'article article R.414-12 du code de l'environnement.

Le troisième outil est le régime d'évaluation des incidences Natura 2000 et prend sa source dans l'article 6 de la DHFF. Nous le présenterons de façon plus approfondie dans la suite de l'étude.

# 1.2 Contexte scientifique du mémoire : le programme d'étude français sur l'efficacité du réseau Natura 2000

Le présent mémoire s'inscrit dans une réflexion plus globale sur l'efficacité du dispositif Natura 2000 en Europe et en France. Nous allons donc présenter les différentes composantes de l'évaluation de l'efficacité de Natura 200 qui ont amené au travail de mémoire que nous menons aujourd'hui. La première étape d'évaluation a lieu à l'échelle européenne et est nommée *rapportage communautaire*. Nous présenterons ensuite l'approfondissement de l'évaluation de Natura 2000 à l'échelle nationale.

#### 1.2.1 Le rapportage communautaire à la Commission européenne

Les Etats membres de l'Union européenne doivent réaliser des comptes rendus portant sur les effets et l'efficacité de leur réseau Natura 2000 face à l'érosion de la biodiversité sur tout leur territoire à la Commission européenne (92/43/CEE, article 17).

Pour ce qui est de la Directive Oiseaux, un rapportage portant sur la période 2008-2012 a été réalisé. Ce rapportage a globalement permis de constater, en prenant en compte les tendances à long terme, un important déclin des espèces répandues et une tendance à l'amélioration de l'état de conservation des espèces plutôt localisées (Rapportages communautaires sur les directives "nature", inpn.mnhn.fr, consulté le 11/07/2019).

Pour la Directive Habitats, deux rapportages ont déjà été réalisés. Le dernier a été transmis à la Commission européenne en 2013 et porte sur la période 2007-2012. En France, ce rapportage a concerné 312 espèces (animales et végétales) et 132 habitats (Rapportages communautaires sur les directives "nature", inpn.mnhn.fr, consulté le 11/07/2019). A chaque espèce ou habitat est attribué un état de conservation pouvant être favorable, défavorable inadéquat, défavorable mauvais ou inconnu, en fonction de critères identiques d'une espèce à l'autre et d'un habitat à l'autre (figure 2). Le protocole et les critères d'évaluations sont communs à tous les pays concernés.

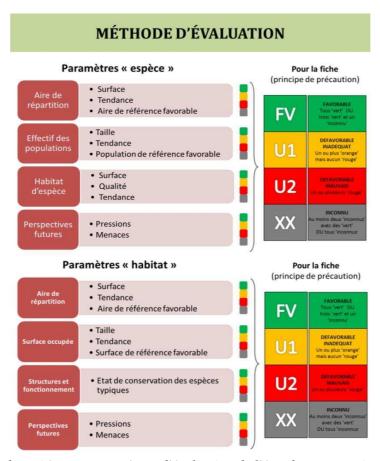


Figure 2 : Schéma des critères et paramètres d'évaluation de l'état de conservation des espèces et des habitats d'intérêt communautaire

Source : Rapportages communautaires sur les directives "nature", inpn.mnhn.fr, consulté le 11/07/2019

Les résultats du dernier rapportage, déjà relativement anciens et sont globalement négatifs. Pour les espèces, 31% sont dans un état de conservation défavorable inadéquat, 24% sont défavorables mauvais, 27% sont dans un état « favorable » et 18% sont dans un état de conservation inconnu (ce sont notamment des espèces marines, les lichens et invertébrés pour lesquelles il est complexe de rendre compte de l'état de conservation). Pour les habitats, 38% sont dans un état de conservation défavorable inadéquat, 35% défavorable mauvais, 22% sont dans un état favorable et 5% des habitats sont dans un état de conservation inconnu.

Les habitats les plus dégradés semblent être (toutes régions confondues) : les habitats marins et côtiers, les dunes, les tourbières et bas-marais, les habitats d'eaux douces et les formations herbeuses (Rapportages communautaires sur les directives "nature", inpn.mnhn.fr, consulté le 11/07/2019). Il est important de garder en tête ce compte rendu sur l'état des habitats pour la suite de l'étude car celle-ci va tenter de rendre compte de l'efficacité de l'EIN dans la limitation de cette dégradation.

La nouvelle période d'évaluation (2013-2019) vient d'être achevée et les résultats vont très prochainement être rendu publics. La grande limite de ce type de rapportage communautaire est qu'il rend compte de l'état de la biodiversité sans pouvoir clairement définir ce qui est dû ou non au dispositif Natura 2000.

#### 1.2.2 Le programme d'étude visant à évaluer l'efficacité de la politique Natura 2000

Un autre retour quant à l'efficacité de Natura 2000 en France est en cours et porte sur l'efficacité de la politique en elle-même et non pas uniquement sur l'état de conservation des espèces. L'AFB et plus particulièrement l'unité mixte de service (UMS) Patrinat ont été sollicitées par le Ministère pour élaborer et mettre en œuvre un programme d'étude sur l'évaluation de l'efficacité des mesures de gestion N2000.

Ce programme s'articule autour de trois échelles, l'échelle de la parcelle, des sites Natura 2000 et du domaine biogéographique. Les grands principes de ce programme sont :

- Identifier les problèmes environnementaux et les processus faisant obstacle au bon état de conservation des habitats et des espèces Natura 2000.
  - Évaluer si les objectifs fixés par la politique Natura 2000 ont été atteints
- Évaluer ce qui est dû à la politique Natura 2000 ou non, que les objectifs soient atteints ou pas et tenter de quantifier ce qui fait obstacle ou aide à atteindre ces objectifs.

Pour ce qui est du travail mené à l'échelle de la parcelle, un appel à manifestation d'intérêt est en cours permettant de financer des suivis pendant 5 ans sur des sites car les données existantes ne permettent pas de conclure. Ces suivis ont pour but d'évaluer l'efficacité des mesures de gestions dans ces deux milieux. Ces suivis auront lieu pour chaque thématique sur cinq à dix sites (Appel à manifestations d'intérêt, afbiodiversite.fr, consulté le 24/06/2019).

Pour ce qui est du travail mené à l'échelle du domaine biogéographique, les aires de répartition des espèces et du réseau Natura 2000 ont été superposées. Les premiers résultats démontrent que les sites étaient bien désignés (Witté et Rouveyrol, en cours). L'étape suivante a été de travailler sur l'efficacité du réseau Natura 2000. Pour cela le réseau de suivi temporel des oiseaux communs, réseau de science participative sur l'abondance des espèces d'oiseaux communs, a été utilisé. L'objectif était de voir si ces espèces déclinent moins dans les zones Natura 2000 qu'ailleurs. Les résultats montrent que le réseau Natura 2000 a un effet positif quant à la préservation des oiseaux communs, même si leurs effectifs diminuent tout de même de façon globale. Le même travail a été réalisé sur les surfaces toujours en herbe et les conclusions ont été tout aussi positives à l'échelle nationale.

Pour ce qui est du travail mené à l'échelle des sites et du réseau de sites, il a pour but de rendre compte de l'efficacité des mesures Natura 2000 (contrat, charte, EIN) afin de faire la part des choses entre ce qui est dû ou non à chaque outil dans la lutte contre l'érosion de la biodiversité. Des études ont déjà été menées dans ce cadre.

La première est une étude préliminaire servant de cadre bibliographique et méthodologique et proposant des axes d'étude pour les futurs travaux portant sur l'efficacité de Natura 2000 à l'échelle des sites (Rouveyrol, 2016). Ce rapport fait un état des lieux bibliographique sur les écrits et connaissances disponibles quant à l'efficacité de Natura 2000. Ce qui nous intéresse pour ce mémoire sur l'efficacité de l'EIN est la partie traitant de ce sujet. Il est précisé que la documentation scientifique sur le sujet est rare et qu'il serait intéressant de mettre en œuvre une étude approfondie sur l'efficacité de l'EIN (Rouveyrol, 2016). En effet, la

documentation sur l'EIN se limite à des documents de communication provenant des services déconcentrés de l'Etat et à quelques travaux scientifiques énonçant les limites globales de l'EIN en se basant sur un petit nombre d'entretiens. Nous nous sommes notamment servis de ces travaux scientifiques pour construire nos questionnaires.

Ce rapport offre ensuite des perspectives d'étude et des propositions méthodologiques. La proposition de suivre la méthodologie de l'analyse stratégique de la gestion environnementale (ASGE) développée par Laurent Mermet est notamment émise. Ce cadre méthodologique permet d'étudier la politique environnementale visée tout en prenant en compte les autres politiques et actions qui s'exercent sur le milieu naturel (Rouveyrol, 2016). Ainsi, la méthodologie proposée ici semble pertinente afin d'envisager le travail sur l'efficacité de Natura 2000 à l'échelle des sites, qui serait donc étudiée à travers le jugement de la pertinence des outils de gestion.

Deux autres études ont ensuite été menées en 2017 sur l'efficacité des mesures de gestion Natura 2000 dans leur ensemble à l'échelle de sites. Ces études sont des mémoires de fin d'étude et portent chacune sur un milieu différent.

Le premier mémoire porte sur les zones humides et les milieux aquatiques et a pour objectif de montrer de quelle manière le dispositif Natura 2000 influence l'état de conservation de ces milieux à travers l'étude de deux sites (l'un en Auvergne, l'autre en Ile-de-France) (Azema, 2017). Ce mémoire suit les recommandations du travail de Rouveyrol (2016) et met en application la méthode d'ASGE pour répondre à la problématique. Les résultats de l'étude, bien qu'ils montrent l'efficacité plus ou moins grande du dispositif global de Natura 2000 en fonction des menaces qu'il traite, ne sont pas suffisants pour quantifier avec certitude l'efficacité du dispositif (Azema, 2017).

Le second mémoire (Lavaud, 2017) porte sur les milieux à enjeux agropastoraux. Il poursuit le même objectif d'évaluation de l'effet du dispositif Natura 2000 et suit lui aussi la méthode d'ASGE. Trois sites y ont été sélectionnés dans les régions Centre, Auvergne et en Ile-de-France. La conclusion de ce rapport est plutôt positive et l'efficacité des outils de gestion Natura 2000 semble avérée pour ce type de milieu. Toutefois, ce mémoire fait lui aussi ressortir l'impossibilité de quantifier précisément le degré d'efficacité de Natura 2000 dans la préservation de la biodiversité en raison d'un manque de données, de suivis et d'indicateurs (Lavaud, 2017).

Le travail réalisé dans ce mémoire s'ancre dans la continuité des études menées à l'échelle des sites. L'objectif ici est toujours de juger du degré d'efficacité du dispositif Natura 2000 dans l'atteinte de ses objectifs de conservation. Le présent mémoire se centre, non plus sur l'efficacité de tout le dispositif mais uniquement de l'outil de gestion qu'est l'évaluation des incidences Natura 2000. De plus, l'objectif est ici de réaliser une étude à l'échelle nationale et non pas de réaliser un suivi précis sur un échantillon de sites comme cela avait été fait dans les travaux précédents. Malgré ces modifications, nous allons nous aussi, en nous inspirant des mémoires publiés en 2017, utiliser la méthodologie de l'ASGE qui nous paraît être la plus adaptée.

# 1.3 Présentation de l'objet d'étude du mémoire : l'évaluation des incidences Natura 2000

Afin de comprendre sur quel objet porte cette analyse de l'efficacité d'une politique publique, nous allons présenter l'organisation de l'EIN sur le plan théorique en nous basant principalement sur des lectures législatives.

#### 1.3.1 L'historique du régime d'évaluation des incidences en France

L'EIN étant le sujet central de notre étude, nous allons présenter le contexte dans lequel il a été mis en place et les difficultés que cela peut, encore aujourd'hui, engendrer.

La DHFF précise la nécessité de mettre en place de façon réglementaire une évaluation des incidences des plans, projets ou programmes pour les habitats et les espèces protégés par Natura 2000 en ces termes : « Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site » (92/43/CEE, art.6.3).

Or, le système français, basé sur un système contractuel, n'avait pas suffisamment pris en compte cet article de la Directive, l'EIN étant obligatoire uniquement pour les programmes déjà soumis à une évaluation environnementale. En conséquence, une procédure de précontentieux communautaire a été lancée contre la France en octobre 2005 pour insuffisance de retranscription de l'Article 6.3 de la DHFF dans la loi nationale concernant la mise en place du régime d'évaluation des incidences. Un arrêté est paru le 4 mars 2010, provenant de la Cour de justice des communautés européennes pour mauvaise transposition de l'article 6 de la Directive Habitats suite à une requête de la Commission européenne du 3 juin 2008. Les raisons énoncées par cet arrêté sont les suivantes :

- un champ d'application insuffisant de l'évaluation des incidences (avec des exemptions systématiques d'évaluation des incidences des projets soumis au régime déclaratif)
  - une dispense d'évaluation des incidences au bénéfice des contrats Natura 2000
- une rédaction dans le code de l'environnement du caractère non perturbant pour la biodiversité de certaines activités (comme la chasse).

La France ayant anticipé cette décision et voulant éviter une condamnation qui lui aurait valu une amende de 10,9 millions d'euros et 13 000 à 785 000 euros d'astreinte par jour, a modifié le code de l'environnement le 1er août 2008 afin d'étendre le champ d'application du régime d'évaluation des incidences. Cette mise à jour n'a pas été jugée suffisante pour la Commission européenne. La France publie alors le décret n°2010-365 du 9 avril 2010, qui modifie le code de l'environnement en donnant les modalités de mise en place de l'évaluation des incidences et en établissant la liste nationale des projets concernés par la loi aux articles L414-4, L414-5, R414-19 et suivants.

#### 1.3.2 Les principes du régime d'évaluation des incidences

L'évaluation des incidences est un outil réglementaire de la famille des études d'impacts environnementaux qui a été appliquée aux sites Natura 2000. Il a pour objectif de prévenir la destruction d'habitats ou les perturbations d'espèces d'intérêt communautaire sur un site Natura 2000. Le régime d'évaluation des incidences Natura 2000 concerne les projets, les plans, les travaux ainsi que les manifestations mais dans la loi, le terme générique de « projets » regroupe ces différentes actions. Les projets soumis à l'EIN sont répertoriés dans trois listes (une fixée à l'échelle nationale et deux à l'échelle locale).

L'EIN n'a pas pour objectif d'interdire la réalisation des projets, bien que cela soit possible, mais de faire en sorte qu'ils soient conçus de façon plus cohérente avec les objectifs de conservation Natura 2000. Pour faire cette évaluation il faut croiser des données sur un projet et des données écologiques. Le régime d'évaluation d'incidences doit être appliqué par tous les pays membres et doit même être mis en place en dehors des sites Natura 2000 lorsqu'un impact peut potentiellement avoir lieu sur un site Natura 2000 proche (92/43/CEE, art.6.3).

#### L'EIN suit trois préceptes fondateurs (Thiolliere, 2011) :

- elle est appliquée aux sites Natura 2000, c'est à dire qu'elle ne porte pas sur l'ensemble de l'environnement mais sur les habitats et espèces protégés et inscrits dans le DOCOB du site Natura 2000.
- elle est proportionnée en fonction de l'importance du projet prévu sur le territoire. Ainsi, selon l'importance du projet, deux types d'évaluations peuvent être mises en place : une évaluation des incidences simple (souvent sous forme de formulaire simplifié proposé par les services déconcentrés de l'Etat et à compléter) ou complexe.
- Elle est conclusive, c'est à dire qu'en la remplissant, le porteur de projet doit donner un avis ferme sur l'impact significatif ou non du projet sur le site Natura 2000 (qui est validé ou non par un service instructeur). Précisons qu'un projet peut avoir un impact sur un habitat ou une espèce Natura 2000 et être accepté par le service instructeur, tant que cet impact ne devient pas « significatif dommageable » (art. R414-25 du code de l'environnement).

La réglementation sur l'évaluation des incidences Natura 2000 s'articule ainsi dans le code de l'environnement (tableau 1) :

Tableau 1 : Synthèse de la réglementation sur l'évaluation des incidences Natura 2000 dans le code de l'environnement

Article du code de l'environn ement	Contenu de l'article					
L414-4	Cadre général de la procédure d'évaluation d'incidences : « Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000,					
	individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, (les plans,					
	manifestations et projets) doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs					
	incidences au regard des objectifs de conservation du site ».					
R414-19	Liste nationale des projets soumis à évaluation environnementale					
R414-20	Modalités de mise en place des listes locales des projets soumis à évaluation					
	d'incidence.					
R414-21	Acte la nécessité pour les projets mentionnés définis par les articles précédents					
	de réaliser une évaluation environnementale.					
R414-22	Présente la possibilité pour une évaluation environnementale, une étude					
	d'impact ou une notice d'impact de tenir lieu d'évaluation des incidences					
	Natura 2000 si le contenu obligatoire cité à l'article R414-23 est respecté.					
R414-23	Décrit précisément la mise en place et la composition d'une évaluation des					
	incidences.					
R414-24	Explique les procédures et délais de validation de l'évaluation d'incidences					
R414-25	Donne le cadre juridique d'invalidation du projet en cas d'effets significatifs					
	sur l'environnement.					
R414-26	Donne le cadre de l'évaluation d'incidence pour des projets touchant à la					
	défense du territoire (sujet très particulier que nous n'avons pas pu aborder					
	dans le présent travail).					

#### 1.3.3 Le fonctionnement du régime d'évaluation des incidences

L'EIN fait se rencontrer une multitude d'acteurs du territoire. Parmi ces acteurs, certains interviennent quasi systématiquement :

- Le **porteur du projet** soumis à une évaluation des incidences qui réalise l'évaluation des incidences en l'envoi au service instructeur
- L'animateur Natura 2000 qui vient en soutien au porteur de projet, l'aide à remplir l'EIN, lui fait parvenir le DOCOB ou les données nécessaires, va sur le terrain avec le porteur de projet, l'oriente vers les bons interlocuteurs (bureaux d'étude, DREAL, DDT, etc...). De plus,

il veille parfois à ce que l'évaluation des incidences soit bien réalisée pour les projets qu'il constate sur son site (Tzvetan, 2018).

- Le **service instructeur** qui est défini par les listes en fonction du service encadrant administrativement le projet. En effet, lorsqu'un projet se monte sur le territoire il est généralement soumis à déclaration, approbation ou à autorisation auprès d'un service territorial. Le service instructeur de l'EIN est le même service que celui donnant l'autorisation, l'approbation ou recevant la déclaration. Par exemple, pour les permis de construire, le service instruisant l'EIN est celui concerné par l'autorisation ou la déclaration : la communauté d'agglomération.
- Les **unités chargées de Natura 2000 des DREAL et DDT** (M) qui ont un rôle d'accompagnement et d'instruction ou d'avis sur le projet. Ils sont rarement services instructeur des projets. Très souvent, les services instructeurs leur envoient l'EIN pour avis et utilisent cet avis pour réaliser l'instruction, ils sont alors service contributeur.

D'autres acteurs n'interviennent pas de façon systématique mais uniquement sur des projets nécessitant une plus grande expertise environnementale et ayant un impact plus important sur la biodiversité :

- Les **associations** pouvant jouer soit un rôle d'aide à la réalisation de l'EIN, soit un rôle de participation aux consultations publiques, ou encore un rôle de contestation en amenant un projet au contentieux.
- Le **bureau d'étude** qui est le prestataire et réalise l'EIN pour des projets importants, souvent aussi soumis à évaluation environnementale. Ces bureaux d'étude peuvent être spécialisés dans l'environnement ou dans un autre domaine (bâtiments ou travaux publics, qualité des eaux...).
- Les acteurs locaux de la société civile ou les représentants de professions (agricoles, forestiers etc...) concernés ou touchés par le projet et consultés pour concertation.
- Les **Autorités Environnementales** (AE) et les **Missions Régionales d'Autorités Environnementales** (MRAE) qui rendent des avis sur les évaluations d'incidences réalisées pour certains projets pilotés par les services de l'Etat, une autorité publique ou qui nécessitent une décision du ministre en charge de l'environnement (ainsi que pour des projets dont une autre autorisation, non liée à Natura 2000 remplis une des conditions citée ci-dessus).

Avant de mettre en place une évaluation des incidences, le porteur de projet doit tout d'abord se référer aux trois listes (nationales et locales) donnant les projets concernés par cette obligation réglementaire (art. L.414-4, III du code de l'environnement).

La liste nationale est inscrite dans le code de l'environnement (art. R.414-19 du code de l'environnement) et présente les activités soumises à l'évaluation d'incidence même hors périmètre d'un site Natura 2000. Cette liste s'applique sur tout le territoire national.

La liste locale une présente les projets soumis à un encadrement administratif pour leur réalisation et qui doivent mettre en place une évaluation des incidences. Cette liste a été mise en place à échelle locale et diffère donc entre chaque département.

La liste locale deux concerne les projets n'étant soumis à aucun encadrement administratif et correspondant au « régime propre ». Cette liste départementale définit les projets qui auparavant n'étaient soumis à aucune autorisation, approbation ou déclaration et qui sont soumis à l'EIN. Le service instructeur de référence pour cette liste est donc l'unité chargée de Natura 2000 de la DDT(M), hormis quelques cas exceptionnels. Par exemple, pour ce qui concerne les projets agricoles, le service en charge de l'agriculture de la DDT(M) peut être le service instructeur, ce qui est particulièrement rare.

Certains projets (donnés dans les listes) sont soumis à l'EIN même lorsqu'ils sont situés en dehors des sites Natura 2000 afin d'être certain qu'il n'y ait aucun impact sur le site Natura 2000 proche.

De plus, le préfet peut soumettre à évaluation des incidences Natura 2000 tout projet ne faisant pas partie des listes citées ci-dessus mais susceptible d'avoir des impacts sur les habitats et les espèces présents dans les sites Natura 2000, ce régime s'appelle la « clause filet » ou « clause de sauvegarde » (art. L.414-4, IV bis du code de l'environnement).

Si le projet est référencé dans l'une des trois listes réglementaires, l'EIN doit être mise en place par le porteur de projet. Il est tout de même important de noter que lorsque le projet est prévu par une charte, un contrat Natura 2000 ou dans les annexes vertes de la région pour les travaux forestiers, il n'est pas nécessaire de réaliser une EIN (art. L414-4 du code de l'environnement).

Enfin, tous les projets soumis à évaluation environnementale au titre du code de l'environnement (art. L122-1 du code de l'environnement) sont repris dans la liste nationale et soumis à EIN, même s'ils se trouvent à grande distance d'un site Natura 2000.

La procédure de mise en place de l'EIN (art. R 414-23 du code de l'environnement) s'organise ainsi dans le code de l'environnement :

- Le porteur du projet réalise une EIN et la transmet au service instructeur avec le reste des pièces nécessaires à l'instruction de son projet. Selon la législation, les effets cumulés (des activités/projets extérieurs qui viennent s'ajouter aux impacts potentiels de son projet) et les impacts à distance du projet doivent être pris en compte, sous peine de rendre l'évaluation non conforme. Enfin, le porteur de projet doit statuer sur l'impact significatif ou non du projet sur le site Natura 2000. Si l'impact est significatif, il doit proposer toutes les prescriptions nécessaires (mesures de réduction, accompagnement et évitement) afin qu'il ne le soit plus, sous peine de voir son projet refusé.
- En l'absence d'effet significatif clair, le projet est autorisé. Si l'EIN révèle des effets significatifs potentiels selon le service instructeur, deux choix sont possibles. Le premier est de compléter l'évaluation par des mesures supplémentaires de réduction et de suppression des effets significatifs du projet. C'est le service instructeur ou contributeur (chargé de mission Natura 2000 des DDT(M) et DREAL) qui propose des prescriptions complémentaires afin de limiter les impacts sur le site puis accepte le projet à la condition de leur respect par le porteur de projet. Le second est de réaliser une EIN plus approfondie dans laquelle le porteur de projet sera amené à modifier son projet afin de supprimer l'incidence significative.

Si l'incidence significative ne peut être évitée, une dérogation peut être donnée, au vu de l'article 6.4 de la DHFF, retranscrit dans le droit français à l'article VII du L414-4 du code de l'environnement, et un système de compensation des impacts sur la faune et la flore se met en place. Pour cela il faut réaliser une procédure de déclaration ou de demande (en fonction de l'importance du projet) à la Commission Européenne. Si le projet a un impact sur des habitats ou des espèces prioritaires (citées par des listes d'arrêtés dans des conditions fixées par le Conseil d'Etat) qui ne peut être évité, l'accord de réalisation du projet et de mise en place de compensation ne peut être donné que pour des motifs liés à la santé, à la sécurité publique ou pour d'autres raisons d'intérêt public majeur (après avis de la Commission européenne) (art. L414-4, VIII du code de l'environnement).

La loi permet d'exempter certaines pratiques de l'évaluation des incidences Natura 2000. En effet, depuis la loi forestière de juillet 2001, l'article L122-7 du code forestier donne la possibilité aux forestiers de passer outre l'évaluation des incidences Natura 2000 sous certaines conditions et ce afin de faciliter les démarches administratives pour des actions récurrentes comme la coupe de bois. Cette loi a offert la possibilité de créer à l'échelle régionale des « annexes vertes » intégrées aux schémas régionaux de gestion forestière (Directives et schémas d'aménagement des bois et forêts, schémas régionaux de gestion sylvicole des bois et forêts des particuliers). Ces annexes vertes prescrivent des modalités de gestion forestière permettant d'éviter les impacts anthropiques sur la biodiversité. Au-delà d'une propriété de vingt-cinq hectares, le forestier doit mettre en place un plan simple de gestion. Ce plan de gestion est contrôlé par le Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF) qui vérifie son adéquation avec les annexes vertes, condition nécessaire à sa validation (CNPF, 2017). Lorsqu'il n'existe pas d'annexes vertes, le porteur de projet doit réaliser une EIN pour son plan de gestion. Les annexes vertes permettent donc de simplifier la procédure pour le porteur de projet qui crée son plan simple de gestion en respectant directement les annexes, ce qui l'exempte de réaliser un dossier d'EIN.

Voici un schéma récapitulatif illustrant le circuit d'un dossier d'EIN et les questions à se poser afin de justifier l'autorisation ou le refus du projet (figure 3) :

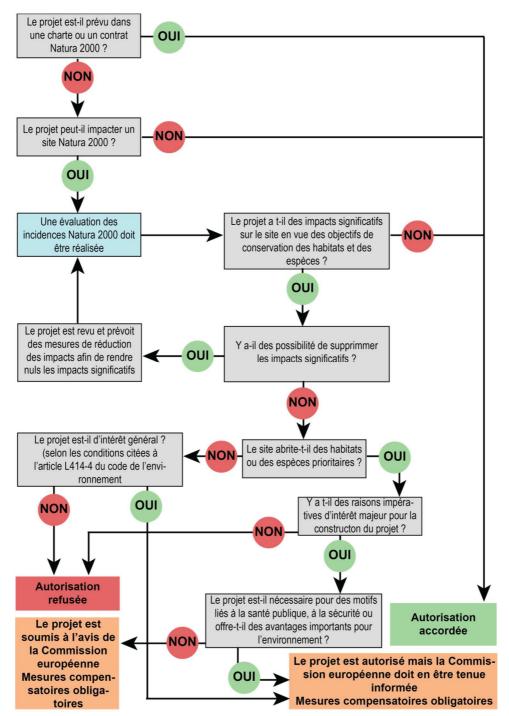


Figure 3 : Schéma global de suivi de la procédure d'évaluation des incidences Natura 2000

Nous avons donc pu voir dans quel contexte réglementaire s'ancre l'EIN et quels sont ses principes de mise en œuvre sur le territoire. Cela nous permettra, à travers notre étude, de voir si la théorie correspond à la pratique lors de l'application de l'EIN.

Nous avons présenté le contexte général permettant la compréhension du dispositif Natura 2000 ainsi que notre objet d'étude dont la connaissance précise est nécessaire afin que le lecteur puisse comprendre les résultats que nous avons obtenus dans ce mémoire. Comme nous l'avons dit, ce mémoire s'ancre dans un programme d'étude utilisant la méthode de l'ASGE, que nous allons présenter. Nous allons montrer de quelle manière ce mémoire décline la méthode d'ASGE et quels choix méthodologiques ont été faits afin d'obtenir des résultats permettant de rendre compte de l'effet de l'EIN.

# 2 Méthodologie

## 2.1 Cadre méthodologique théorique

La méthodologie que nous allons mettre en place pour cette étude met en application une méthode conçue pour évaluer l'efficacité des politiques publiques : l'analyse stratégique de la gestion environnementale (ASGE). Nous allons donc présenter selon quel cadre nous nous proposons de la mettre en œuvre tout au long de ce mémoire.

Nous allons avant tout définir la notion d'efficacité environnementale. La notion d'efficacité dans les politiques publiques et la gouvernance peut prendre plusieurs dimensions si l'on se base sur les travaux de Young (1994): l'efficacité peut être la résolution d'un problème, l'atteinte d'un objectif fixé à priori, la capacité des acteurs à modifier leur comportement face à une politique (efficacité « comportementale »), la mise en œuvre de la politique (efficacité « de processus »)... Dans notre étude, nous allons utiliser le terme d'efficacité comme étant : « la capacité del'instrument à atteindre visé » (Chiroleu-Assouline, 2007). Dans notre cas l'instrument est environnemental l'évaluation des incidences Natura 2000 et l'objectif environnemental qu'il vise est l'arrêt de la dégradation de l'état de conservation de la biodiversité en site Natura 2000. Même si pour cela nous allons aussi évaluer la mise en place du dispositif d'EIN et donc réaliser une étude sur l'efficacité « de processus ».

Le programme Natura 2000 existe maintenant depuis une vingtaine d'années et le dispositif d'évaluation des incidences qui nous intéresse plus particulièrement est mis en œuvre depuis sept à huit ans (parfois moins, en fonction des régions et du temps de mise en place de la politique). Cette durée semble donc pertinente pour mettre en place une étude car le dispositif a pu être mis en œuvre sur le territoire, s'ancrer et les liens entre les acteurs se développer jusqu'à une stabilisation. Ce travail est donc une « évaluation d'impact » au sens d'Owen (2007), c'est-à-dire une étude cherchant à juger du succès ou non et d'une politique une fois celle-ci mise en œuvre depuis plusieurs années.

Pour évaluer de la capacité de l'EIN à atteindre ses objectifs, l'ASGE nous a semblé être la méthode la plus pertinente. Elle a été élaborée durant les années 1980 lors des travaux entrepris par Laurent Mermet à partir d'études de cas (Mermet, 2005). En se basant sur cet article, nous pouvons présenter le cadre de cette méthode qui s'articule en quatre axes :

- La définition précise de l'objet environnemental étudié et des objectifs poursuivis par la politique. Dans notre étude l'objet environnemental est constitué par les enjeux Natura 2000, c'est-à-dire les habitats et espèces dont le réseau Natura 2000 vise la conservation. L'objectif poursuivi par la politique d'EIN est la non dégradation de cet objet environnemental.
- Les **actions anthropiques**, intentionnelles ou non, qui influencent l'objet environnemental défini et ses objectifs. Ces actions anthropiques interagissent avec l'EIN et influencent son efficacité de façon positive ou négative. Nous présenterons ces deux types d'actions anthropiques dans les résultats de notre étude et tenterons d'évaluer leur degré

d'influence sur l'efficacité de l'EIN. Pour évaluer efficacement l'efficacité d'une politique publique, il est faut séparer dans l'analyse ce qui relève de la « gestion effective », c'est-à-dire toutes les politiques publiques qui influencent positivement ou non l'effet de la politique étudiée de façon indirecte, et la « gestion intentionnelle » qui est une gestion ayant pour objectif de produire des changements environnementaux. Ces deux systèmes doivent être étudiés séparément puis leurs interactions doivent être analysées afin de pouvoir évaluer l'efficacité de la politique en elle-même et des problématiques à résoudre pour tendre à une gestion plus efficace (Mermet, 2005). Cette analyse sera donc réalisée selon le cadrage d'ASGE afin de jauger l'efficacité de l'EIN. Pourtant, la complexité du système d'interactions entre les politiques ayant des effets sur l'efficacité de l'EIN nous empêchera d'obtenir un seul résultat clair et précis permettant de statuer sur l'efficacité globale de l'EIN. Il faudra ainsi décortiquer les influences que subit l'efficacité de l'EIN dans diverses circonstances et rendre compte de son efficacité en fonction des types de projets : « dans les situations complexes du monde réel, aucune évaluation ne peut répondre à toutes les incertitudes et déterminer de façon nonambiguë jusqu'à quel point les développements observés sont imputables aux instruments politiques évalués » (traduit de Mickwitz, 2003).

- L'importance centrale faite dans l'étude aux « acteurs d'environnement » dans la méthodologie d'étude. Ces acteurs sont définis comme : « le ou les acteurs qui, dans une situation donnée, jouent effectivement (à la fois dans le discours et par leurs actions constatées), vis-à-vis des acteurs responsables des processus dommageables pour l'environnement ou des acteurs régulateurs (élus territoriaux, préfet, etc.), un rôle d'agent de changement en faveur de l'objectif environnemental pris en référence. » (Mermet, 2005). Dans notre cas, toute la méthodologie est basée sur la réalisation d'entretiens avec ces « acteurs d'environnement ».

- Replacer en perspective cette analyse dans un système de gestion afin d'évaluer son efficacité. C'est ce que nous visons dans nos résultats en tentant de décrire le système de gestion et ses limites afin de juger de l'efficacité « de processus » (Young, 1994) de l'EIN. En effet, « une autre manière d'aborder l'analyse de l'efficacité est, d'une part, de mettre en œuvre des approches fondées sur l'étude fine du fonctionnement et des effets de la politique, et, d'autre part, de confronter ces observations de terrain avec les hypothèses et les principes qui ont guidé le choix de la politique ou qui guident sa mise en œuvre. » (Belna et al., 2012). Cette partie de l'analyse se fondera donc plutôt sur la mise en œuvre concrète en mettant en perspective l'application réelle de l'EIN avec les volontés politiques et réglementaires sur lesquelles s'est basée la mise en place de la politique (et que nous avons pu présenter dans la première partie de cette étude).

Ainsi, le cadrage méthodologique proposé par l'ASGE est suivi tout au long de ce travail, que ce soit dans la mise en place de la méthodologie de l'étude ou dans l'organisation des résultats et leur méthode d'analyse.

### 2.2 Choix de la méthode et des acteurs interrogés

#### 2.2.1 Choix de la méthodologie : du quantitatif...

Dans un premier temps, nous avons envisagé de mesurer l'effet de l'EIN sur la biodiversité en nous basant sur des indicateurs quantitatifs qui auraient été complétés par des entretiens semi-directifs afin de réellement quantifier l'effet de l'EIN sur la biodiversité. L'objectif était de nous situer dans la continuité méthodologique de mise en place d'indicateurs de l'efficacité du dispositif Natura 2000 comme cela a été fait par ailleurs sur les oiseaux communs et les surfaces toujours en herbe (Touroult et al. 2018). Les données quantitatives existantes sur les EIN proviennent de la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du Ministère de l'Environnement et de la Transition écologique qui demande tous les ans aux DREAL de faire remonter le nombre d'EIN sur l'année instruites par leurs services Natura 2000 et par les DDT(M), et classées en deux catégories : celles correspondant au régime propre et celles correspondant à un régime administratif existant (déclaration ou autorisation) (figure 4).

d ▼ Complété	_	page _	_de _	Date de la demière acti ▼	Date de lancement	▼Région	▼ Nom de votre département	Nombre d'évaluations d'incidence N2000 relevant d'un régime Nombre d'évaluations d'inciden ▼ administratif existant dans l'année relevant d'un régime propre da	
613 2019-01-25	5 11:27:14		4 fr	2019-01-25 11:27:14	2019-01-08 16:31:57	AUVERGNE RHONE-ALPES	001 Ain	85	(
677 2019-01-24	4 09:25:55		4 fr	2019-01-24 09:25:55	2019-01-22 16:11:53	HAUT DE FRANCE	002 Aisne	50	(
727 2019-01-25	5 13:33:55		4 fr	2019-01-25 13:33:55	2019-01-25 13:19:31	AUVERGNE RHONE-ALPES	003 Allier	80	7
631 2019-01-2	1 10:49:07		4 fr	2019-01-21 10:49:07	2019-01-14 11:44:15	PACA	004 Alpes de Hautes-Provence	17	8
690 2019-01-23	3 17:22:14		4 fr	2019-01-23 17:22:14	2019-01-23 16:08:40	PACA	005 Hautes-Alpes	85	
669 2019-01-22	2 14:07:48		4 fr	2019-01-22 14:07:48	2019-01-22 14:02:15	PACA	006 Alpes-Maritimes	173	(
646 2019-01-18	8 11:23:46		4 fr	2019-01-18 11:23:46	2019-01-18 10:53:54	AUVERGNE RHONE-ALPES	007 Ardèche	300	
640 2019-01-16	6 15:40:34	- 1	4 fr	2019-01-16 15:40:34	2019-01-16 13:41:53	GRAND EST	008 Ardennes	37	1
616 2019-01-18	8 09:53:42		4 fr	2019-01-18 09:53:42	2019-01-09 10:57:17	OCCITANIE	009 Ariège	12	(
725 2019-01-25	5 17:43:19		4 fr	2019-01-25 17:43:19	2019-01-25 11:25:16	GRAND EST	010 Aube	31	
726 2019-01-25	5 12:13:27		4 fr	2019-01-25 12:13:27	2019-01-25 12:08:40	OCCITANIE	011 Aude	144	-

Figure 4 : Extrait du tableau rempli par les chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) et présentant le nombre d'évaluations des incidences Natura 2000 pour lesquelles ils ont donné avis ou qu'ils ont instruites dans l'année

Source : Direction de l'eau et de la biodiversité- Ministère de la transition écologique et solidaire

Ces chiffres nous paraissaient pouvoir servir de base à une étude quantitative plus approfondie des EIN. Pourtant, dès les premiers entretiens, l'interprétation de ces données s'est révélée complexe. Chaque service Natura 2000 des DREAL et des DDT(M) possède des attributions différentes en tant que service instructeur et donne des avis pour différents types de projets en fonction de leurs liens avec les services instructeurs. Les organisations sont aussi diverses qu'il y a de DREAL et de DDT(M). Le chiffre donné par les DREAL sur le nombre de dossier d'EIN dont elles ont eu la charge dans l'année n'est donc ni représentatif des projets sur le territoire ni de l'implication de la DREAL dans la problématique des EIN (elle peut avoir un rôle fort sans pour autant qu'il y ait beaucoup de projets dans la région). Les chiffres remontés prennent en compte ce que les services Natura 2000 des DDT(M) instruisent mais moins bien ce sur quoi elles donnent avis pour d'autres services instructeurs, les données recueillies par le ministère ne sont donc pas utilisables dans un contexte d'étude nationale sur l'effet des EIN.

Nous avons donc cherché à évaluer quelles données chiffrées pourraient être obtenues en contactant nous-mêmes les DDT(M) et les DREAL. Certains services déconcentrés peuvent fournir des données très précises car ils ont de fortes relations de proximité avec les services instructeurs, mais ces cas sont minoritaires. La politique des EIN est trop transversale pour parvenir à obtenir ces informations. De plus, aucune information n'est transmise sur la

réalisation finale des projets, sur les prescriptions ayant été mises en place ou sur leur impact sur la biodiversité. Cela signifie, que quand bien même il serait possible de recueillir des données centralisées par les DDT(M), cela ne nous indiquerait pas s'il y a eu un impact sur le site et si l'évaluation des incidences a été effective. Dans ce contexte organisationnel il nous a semblé impossible de recueillir des données quantitatives d'une qualité suffisante pour mettre en place des indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité des évaluations des incidences Natura 2000.

#### 2.2.2 Choix de la méthodologie : ...au qualitatif

Nous avons donc été dans l'obligation de revoir notre méthodologie d'étude et nous avons décidé de nous baser sur des données qualitatives afin de tenter de faire ressortir les grandes tendances de l'effet de l'évaluation des incidences en multipliant les points de vue subjectifs. Afin d'obtenir ces informations, la méthodologie d'entretiens semi-directifs a été choisie, celleci nous permet d'obtenir des réponses précises sur des thématiques identiques d'un entretien à l'autre, tout en laissant suffisamment de place à la discussion permettant d'approfondir les thématiques et de présenter des exemples concrets. Ces entretiens ont pour but d'approfondir la compréhension du rôle porté par les différents acteurs dans le processus d'évaluation des incidences Natura 2000 et de connaître leur point de vue sur l'efficacité de ce dispositif pour la protection de la biodiversité à l'échelle des sites Natura 2000.

Le choix de la méthodologie d'entretiens semi-directifs s'inscrit dans un héritage fort de l'analyse des politiques publiques en France où cette méthode est prédominante, contrairement à d'autres pays où dominent plutôt des méthodes quantitatives, comme le démontrent Bongrand et Laborier en 2005. Par une analyse diachronique des études réalisées sur les politiques publiques, ces auteurs montrent que l'usage de l'entretien dans l'analyse des politiques publiques se généralise dans les années 1990, tout comme l'intégration de citations de ces entretiens au sein du texte comme argument de la démonstration. Cela tient sûrement au fait que, dans un contexte français de centralisation de l'Etat, réaliser des entretiens avec les acteurs qui mettent en œuvre les politiques publiques de façon concrète permet de sortir de cette relation hiérarchique et de faire remonter une parole qui est sinon rarement écoutée (Bongrand et Laborier, 2005). Par sa proximité avec les acteurs du terrain, cette méthode permet de sortir des méthodes d'analyse « détachées de la réalité », souvent mises en place par les grandes institutions nationales – qui, bien que pertinentes, ne prennent pas en compte le discours d'une suffisamment grande diversité d'acteurs. Nous pourrons ainsi, en rencontrant des acteurs divers de la politique par des entretiens semi-directifs, dresser un tableau de la mise en œuvre du dispositif et mettre en place une analyse « en action » de la politique publique étudiée, qui n'aurait pas été possible avec d'autres méthodes basées sur des indicateurs ou des questionnaires fermés (Bongrand et Laborier, 2005).

#### 2.2.3 Choix des différentes échelles étudiées :

Après avoir choisi la méthodologie globale, il a fallu cibler les terrains d'étude afin d'être le plus représentatif possible sur un travail de quelques mois ne nous permettant pas d'étudier en détail toutes les régions françaises. Les entretiens ont été menés à plusieurs échelles, le niveau de proximité avec le terrain des interlocuteurs est donc variable.

- L'échelle nationale, avec la rencontre d'acteurs nationaux et de chargés de mission des DREAL de façon exhaustive afin d'avoir une vue d'ensemble sur les enjeux de l'évaluation des incidences et ses effets sur la biodiversité, bien que les DREAL soient moins impliquées que les DDT(M) dans le processus d'EIN.
- **L'échelle régionale**, avec un échantillon d'acteurs (DDT(M), associations, animateurs et autres services instructeurs) permettant d'affiner les informations obtenues à l'échelle nationale et d'obtenir un point de vue plus précis sur l'efficacité concrète de l'évaluation des incidences. Nous avons sélectionné à cet effet quatre régions spécifiques que nous présenterons ci-après.
- L'échelle locale, avec l'étude de deux projets, un retournement de prairie et une manifestation sportive. Ces cas d'étude permettent de donner des exemples concrets et de rencontrer une diversité d'acteurs concernés par les évaluations des incidences afin de faire ressortir leur positionnement et leur point de vue. Cela permet d'illustrer les résultats que nous avons fait ressortir des entretiens à l'échelle nationale et régionale. De plus, nous pouvons intégrer à l'échelle locale les entretiens réalisés avec des animateurs de sites Natura 2000 qui ont une vision précise sur une zone très localisée.

Ainsi, quarante-six entretiens semi-directifs ont pu être réalisés, dix-huit avec des chargés de mission Natura 2000 des DDT(M), onze avec les chargés de mission des DREAL, deux avec des acteurs travaillant sur la question marine à l'AFB, trois avec des acteurs travaillant dans des associations, trois avec des animateurs, un avec un chargé de mission en bureau d'étude (dont l'interrogé avait aussi été animateur), deux avec des porteurs de projet, un avec un service instructeur urbanisme et un avec un acteur ayant travaillé aux autorités environnementales (AE et MRAE) (annexe 1).

#### 2.2.4 Choix des acteurs pour l'étude à l'échelle nationale

Comme nous l'avons vu plus haut, nous avons rencontré les chargés de mission de douze DREAL<sup>1</sup> de France métropolitaine afin d'avoir une vue d'ensemble sur les enjeux Natura 2000 et le positionnement de l'EIN dans ce cadre.

A l'échelle nationale, nous avons également pu rencontrer Christian Barthod qui a siégé durant sept ans à l'Autorité Environnementale et dirigé deux ans la MRAE d'Ile-de-France.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> La seule DREAL non interrogée est celle de Corse, trop peu impliquée dans l'évaluation des incidences Natura 2000 : le chargé de mission Natura 2000 nous a en effet conseillé de réaliser un entretien directement avec la DDTM Haute-Corse en raison de son implication sur le sujet, ce que nous avons fait.

Ayant donné des avis pour de très nombreux projets, il possède donc une vision d'ensemble sur la problématique des évaluations environnementales et de l'EIN.

Enfin, nous avons aussi pu contacter un acteur travaillant au siège de l'AFB afin de nous renseigner sur la problématique Natura 2000 en mer à l'échelle nationale.

#### 2.2.5 Choix des acteurs et des terrains d'étude pour le travail à l'échelle régionale

Afin de mener à bien l'étude à l'échelle régionale, nous avons choisi de définir quatre régions à étudier plus particulièrement. L'objectif était de viser des régions aux caractéristiques distinctes quant à leur biodiversité et aux pressions anthropiques qu'elles subissent afin d'avoir un panel de situations les plus variées possible. Nous avons choisi la Bourgogne-Franche-Comté et l'Occitanie du fait de leur diversité d'enjeux et de pressions en fonction des départements (montagne, littoraux, plaines agricoles, zones d'élevage...). Il nous a ensuite semblé pertinent de choisir la Normandie en raison de sa position dans le domaine biogéographique atlantique, des pressions agricoles qu'elle subit et qui est assez représentative des pressions ayant lieu sur la côte Ouest de la France et de sa situation littorale. Enfin, la quatrième région sélectionnée est l'Île-de-France, pour la particularité de sa biodiversité influencée par l'urbain et par les pressions liées à l'urbanisme et à la sur-fréquentation qu'elle subit. Cet échantillon reste trop limité pour représenter tous les enjeux en termes de faune et de flore et toutes les pressions sur la biodiversité que l'on peut retrouver sur le territoire français, d'où les entretiens réalisés avec les DREAL, mais il permet tout de même d'en englober une grande partie.

Sur cette base géographique, nous avons tenté de réaliser des entretiens avec un maximum d'acteurs gravitant autour de l'EIN en France, en priorisant les DDT(M) en raison de leur implication plus importante, de l'importance de leur décision dans la procédure et de leur rôle de carrefour entre acteurs. Malheureusement, certaines DDT(M) n'ont pas pu être rencontrés malgré les relances effectuées. Cela a limité notre travail dans l'idée que nous en avions à la base où nous souhaitions faire des études précises et les plus exhaustives possible des régions sélectionnées. De plus le manque de temps nous a empêchés de contacter toutes les DDT(M) dans la région Occitanie. Ainsi, nous avions comme idée de réaliser trente-trois entretiens avec des DDT(M) et dix-huit ont été effectivement réalisés (figure 5).

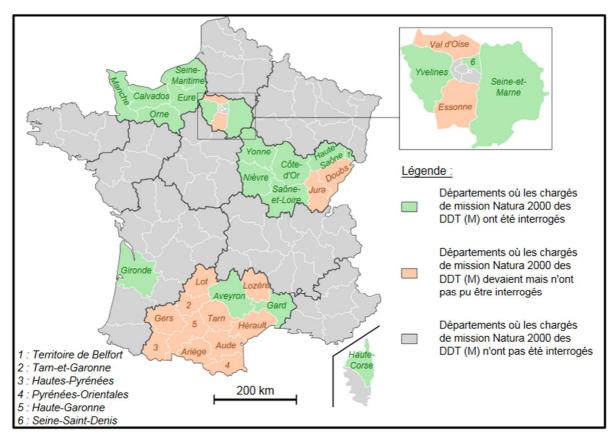


Figure 5 : Carte des départements où les chargés de missions Natura 2000 des DDT(M) ont été interrogés

Source du fond de carte : Philcarto

D'autres acteurs ont pu être interrogés à l'échelle régionale. Nous avons pu rencontrer trois acteurs d'associations, dont deux localisées dans le Languedoc-Roussillon, ce qui a permis de combler quelque peu le manque de vision que nous avions sur la région Occitanie (à cause du peu de DDT(M) interrogées) que nous avions sélectionnée pour étude. Nous avons aussi pu contacter, un acteur de Natura 2000 en mer en Atlantique, trois acteurs en bureaux d'étude et une personne travaillant au CRPF afin d'approfondir la question des EIN dans le domaine forestier, qui est tout à fait particulière.

Il aurait été intéressant de rencontrer un instructeur en préfecture, voyant passer un grand nombre de dossiers, qui n'a pas eu la possibilité de répondre à mes sollicitations. De plus, si le temps accordé à l'étude avait été plus important, il aurait été intéressant d'approfondir les entretiens avec d'autres bureaux d'étude, d'autres acteurs des missions d'autorité environnementale régionales, d'autres associations, différents services instructeurs (notamment des préfectures, des unités police de l'eau et agriculture des DDT(M)), et d'autres acteurs de l'EIN en zone marine.

### 2.2.6 Choix des études de projet et présentation des acteurs et de la méthodologie d'étude à l'échelle locale

A l'échelle locale, nous avons pu réaliser des entretiens avec un service instructeur sur les questions d'urbanisme au sein d'une communauté d'agglomération et trois entretiens avec des animateurs de sites Natura 2000 (dont l'un dans le cadre d'une étude d'un projet de retournement de prairie).

En effet, dans le cadre de l'étude à l'échelle locale, nous avons choisi d'étudier un retournement de prairie et une manifestation sportive. Ces deux projets sont emblématiques du régime d'évaluation des incidences car ils sont récurrents dans la plupart des territoires interrogés et ne sont pris en compte par aucune autre réglementation environnementale.

Les deux projets étudiés sont situés en Seine-Maritime. Ils nous ont été conseillés par la DDT(M) en raison de leur caractère récent et de l'implication des porteurs de projet dans cette évaluation afin que nous puissions obtenir une réponse de leur part.

Le retournement de prairie était situé à Vatteville-la-Rue au sein et à proximité du site Natura 2000 de l'Estuaire et marais de la Basse-Seine (FR2310044). Il concernait 3,60 hectares afin de planter ensuite une culture de maïs. Il n'a finalement pas été réalisé.

Le second projet étudié est le Tour de Normandie, une course de cyclisme professionnel importante se déroulant chaque année en mars. Nous avons étudié plus précisément l'évaluation des incidences réalisée pour l'évènement de 2019. Le circuit passant sur de nombreux sites Natura 2000, les animateurs ne sont pas intervenus lors du montage du projet, nous ne les avons donc pas contactés.

Dans le temps imparti, il n'a pas été possible d'approfondir l'étude de ces projets au point de pouvoir réaliser une étude de cas. Ils seront donc mentionnés comme exemple dans notre étude.

Nous aurions voulu étudier un projet de plus grande importance comme un projet éolien, mais il est difficile de trouver un projet pertinent : la plupart des projets cités par les acteurs interrogés n'ont pas encore été montés ou les services Natura 2000 nous ayant conseillé les projets ne sont pas en mesure d'avoir des retours sur l'avis final donné et ne peuvent donc pas nous aiguiller sur les contacts à prendre. De plus, le temps consacré à l'étude était trop limité pour prendre le temps d'étudier de façon complète un dossier si important, regroupant une étude environnementale et une EIN avec une multitude d'acteurs gravitant autour.

### 2.3 Méthodologie des entretiens

### 2.3.1 Méthodologie des questionnaires

Les questionnaires réalisés relèvent tous de la même logique et soulèvent les mêmes questionnements, bien qu'ils aient été adaptés en fonction du rôle de chaque interlocuteur, que des questions aient été modifiées, ajoutées ou supprimées. Nous allons, avant de présenter les questionnaires en eux-mêmes, exposer les références bibliographiques qui ont permis leur construction.

### 2.3.1.1 Recherches bibliographiques et inspirations

Dans un premier temps, nous avons repris le cadre méthodologique de l'ASGE pour donner une forme et une logique à nos questionnaires. Nous avons donc choisi de demander au préalable à l'acteur interrogé de définir les objets environnementaux (les enjeux) qui lui semblent prépondérants sur son territoire et les menaces anthropiques qui les impactent. Il fallait ensuite demander à l'interrogé quels enjeux et quelles menaces sont plus particulièrement traités par l'EIN. Après quoi il nous fallait demander quelles politiques pouvaient interagir avec l'EIN sur le territoire et jouer sur son degré d'efficacité. Par cette succession de questions, nous avons suivi le cadre de l'ASGE : définition de l'objet environnemental et description de l'effet des gestions intentionnelle et effective qui interagissent avec la politique étudiée. De plus, une grande part du questionnaire portait sur le rôle des différents acteurs, leurs liens avec les autres acteurs de la politique et la mise en œuvre pratique du dispositif (son efficacité et ses limites). Ces deux points ont eux-aussi été guidés par la méthodologie de l'ASGE présentée plus tôt donnant une place centrale aux acteurs de l'environnement et précisant la nécessité de replacer l'analyse dans un système de gestion concrète.

De plus, afin de compléter les questionnaires, nous avons suivi le principe de création d'entretiens proposé par Grémion et Worms, selon lesquels « La pertinence des questions posées aux interviewés [est] assurée par la longue préenquête qui [permet] de faire émerger les points de cristallisation des perceptions des acteurs régionaux (les problèmes clés) » (Grémion et Worms, 1968). Pour ce faire, un travail préalable de lecture de textes juridiques et de rapports a été réalisé afin d'identifier les points clefs à relever lors des entretiens en soulevant les principales limites à l'efficacité de l'EIN. Voici les premiers points que nous avons pu relever et que nous mettons en lien avec les questions présentes dans nos questionnaires :

- Une approche souvent uniquement procédurale de l'évaluation des incidences, c'est à dire sans vérification de terrain et sans prise en compte de l'avis de l'animateur du site (Allag Dhuisme *et al.*, 2015). Nous avons donc cherché à savoir quelle était la place de l'animateur dans le dispositif de l'EIN, quel diagnostic préalable est réalisé sur le terrain et quel suivi, contrôle ou veille découle des autorisations de projets.
- Des difficultés de prise en compte des effets cumulés des projets sur les habitats et les espèces, ce par le porteur de projet et par les services de l'Etat validant l'évaluation des

incidences (Cour des comptes européenne, 2017). De plus, les autorisations administratives de mise en place de projet sans impacts significatifs s'accumulent avec le temps et aucune mémoire n'en est gardée, ainsi des effets cumulés apparaissent sans qu'il soit possible de les évaluer (Allag Dhuisme et al., 2015). Une base de données permettant de rassembler toutes les informations des projets réalisés permettrait de mieux mesurer les effets cumulés, comme cela a été fait en Bavière (Cour des comptes européenne, 2017). Basés sur cette réflexion sur les effets cumulés, nous avons cherché à connaître la perception des acteurs sur cette thématique, la définition qu'ils en donnaient et quelles tentatives de prise en compte de ces effets ils mettaient en place (notamment grâce à des outils informatiques).

- Un manque de connaissances sur les sites concernés par les évaluations d'incidence provenant d'une difficulté à mutualiser et stocker les informations obtenues et pouvant rendre complexe la procédure et incertains les résultats obtenus quant à l'impact significatif du projet (Conseil général de l'Environnement et du développement durable (CGEDD), 2016). Nous avons donc cherché à savoir lors des entretiens si les connaissances naturalistes des services instructeurs et contributeurs étaient suffisantes ou non pour statuer sur l'impact du projet.
- Un effet non significatif ne veut pas forcément dire acceptable, le projet peut tout de même engendrer une dégradation des habitats ou de l'état de conservation des espèces même si son impact sur l'environnement en vue des objectifs de conservation du site n'est pas significatif (CGEDD, 2016). Ainsi, nous avons tenté de faire ressortir lors des entretiens le point de vue des acteurs sur cette notion de significativité et de voir si les prescriptions pour limiter les impacts étaient données pour chaque projet ou uniquement pour des projets qui auraient eu un impact considéré comme significatif.
- Un dispositif pouvant freiner les petits projets en raison des lourdeurs administratives qui posent d'importantes difficultés techniques (Azema, 2017). On constate des stratégies d'évitement de l'évaluation d'incidence quand le coût (travail et financier) de sa mise en place est considéré comme disproportionné par le porteur de projet. Il serait possible de mettre en place des chartes de bonnes pratiques spécifiques, qui, une fois signées par le porteur de projet, réduiraient au minimum le formulaire à remplir pour l'évaluation des incidences, celui-ci s'étant déjà engagé à limiter son impact par une charte (Allag Dhuisme et al., 2015). Sur cette base nous avons tenté d'obtenir le point de vue des acteurs sur l'effet repoussoir de la procédure (ou effet de fuite) ainsi que sur les manquements à la réalisation d'EIN que le dispositif peut provoquer. Nous avons cherché à obtenir des exemples sur ce dernier point et nous avons demandé quelle procédure de régularisation était ensuite généralement mise en œuvre. Enfin, nous avons cherché à savoir si des chartes de bonnes pratiques permettant d'éviter de réaliser une EIN avaient été mises en place sur le territoire.
- Un suivi de la mise en œuvre du projet par les services de l'Etat qui est très limité (Allag Dhuisme et al., 2015). A partir de cette hypothèse, nous avons demandé quelles procédures de suivi et de contrôle étaient mises en place et quels en étaient les résultats.
- Une volonté globale de démontrer l'absence d'impacts significatifs dus au projet en raison des complications qu'engendrerait la présence d'impacts (mise en place d'une nouvelle évaluation, de mesures de réduction ou un renoncement au projet) malgré les limites scientifiques du raisonnement ou des données utilisées (et donc un non-respect du principe de précaution) (CGEDD, 2016). Nous avons tenté de mesurer l'effectivité de cette hypothèse en

questionnant les acteurs sur la qualité du fond et de la forme de dossiers d'EIN en fonction des différents types de projet.

Ainsi, sur cette base bibliographique d'hypothèses nous avons pu faire ressortir les points clefs semblant problématiques dans la mise en œuvre de l'EIN. Nous avons ajouté ces points de questionnement à des questions plus générales sur le rôle des acteurs, sur les enjeux du territoire, les menaces anthropiques et les politiques qui interagissent avec l'EIN, qui sont des axes de réflexion tirés de la méthodologie de l'ASGE présentée précédemment.

### 2.3.1.2 Elaboration des questionnaires

Différents questionnaires ont été réalisés autour d'une logique commune que nous allons présenter (tableau 2).

Tableau 2 : Logique commune des différents questionnaires

1 ableau 2 . Logique commune des différents questionnaires				
Bloc thématique	Principales informations recherchées	Objectifs des blocs		
La pertinence de l'EIN et des autres politiques face aux enjeux de conservation	Diagnostic des enjeux de biodiversité du territoire concernant l'acteur (la région pour la DREAL, le département pour la DDT(M), le site pour un animateur etc)	La première thématique traitant des enjeux et des menaces traitées par les évaluations des incidences ou par d'autres politiques a pour objectif de définir le problème environnemental auquel l'EIN a		
	Diagnostic des menaces anthropiques pesant sur le site Natura 2000	vocation à répondre et dissocier l'effet du dispositif d'EIN en lui- même du rôle que peuvent avoir d'autres politiques et réglementations sur l'état de		
	Parmi les menaces citées précédemment, lesquelles sont prises en compte par l'EIN	conservation des sites Natura 2000.		
	Les politiques qui interagissent avec l'EIN (maximisant son effet ou le limitant), qui lui font doublon. Identification des lacunes juridiques que l'EIN vient combler			

Bloc thématique	Principales informations recherchées	Objectifs des blocs
La procédure	L'évolution historique de Natura 2000 et de l'EIN (mise en place des listes et du dispositif avec les acteurs locaux)	La seconde thématique a un objectif plus descriptif de la procédure d'EIN et des questions que sa mise en place soulève. Cette partie sur l'organisation doit nous permettre de relever les
	La qualité de la forme et du fond des dossiers	points de fonctionnement permettant de contribuer à l'efficacité du dispositif mais aussi de soulever les principales entraves à son efficacité sur le
	Les cas de non-respect de l'obligation réglementaire et de régularisation	territoire.
	Le niveau de compétences écologiques des acteurs	
	La qualité, le suivi/contrôle des mesures d'évitement, de réduction, d'accompagnement et de compensation	
	La qualité et la pertinence des listes locales	
Les notions centrales de l'EIN	Les effets cumulés et indirects d'un projet sur la biodiversité d'un site	La troisième thématique a pour objectif de comprendre comment ces notions sont interprétées et les conséquences de leur
	Le principe de précaution	interprétation sur leur mise en œuvre
	La notion d'impact significatif	

Bloc thématique	Principales informations recherchées	Objectifs des blocs
L'efficacité de l'EIN	L'effet de l'EIN sur l'état de conservation des habitats et des espèces	La quatrième thématique touche au cœur de la problématique en cherchant à recueillir l'avis (qu'il doit justifier) de l'interlocuteur sur l'efficacité de l'évaluation des
	Les limites de son efficacité et les idées qu'ils auraient pour pallier ces limites	incidences Natura 2000 dans l'atteinte des objectifs de conservation du site. Cette réponse aura été amenée par la longue réflexion de l'interrogé tout au long de l'entretien et lui permettra de réaliser une synthèse de son discours. Cela permet d'obtenir la réponse la plus objective possible dans un contexte où la notion d'efficacité est comprise comme nous l'avons définie dans ce travail. Cette partie permet aussi de faire ressortir ce qui limite l'efficacité et leurs idées pouvant permettre une amélioration de celle-ci dans l'avenir.

Comme nous l'avons dit, ce questionnaire a été adapté en fonction du type d'acteur rencontré. Les DDT(M) et DREAL avaient le questionnaire le plus complet et approfondi car elles possèdent une vue assez globale sur les EIN (annexe 2)

Pour les acteurs de la thématique EIN en mer, le questionnaire était très simplifié. L'objectif était de comprendre le dispositif global car la complexité du sujet qui a un fonctionnement et une efficacité très différente de l'EIN sur terre et le manque de temps nous ont empêchés de rencontrer suffisamment d'acteurs et plus développer sur cette thématique (annexe 3).

Pour les entretiens avec les animateurs, le questionnaire était plus axé sur les enjeux de leur site, les relations qu'ils entretenaient avec les autres acteurs et l'effet qu'a l'EIN sur le site dont il est responsable (annexe 4)

Les entretiens avec les associations traitaient de leur rôle propre dans le dispositif de l'EIN, de leur point de vue sur la réglementation et les notions clefs (impact significatifs, effets cumulés) et des limites de la politique sur lesquelles elles travaillent (annexe 5).

L'entretien avec le service instructeur en mairie a été plus succinct et principalement basé sur la mise en œuvre car l'interrogé était peu au fait de la procédure d'EIN (annexe 6).

Pour l'interrogé ayant travaillé à l'AE et à la MRA Ile-de-France, l'entretien s'est principalement axé sur les fonctions des autorités environnementales et sur la réglementation du dispositif d'EIN (annexe 7).

Pour les bureaux d'étude, l'entretien s'est surtout concentré sur le lien entre l'EIN et les évaluations environnementales et sur les jeux d'acteurs entre le porteur de projet et le bureau d'étude (annexe 8).

Enfin, l'adaptation de ce questionnaire a été très importante pour les entretiens liés à l'étude de projets à l'échelle locale. L'objectif de ces entretiens a été de voir quelle forme aurait eu le projet sans EIN, quelles modifications ont été faites en raison de la réglementation, quel impact sur la biodiversité le projet a pu avoir et quelles autres réglementations ont pu aller dans le même sens ou à l'encontre de la conservation du site (annexe 9).

### 2.3.2 Les limites inhérentes à la méthodologie des questionnaires semi-directifs

Les entretiens semi-directifs peuvent entraîner une différence de traitement des thématiques entre les entretiens. En effet, l'ordre des questions peut être remodelé lors de la conversation, un interrogé peut s'attarder sur certains points et survoler d'autres alors qu'un autre ferait l'inverse. Il y a donc une importante disparité dans les résultats obtenus qu'il faudra garder en tête lors du traitement des données.

De plus, la méthode employée est purement qualitative, il est donc plus complexe d'obtenir des résultats quantitatifs que si nous avions employé une méthodologie de questionnaire fermés qui aurait pu permettre de révéler des modes de gestion du dispositif majoritaires. Pourtant, la complexité du système semblait trop importante pour mettre en place des questions trop fermées et les entretiens semi-directifs ont pour mérite de révéler les particularismes propres à l'action de chaque interrogés qui semble être constitutifs du dispositif d'EIN.

Un autre biais est lié à la position de l'enquêteur et à la question de neutralité. Celle-ci peut sembler problématique lors de l'entretien. En effet, sans cette neutralité, le discours de l'interrogé se trouve orienté par l'enquêteur. Plus le nombre d'entretiens réalisés augmente, plus les connaissances de l'enquêteur sur le sujet augmentent. Ainsi l'enquêteur interagit plus avec l'interlocuteur et le pousse à aller plus loin dans sa réflexion. Ce processus est en réalité assez fréquent dans les travaux basés sur les entretiens semi-directifs ou non-directifs : « d'autant plus qu'on accumulait une expérience pratique, on avaient tendance à s'éloigner d'une neutralité «ordinaire». » (Legavre, 1996). Cette progression de l'enquêteur diminue le caractère comparable des entretiens entre eux mais cela permet de pouvoir aller plus loin dans la réflexion et de progresser dans la précision des informations obtenues, donc d'augmenter la qualité des résultats. De plus, le témoignage recueilli n'est donc pas à considérer comme uniquement en provenance de l'enquêté mais comme un discours construit par deux individus et influencé par un rapport social permettant à l'enquêté de pousser sa réflexion plus loin que ce qu'il pensait possible au premier abord (Billiez et Millet, 2001). La place de la neutralité en entretiens ne doit plus être considérée comme un idéal mais comme un élément duquel il faut se détacher

pour assumer pleinement la subjectivité de l'enquêteur et considérer l'entretien comme une relation sociale, mêlant deux êtres subjectifs avec des rôles distincts.

Précisons que les résultats obtenus ne sont pas exhaustifs. En effet, l'interrogé s'expose à des oublis dans son discours. Il faudra donc se prémunir de ce biais en considérant durant toute l'analyse que ce n'est pas parce qu'un interlocuteur n'a pas mis en avant un certain point, alors que d'autres ont pu le mettre en avant, qu'il ne pense pas qu'il soit véridique ou important (Bongrand et Laborier, 2005).

Enfin, l'utilisation de deux méthodes d'entretiens différentes : de visu et téléphonique, a pu engendrer des rapports très variables avec les interrogés. Ainsi, les entretiens téléphoniques ont été généralement plus courts que les entretiens de visu et contenaient moins d'exemples. Il aurait été idéal de pouvoir réaliser une plus grande partie des entretiens de visu afin d'obtenir des informations plus précises, imagées et nombreuses.

### 2.4 Méthodologie d'analyse des données

#### 2.4.1 Les données obtenues

Les entretiens réalisés ont duré entre une et deux heures en moyenne. Si nous nous basons sur le travail réalisé par Bongrand et Laborier en 2005, notre échantillon peut être considéré comme étant dans la moyenne des pratiques d'entretiens semi-directifs. Nous nous positionnons donc de façon correcte par rapports aux autres travaux de cette discipline, même si cela ne signifie pas que le nombre est suffisant sachant que dans notre cas les questionnaires varient en fonction des types d'acteurs interrogés. Ainsi, tous les questionnaires ne sont pas comparables même s'ils comportent des questions identiques. Ces questions identiques ont permis dans l'analyse de pouvoir traiter certaines questions sans distinguer le rôle des acteurs et donc d'avoir un échantillon plus représentatif sur ces points. Pour les DDT et les DREAL, l'échantillon est suffisamment représentatif pour pouvoir tirer des conclusions pertinentes. Mais certains acteurs (animateurs, associations, bureaux d'étude...) sont trop peu représentés dans notre échantillon. Il sera donc nécessaire de veiller à ne pas trop généraliser ces résultats et aucun traitement quantitatif ne pourra être fait pour ces entretiens. Nous nous baserons donc principalement sur des citations pour obtenir des résultats de ces entretiens. De façon plus générale, nous avons pu constater en retranscrivant les entretiens, et pour reprendre les mots de Billiez et Millet, que « même si le travail d'analyse sur des corpus d'entretiens ne permet jamais d'atteindre un nombre considérable de sujets, les discours recueillis offrent toujours des recoupements thématiques (ainsi bien sûr que des divergences). » (Billez et Millet, 2001). Ces recoupements thématiques et discours récurrents quelque soient les acteurs ont permis d'aiguiller la réflexion de ce mémoire.

Pour ce qui est de la durée des entretiens, le même article mentionne que cinquante-deux enquêtés sur soixante-cinq disent avoir réalisé des entretiens d'une durée de une à deux heures. Nous nous situons donc dans cette fourchette qui semble pertinente car la longueur de l'entretien permet de créer progressivement une relation avec l'interrogé et d'ouvrir le dialogue (Bongrand et Laborier, 2005).

### 2.4.2 Retranscription semi-intégrale des entretiens

Suite aux entretiens enregistrés, des retranscriptions ont été réalisées. En raison du temps limité pour ce travail, de la durée des entretiens (au total cinquante-cinq heures) et de leur nombre, il n'était pas envisageable de réaliser des retranscriptions intégrales. Nous avons donc choisi de retranscrire les entretiens dans un tableur (en ordonnée les différents acteurs et en abscisse les thématiques/questions posées) (figure 6) afin d'organiser les réponses par thématique et de faciliter la comparaison des discours entre les acteurs ainsi que l'analyse des données. Ces retranscriptions ont été faites avec précision et un maximum de détails y ont été intégrés, ainsi que des citations.

	A	В	
1		Service instructeur, animateur Seine saint Demis – 04/06 – IRL	
14	Effets de fuite/ épouvantail	Il fonctionne un peu, nous on joue là-dessus. Surtout grâce à la difficulté de faire de la compensation.	
15	Evitement des impacts significatifs	Souvent ce sont des avis favorables, j'ai eu 3 ou 4 cas où ça a été défavorables, avec des préconisations données par nous :	
16	Réduction/accompagnement des impacts significatifs	souvent on demande de faire des suivis en plus pour participer à l'acquisition de 'Données', de mettre quelques mesures de réduction en plus, d'améliorer les mesures proposées etc  La plupart du temps les porteurs de projets proposent des mesures dans leur EIN. On essaie de travailler avec eux sur leurs mesures, c'est du cas par cas en fonction des enjeux.  Il y a jamais eu un projet qui s'est passé sans mesures, il y a au moins une d'évitement et une d'accompagnement, réduction pas toujours.	
17	Compensation des impacts significatifs	Souvent ça fait peur, ça permet de faire annuler des projets. Parfois des mesures de compensation passent en réduction pour éviter la demande à la commission.	
18	Contrôles des mesures et suivi	Non, n'en mettent pas en place. Dans le dossier il y a des mesures mais après ce n'est pas forcement suivi et on a rien pour contrôler. L'ONCFS c'est rare ils sont 3 sur l'IDF.	
19		Indirects exemple: Prolongement des lignes du grand Paris: installation des gares où on creuse dans le sol et on descend une boite préformée. Mais quand on traverse les différents horizons on croise des nappes phréatiques donc il faut pomper cette eau à cause de la poussée d'Archimède qui ferait remonter la boite, il n'y aura pas de stabilité. Donc pour compenser cette perte, les eaux des autres nappes vont drainer et au-dessus les plans d'eau vont aussi être drainés: on a trouvé des impacts de rabattement de nappes de 20 à 50cm d'eau dans nos bassin alors que les gares sont à 3km, ce qui est énorme car on a des petites hauteurs d'eau. Donc ça va déstructurer l'écosystème. Donc ils ont mis en place des techniques avec des ouvrages spécifiques dans les parcs impactés en allant puiser dans des nappes profondes pour réalimenter les plans d'eau. C'est passé en mesure de réduction alors qu'à mon sens c'est une mesure de compensation, mais il faut que ça avance rapidement les travaux. 300 000 euros pour ces forages sur nos 2 parcs impactés. Indirects: ne sait pas comment les prendre en compte, ça passe un peu à la trappe.	
	Effets cumulés/ indirects	Cumulés : selon la DRIEE ce sont les effets cumulés par le même porter de projet. Et quand ils prennent en compte tous les autres projets ils ne sont pas toujours au courant des projets qu'il y a eu et parfois certains ne sont pas encore mis en place.	

Figure 6 : Extrait du tableau de retranscription réalisé sous forme de tableur Excel

### 2.4.3 Le choix de la méthode d'analyse des données

Comme dit précédemment, il n'a pas été possible dans le temps imparti à l'étude de réaliser des retranscriptions intégrales des entretiens et il n'est donc pas possible de mettre en place une analyse de donnée textuelle (ADT) avec des logiciels spécialisés qui sont la manière la plus courante pour traiter une grande quantité d'entretiens semi-directifs. De plus, la pertinence de ce dispositif pour un travail d'évaluation de l'efficacité d'une politique publique, dont l'un des principaux objectifs est d'obtenir la formulation d'informations concrètes et factuelles, ne semblait pas adaptée.

L'objectif de notre étude est de faire ressortir les courants globaux de la politique par le discours d'individus aux statuts variés. Afin de traiter les données, nous allons tenter de passer du qualitatif au quantitatif en réalisant des pourcentages sur certaines questions de l'entretien afin de faire ressortir les avis globaux des acteurs et les consensus qui se dessinent. En effet, malgré la divergence des termes utilisés par les acteurs, les mêmes idées reviennent très fréquemment et parfois même systématiquement. Si l'on se base sur le critère journalistique du recoupement de sources : « une information n'existe que si elle a été donnée par au moins deux sources indépendantes l'une de l'autre, si possible de première main » (Thoening, 2002). Ainsi, nous nous sommes basés sur ces idées revenant de façon récurrente pour organiser notre argumentaire et nous allons tenter de montrer les divergences et les recoupements qui existent entre les différents points de vue des acteurs. La méthode que nous allons utiliser, aisée à mettre en œuvre et permettant de passer du qualitatif au quantitatif est nommée "repérage statistique" et est définie comme "la mesure de la fréquence d'apparition de chaque valeur d'un descripteur donné dans une population ou un échantillon donnés [...] Les expressions utilisées par les

répondants n'ont pas nécessairement [la même] forme précise dans la mesure où chacun s'exprime dans son propre langage" (Romelaer, 2005). En nous basant sur ces principes, nous pouvons considérer que la méthodologie employée sera suffisamment fiable pour répondre à la problématique proposée.

Afin de compléter cette méthode quantitative, nous utiliserons de nombreuses citations provenant des entretiens réalisés et qui nous permettront d'une part d'appuyer nos arguments par le témoignage des acteurs et d'autre part d'approfondir nos arguments grâce à leur point de vue.

Enfin, notre travail se basera aussi sur une analyse des différentes politiques qui interagissent avec l'EIN afin de faire ressortir dans différents cas l'efficacité propre à l'EIN. Des textes de loi nous serviront donc de donnée et d'appui dans notre analyse.

### 2.4.4 Le choix d'organisation des données obtenues

Nous allons présenter la réflexion, basée sur la méthode d'ASGE, qui a permis d'organiser les données obtenues lors des entretiens et de guider la réflexion.

Nous avons dans un premier temps tenté de définir quels étaient les enjeux principaux dans les sites Natura 2000 d'après les acteurs interrogés ainsi que les menaces anthropiques qui pesaient sur eux. Afin de faire ressortir le rôle propre à l'évaluation des incidences, nous identifié celles que l'EIN traitait et mis de côté celles qui étaient traitées par les chartes ou les contrats Natura 2000. Nous avons donc obtenu une liste de types de projets, ou menaces anthropiques, sur lesquels l'EIN est supposée avoir un effet afin qu'ils n'aient pas un impact significatif sur les enjeux présentés. L'objectif est de jauger la pertinence théorique du dispositif d'EIN. La pertinence peut être définie dans ce mémoire comme « l'adéquation entre les objectifs globaux de la politique et les enjeux auxquelles elle est censé répondre » (Rouveyrol, 2016).

Sur cette base, nous avons tenté de rendre compte de l'effet de l'EIN sur les projets de deux manières successives.

La première est par la description de la procédure de mise en place des projets soumis à EIN de façon diachronique. Ici chaque étape de l'EIN est détaillée et évaluée comme étant plus ou moins efficace. Les limites de son efficacité sont mises en exergue afin de soulever ce qui peut potentiellement limiter l'atteinte des objectifs de préservation des sites Natura 2000.

La seconde est la mise en avant des actions de gestion intentionnelle et de gestion effective qui interagissent avec l'EIN. Nous avons, par thématique, présenté les réglementations, législations et politiques qui vont dans le sens ou à l'encontre des objectifs de préservation de l'EIN et ainsi influent sur son efficacité. L'objectif ici est de voir l'intensité plus ou moins forte de l'EIN pour préserver la biodiversité par rapport à l'influence des autres politiques ayant cours sur le territoire.

Enfin, nous avons repris la liste de menaces anthropiques présentées au début de nos résultats et, éclairé par l'étude de la mise en œuvre de la politique ainsi que par l'étude de l'effet de l'EIN influencé par les autres politiques, nous avons pour chaque enjeu et pression correspondante défini si l'effet était suffisant, moyen ou insuffisant.

#### 2.4.5 Limites du traitement des données

Malgré la rigueur de la méthode employée, certains biais sont à prendre en considération et à ne pas oublier durant l'analyse des données et la lecture des résultats.

Comme le présente l'article de Bongrand et Laborier, « construire au travers d'entretiens des représentations que partagent des acteurs tend à donner à la situation d'entretien et au discours des acteurs un statut uniforme, sans en différencier les usages ». Dans notre cas d'étude, il est difficile de pallier ce problème car en raison du grand nombre d'entretiens réalisés nous avons été obligés de classifier les réponses obtenues en les regroupant en plus grands ensembles pour obtenir des résultats lisibles, ce qui fait perdre une partie de l'hétérogénéité des discours recueillis. Pour tenter de limiter ce biais, une part importante sera accordée aux citations et aux exemples concrets afin de montrer au maximum la complexité et la rugosité des situations.

De plus, la subjectivité du chercheur est élevée dans ce type de méthodologie d'analyse et d'interprétation des discours. En effet, « « L'utilisation de l'entretien suppose le recours à des méthodes d'analyse de contenu dont chacun sait qu'elles sont largement tributaires d'interprétations que même les méthodes les plus récentes ne parviennent pas à détacher de la subjectivité et des biais de lecture des analyste » (Abric, 2005). Il sera donc important de garder cela en tête lors de la lecture des résultats

Nous avons présenté nos choix méthodologiques d'obtention de données qualitatives par des entretiens semi-directifs réalisés avec une grande diversité d'acteurs. Ces entretiens seront ensuite retranscrits dans un tableur et les réponses seront organisées par thématique. Quelques comptages seront réalisés à partir des entretiens faits avec les chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) et des DREAL et des citations seront utilisées dans l'analyse des données. Ainsi, notre analyse des résultats se base sur trois piliers : un pilier quantitatif avec quelques comptages, un pilier qualitatif avec des citations et un pilier logique basé sur la méthode d'ASGE permettant d'organiser le raisonnement.

### 3 Résultats

# 3.1 Le traitement des enjeux de biodiversité par l'évaluation des incidences Natura 2000

3.1.1 Les enjeux principaux au sein des sites Natura 2000 en France et les facteurs qui les influencent

Nous allons, avant tout, définir le terme *enjeux*, central dans cette réflexion. Nous avons choisi d'utiliser la définition de l'AFB dans son Guide d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels (2017) : « *Littéralement un enjeu désigne* « *ce qui est en jeu* », « *ce qui est à perdre ou à gagner sur le site* ». Nous considérerons donc les enjeux Natura 2000 comme étant la biodiversité du site, les espèces et les habitats pour lesquels les sites Natura 2000 ont été désignés.

Afin d'évaluer l'efficacité de l'EIN, nous allons présenter préalablement les enjeux et les menaces pesant sur la biodiversité dans les régions et départements étudiés. Ainsi, nous avons réalisé un tableau (tableau 3) classant les enjeux Natura 2000 principaux selon les réponses des DDT(M) et les DREAL interrogées et l'importance des menaces anthropiques qui pèsent sur eux. Pour cela, nous nous sommes basés sur les questions posées : Quels enjeux (espèceshabitat) sont les plus importants sur vos sites Natura 2000 ? A quelles menaces sont-ils confrontés ?

Nous avons choisi de traiter ces questions en utilisant les réponses des DREAL et des DDT qui ont un point de vue global sur les principaux enjeux et menaces dans leurs départements et régions, là où un animateur aura un point de vue centré sur son site ou une association de défense de l'environnement uniquement sur des projets soumis à consultation. De plus, nous avons regroupé certaines espèces et milieux proches afin de conserver un tableau lisible.

Tableau 3 : Enjeux Natura 2000 et menaces anthropiques qu'ils subissent selon les entretiens avec les chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) et DREAL interrogées

Enjeu (milieux ou espèces : une distinction est faite entre espèce et milieux lorsque l'interrogé cite l'espèce comme un enjeu propre)	Nombre de fois où l'enjeu est cité (sur trente entretiens)	Menaces dues à l'action anthropique sur ces milieux
Milieux ouverts (prairies, pelouses, milieux agricoles)	20	Changement de pratiques agricoles (abandon de l'élevage pour des cultures, uniformisation des cultures, retournements, arrachage de haies): 13  Enfrichement et déprise agricole: 8  Intensification des pratiques agricoles par des intrants: 6  Urbanisation (bâti, mitage, voirie, etc.): 4  Dérangement: 2  Boisement: 2  Eolien: 1  Drainage: 1
Avifaune	14	Eolien: 5 Manifestations sportives: 3 Fréquentation et dérangement: 1 Grandes infrastructures (routes, LGV, gares): 1
Milieux humides (tourbières, étangs, mares)	11	Abandon des pratiques (fermeture des milieux) : 2 Travaux (Remblaiement et assèchement) : 2 Carrières : 1 Intensification des pratiques agricoles par des intrants (eutrophisation) : 1 Espèces exotiques envahissantes : 1

Enjeu (milieux ou espèces: une distinction est faite entre espèce et milieux lorsque l'interrogé cite l'espèce comme un enjeu propre)	Nombre de fois où l'enjeu est cité (sur trente entretiens)	Menaces dues à l'action anthropique sur ces milieux
Sites rivière	11	Dérangement et fréquentation (Activités récréatives) : 2 Barrages : 1 Urbanisation : 1 Changement de pratiques agricoles (retournement de prairie) : 1
Milieux côtiers (dunaires, falaises, landes)	10	Urbanisation: 7 Manifestations sportives: 4 Fréquentation: 3 Grandes infrastructures: 1
Milieux forestiers	9	Fréquentation et dérangement (piétinement, moto-cross): 5 Manifestations sportives: 3 Production forestière (intensification): 2
Chiroptères	8	Eolien: 2 Manifestations nocturnes: 1 Urbanisation: 1
Milieux de montagne	2	Manifestations sportives : 2 Fréquentation : 2
Parcs (en Ile-de- France)	1	Dérangement : 1

Ce tableau présente tout d'abord les enjeux départementaux ou régionaux cités par les services déconcentrés de l'Etat. Certains enjeux semblent récurrents dans la plupart des sites, notamment ceux liés aux milieux ouverts, humides, côtiers, aux sites rivières et à l'avifaune, qui sont cités dans un tiers des entretiens au moins. Nous avons distingué l'avifaune des milieux auxquelles les différentes espèces d'oiseaux sont assimilées lorsque l'interrogé citait l'avifaune comme un enjeu propre. Pourtant, nous pouvons par exemple supposer que parmi les interrogés ayant mentionné le dérangement dans les milieux ouverts, certains faisaient référence au dérangement de l'avifaune présente sur le site sans le dire explicitement. De plus, lorsqu'un interrogé nous citait un enjeu sur le territoire, il n'y avait pas toujours une menace anthropique derrière, d'où les comptes inégaux entre la seconde et la troisième colonne. Ainsi, ce tableau a ses limites quant à la pression du comptage qui a pu être fait et nous nous contenterons d'en faire ressortir les grandes dynamiques par enjeu :

- Les milieux ouverts sont les plus fréquemment cités et sont principalement impactés par les pratiques agricoles. Ces pratiques sont de deux types : une déprise agricole et en parallèle une intensification d'autres espaces agricoles. Cette intensification agricole prend deux formes : une intensification des pratiques par l'utilisation d'intrants et une modification en profondeur des pratiques avec un changement du type d'agriculture exercé et une augmentation de l'openfield.
- **Les milieux humides** constitués de tourbières, étangs ou mares semblent être impactés de manière équivalente par l'assèchement volontaire ou naturel et par la fermeture du milieu.
- Les milieux forestiers, la principale menace semble être le dérangement et la fréquentation des sites et, dans une moindre mesure, les manifestations sportives.
- Les milieux côtiers semblent confrontés principalement à l'urbanisation, que ce soit par le mitage ou la construction de routes. L'autre menace principale est la fréquentation et les manifestations sportives, surtout dans un cadre touristique, qui entrainent un important piétinement.
- L'enjeu avifaune semble fort dans un grand nombre de territoires étudiés et concerne principalement deux types d'espèces : des oiseaux prairiaux et des rapaces. Pour les oiseaux prairiaux, l'impact anthropique est lié aux pratiques agricoles intensives que nous avons citées plus haut et n'est donc pas ajouté dans cette ligne du tableau. Pour les rapaces, la principale menace anthropique est l'installation d'éoliennes. Pourtant, bien que cette menace ait été citée plusieurs fois lors des entretiens, nous n'avons obtenu aucun exemple d'éoliennes ayant impacté directement un site Natura 2000 lors de nos entretiens (et malgré notre demande). Pourtant d'après la littérature, le cas s'est déjà présenté (Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) Aude, 2015). La fréquence du risque d'impact sur les populations l'avifaune des sites Natura 2000 ne peut donc pas être définie précisément dans le cas des éoliennes, bien que nous puissions supposer que cela reste rare.

## 3.1.2 La pertinence du dispositif Natura 2000 dans le traitement des pressions anthropiques

Nous avons présenté les menaces anthropiques les plus récurrentes sur les sites Natura 2000. Il restera à déterminer lesquelles sont traitées par l'EIN. Pour cela, nous allons suivre ce qu'illustre le schéma conceptuel ci-dessous (figure 7). Nous allons chercher à mettre de côté les menaces qui sont d'ores et déjà traitées par un autre outil Natura 2000 (charte ou contrat). Cela permet de voir sur quelles menaces anthropiques il serait important que l'EIN agisse. Sur ces menaces restantes nous identifierons celles sur lesquelles l'EIN agit effectivement et celles qu'aucun outil Natura 2000 ne traite. L'identification ou non des menaces non-traitées constituera un résultat intermédiaire afin de voir si l'EIN permet de couvrir les lacunes des autres outils. Après avoir montré si toutes les menaces sont couvertes, et donc avoir évalué la pertinence de l'EIN, nous pourrons évaluer son efficacité.

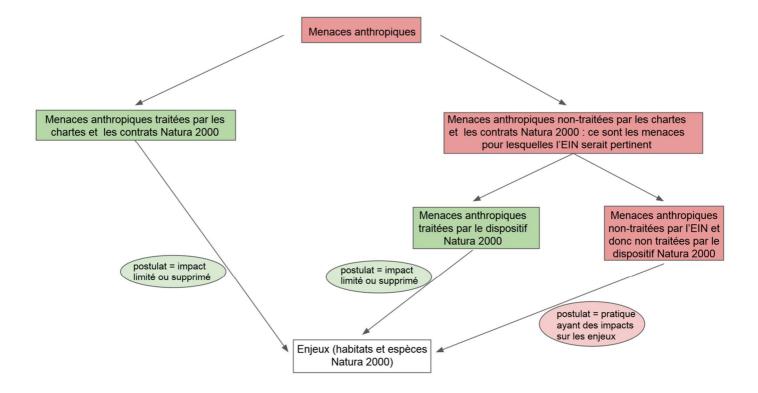


Figure 7: Schéma illustrant le traitement des différentes menaces anthropiques par les outils Natura 2000

## 3.1.2.1 La pertinence variable des outils Natura 2000 en fonction des menaces anthropiques

Les chartes et contrats sont deux outils essentiels au bon fonctionnement d'un site, permettant de favoriser certaines pratiques sur le territoire sur la base du volontariat afin d'améliorer la biodiversité du site Natura 2000. Les contrats sont signés et respectés en contrepartie d'une rémunération. Les chartes n'engagent à aucune rémunération si ce n'est l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et l'accès à certaines aides publiques pour les signataires. Ainsi, propriétaires, collectivités, communes, associations et fédérations peuvent souscrire à un contrat ou à une charte Natura 2000. Les principaux acteurs concernés par les contrats sont les agriculteurs, avec les mesures agro-environnementales (MAE). En dehors de ces contrats agricoles nombreux, il est souvent difficile de mettre en place des contrats avec des particuliers ou des collectivités: « Les MAE ça marche mais les autres contrats Natura 2000 ça peine beaucoup, on en a très peu (avec les particuliers ou les collectivités) car il faut avancer l'argent donc avoir une trésorerie, et il y a des problèmes de remboursement (qui doit survenir dans les trois mois mais cela peut prendre un ou deux ans parfois), la procédure est trop complexe et ça dissuade. » (DREAL). Ainsi, les contrats (tout comme les chartes) ne concernent pas toutes les activités ayant lieu sur le territoire, mais principalement les pratiques agricoles, qui peuvent être particulièrement impactantes pour la biodiversité dans les sites. Ces contrats permettent d'une part aux agriculteurs d'avoir des pratiques plus responsables malgré un rendement moindre (compensé par la contrepartie financière) mais aussi de conserver des types de culture ou d'élevage qui ne seraient pas rentables sans des aides financières.

Les contrats et les chartes ne s'adressent pas aux mêmes personnes et aux mêmes types d'actions anthropiques que l'EIN, en effet « Contrats et chartes c'est pour les propriétaires. L'évaluation des incidences c'est en parallèle, ça se destine à d'autres gens, ceux qui ne sont pas propriétaires. » (DDTM). De plus, les chartes et contrats ne portent pas le même objectif, les chartes et contrats ont pour objectif d'améliorer les pratiques récurrentes ou maintenir les pratiques favorables afin d'améliorer l'état de conservation du site alors que l'EIN a pour objectif d'empêcher une dégradation significative du site causée par les projets et non pas d'améliorer son état : « la mise en œuvre de Natura 2000 est sous deux angles : améliorer la biodiversité (contrats) et ne pas dégrader la biodiversité, ce qui est le premier objectif à atteindre et là l'outil c'est l'évaluation des incidences » (DREAL). L'EIN permet de définir un objectif préalable à l'amélioration du bon état écologique des sites : empêcher sa dégradation. Ainsi, sur le principe, ces outils sont complémentaires et cherchent à atteindre un objectif différent dans le but final d'atteindre un objectif commun qui est l'amélioration de l'état de la biodiversité.

Pourtant, ces outils peuvent aussi interagir et se substituer l'un à l'autre. Des travaux menés par les DDT ont pour but d'utiliser les chartes afin de réguler certaines activités et ainsi diminuer le recours aux EIN dans le cadre des manifestations sportives et des travaux forestiers. Des chartes pour les manifestations sportives ont été mises en place en Saône-et-Loire et sont actuellement en réflexion en Seine Saint-Denis, dans les Yvelines et en Seine-Maritime (source : entretiens avec les DDT concernées). Une charte a aussi été mise en place pour les travaux forestiers en Hauts-de-France (entretien DTT Hauts-de-France). Nous pouvons supposer que d'autres chartes de ce type ont été mises en place dans des départements non interrogés. Comme

les projets forestiers ou les manifestations sportives, qui sont récurrents, il peut être avantageux de signer une charte qui les exempte de réaliser une évaluation et leur donnerait d'office les précautions à prendre : « La charte peut également déterminer des engagements spécifiques à une activité qui permettent de garantir que celle-ci ne sera pas susceptible de porter atteinte au site de manière significative » (CE L414-3, II, 2012). Ainsi, même si l'EIN et les chartes semblent sur le principe être fortement distincts, ils peuvent aussi interagir et permettre ensemble, un meilleur fonctionnement et une simplification du dispositif Natura 2000.

Très différent des contrats et des chartes, l'animation du site est aussi essentielle à l'atteinte des objectifs Natura 2000. Cette animation passe notamment par la création de liens avec les acteurs du territoire et par l'amélioration des connaissances sur la biodiversité des sites. Le rôle de l'animateur contribue à l'efficacité du dispositif Natura 2000 global et à sa bonne mise en œuvre sur le territoire mais touche principalement les acteurs locaux. En 2018, un mémoire de stage a été réalisé sur le rôle de l'animateur en dehors des actions contractuelles en Nouvelle Aquitaine. Celui-ci a montré la place prépondérante de la communication et de la sensibilisation aux enjeux des sites Natura 2000 dans les actions quotidiennes des animateurs par rapport à la place moindre de la gestion du site, la création de nouvelles connaissances et de soutien à la mise en place de l'EIN (Tzvetan, 2018).

Par rapport aux autres outils, l'EIN a un objectif propre qui contribue à l'objectif global du dispositif Natura 2000 : « éviter [...] la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées » (DHFF, Article 6.2, 1992). Ainsi, le fait que l'EIN ne vise pas une amélioration de l'état de conservation comme les autres outils Natura 2000 mais une non-détérioration de cet état fait qu'elle ne traite pas les mêmes types de projets. D'un côté l'animation, les chartes et les contrats visent l'amélioration les pratiques quotidiennes dans les sites, de l'autre, l'EIN a pour objectif de limiter les impacts des projets sur les sites. Dans notre étude, nous allons mettre de côté ces volets qui touchent les pratiques quotidiennes des propriétaires fonciers du territoire, et nous centrer sur le volet réglementaire : l'évaluation des incidences Natura 2000.

### 3.1.2.2 Analyse du traitement des enjeux et des menaces par les outils Natura 2000

Après avoir présenté les différences d'objectifs et de processus de traitement des menaces anthropiques entre les outils Natura 2000, nous allons appliquer ce principe aux menaces présentées plus haut ainsi qu'à leur milieu correspondant. L'objectif est de définir clairement ce sur quoi pourra jouer l'EIN afin de limiter la dégradation de la biodiversité afin de pouvoir statuer son efficacité. Nous avons classé les menaces de la plus à la moins fréquemment citée lors des entretiens avec les DDT(M) et les DREAL afin de faire ressortir les plus fréquentes et problématiques sur le territoire (tableau 4). L'animation est un outil est particulièrement important et participe à la limiter l'impact des menaces anthropiques citées dans ce tableau mais, comme celui-ci vient en amont des outils techniques, nous ne l'avons pas cité dans le tableau.

Tableau 4 : Menaces anthropiques, enjeux impactés et outils Natura 2000 devant permettre de limiter les impacts

Menace anthropique (et le nombre de fois où	Enjeu (milieu ou espèce) concernée (et le nombre de fois où la menace a été citée par	Outil Natura 2000 permettant de limiter les impacts de ces menaces		
celle-ci a été citée)	milieu)	Contrats	Chartes	EIN
Dérangement et fréquentation (hors manifestations) : 16	Milieux ouverts : 2 Milieux forestiers : 5 Milieux côtiers : 3 Milieux de montagne : 2 Parcs (en Ile-de-France) : 1 Sites rivière : 2 Avifaune : 1		X	
Manifestations sportives : 13	Milieux forestiers : 3 Milieux côtiers : 4 Milieux de montagne : 2 Avifaune : 3 Chiroptères : 1 (manifestations nocturnes)		X	X
Urbanisation (bâti, mitage): 13	Milieux ouverts : 4 Milieux côtiers : 7 Sites rivière : 1 Chiroptères : 1			X
Changement et intensification des pratiques agricoles (abandon de l'élevage pour des cultures, uniformisation des cultures, retournements, arrachage de haies):	Milieux ouverts : 13 Sites rivière : 1			X
Enfrichement, déprise agricole et	Milieux ouverts : 8 Milieux humides : 2	X	X	

Menace anthropique (et le nombre de fois où	Enjeu (milieu ou espèce) concernée (et le nombre de fois où la menace a été citée par	Outil Natura 2000 permettant de limiter les impacts de ces menaces		
celle-ci a été citée)	é citée) milieu)		Chartes	EIN
abandon des pratiques : 10				
Intensification des pratiques agricoles par des intrants : 7	Milieux ouverts : 6 Milieux humides : 1	X	X	
Eolien: 8	Milieux ouverts : 1 Avifaune : 5 Chiroptères : 2			X
Intensification de l'exploitation forestière : 2	Milieux forestiers : 2			X
Travaux de remblaiement et d'assèchement : 2	Milieux humides : 2			X
Boisement: 2	Milieux ouverts : 2			X
Grandes infrastructures : 2	Milieux côtiers : 1 Avifaune : 1			X
Barrage: 1	Sites rivière : 1			X
Drainage : 1	Milieux ouverts : 1			X
Carrières : 1	Milieux humides : 1			X
Espèces exotiques envahissantes : 1	Milieux humides : 1	X		

Nous pouvons constater que la menace la plus prégnante sur les sites Natura 2000 est liée au dérangement et à la fréquentation individuelle (ou par petits groupes) des sites. Cette

menace aurait tendance à augmenter dans un contexte global de valorisation des activités de nature et de plein air et semblerait être particulièrement impactante d'après les entretiens réalisés. Dans le même contexte, les manifestations sportives de pleine nature semblent être elles aussi nombreuses et en augmentation. Ces manifestations sportives diffèrent de ce que nous avons qualifié de fréquentation par leur organisation par un organisme qui doit déclarer à la mairie ou à la préfecture l'événement. Cette menace est traitée par l'évaluation des incidences lorsque les manifestations atteignent des seuils assez importants (définis dans les listes locales), ainsi elle est partiellement gérée par un outil Natura 2000.

Dans un second temps, l'urbanisation semble elle aussi être une menace récurrente dans les sites Natura 2000, notamment à proximité du littoral où la pression foncière est forte. Cela est traité par l'EIN grâce aux listes nationales et locales qui prennent en compte ce genre de travaux.

Viennent ensuite les pratiques agricoles. On constate que la menace agricole la plus importante concerne les modifications des pratiques. Les agriculteurs à la recherche de meilleurs rendements modifient et uniformisent leur type de culture, abandonnent l'élevage laitier qui est aujourd'hui très peu rentable et peu subventionné par la politique agricole commune (PAC) (et donc retournent leur prairies) et pratiquent l'openfield (en détruisant des haies notamment). Ces menaces sont traitées pour partie par les contrats et les chartes Natura 2000 qui tentent de maintenir l'élevage et la diversité des cultures. Pourtant, lorsque ces outils ne sont pas suffisants et que l'agriculteur cherche à modifier en profondeur ses pratiques, à retourner sa culture ou arracher ses haies, l'évaluation des incidences entre en jeu et permet d'analyser les impacts de ces projets. Dans une moindre mesure, l'intensification agricole semble, dans le même contexte de rendement, avoir un impact sur les sites Natura 2000, avec notamment l'utilisation d'intrants. Ces pratiques sont uniquement traitées par les contrats et les chartes qui compensent la perte d'efficacité et donc la perte de revenus pour les agriculteurs par des aides financières. A l'opposé de ces deux menaces, nous constatons qu'un risque lié à la déprise agricole impacte lui aussi les sites et entraîne un enfrichement et donc une modification de la biodiversité. Cette menace peut être traitée par les contrats et les chartes qui permettent à des agriculteurs d'avoir suffisamment de revenus pour maintenir leur exploitation.

Pour ce qui est des projets éoliens, ils n'ont pratiquement jamais lieu à proximité des sites Natura 2000, et impactent donc surtout les espèces par rapport aux habitats : « les anciens parcs éoliens qui datent des années 2000 jusqu'à 2009, certains ont présenté des implantations trop proches de ZPS ou de ZSC donc ils ont entrainé la mauvaise image du développement éolien en France (...) Au début du développement éolien on avait un contexte réglementaire qui n'était pas le même, c'était une étude d'impact environnemental assez simpliste. Donc il y avait des études écologiques avec trois ou quatre passages dans l'année et des implantations très proches des sites. Depuis un moment déjà les parcs éoliens s'éloignent suffisamment des sites Natura 2000 » (entretien ingénieur d'étude Tauw France agence de Douai). Cette idée a été confirmée par des études récentes de la LPO montrant que les parcs éoliens les plus impactant dataient d'avant 2004 et étaient situés à proximité de ZPS (Marx, 2017). De plus, ces projets sont toujours soumis à l'EIN, ce qui permet de prendre en compte les enjeux des sites même si ceux-ci sont éloignés, l'EIN semble donc pertinent sur cette question malgré une mauvaise mise en œuvre dans le passé qui s'est aujourd'hui grandement améliorée.

Enfin, d'autres menaces plus ponctuelles ou plus locales sont traitées par l'EIN comme le boisement (de milieux ouverts), l'installation de grandes infrastructures, de barrages, de drainage ou de carrières.

La question des espèces exotiques envahissantes, qui n'a été citée d'une seule fois mais que nous pouvons supposer plus fréquente, est traitée par les contrats.

Le traitement des menaces anthropiques par les outils Natura 2000 cités dans ce tableau est toujours partiel, notamment pour l'outil d'évaluation des incidences. En effet, les projets sont soumis à l'EIN lorsqu'ils dépassent certains seuils de nombre de participant, d'emprise au sol ou de hauteur par exemple. Tous les projets pouvant impacter la biodiversité ne sont donc pas traités par cet outil.

Nous avons donc vu quelles menaces anthropiques sont théoriquement gérées par l'EIN. En partant de cela, nous allons chercher à voir avec quelle efficacité l'évaluation des incidences Natura 2000 traite chacun de ces projets.

Ainsi, tous les projets qui semblent importants et récurrents pour les services interrogés sont théoriquement pris en charge par l'EIN. Le dispositif d'EIN est donc pertinent dans le traitement des menaces anthropiques identifiées. Une fois la pertinence du dispositif vérifiée, nous pouvons nous demander en quoi la mise en œuvre concrète du dispositif peut influer sur l'efficacité de l'EIN.

# 3.2 L'évaluation des incidences : une mise en œuvre complexe et hétérogène au niveau national

Après avoir présenté les enjeux et les menaces que l'EIN est censé traiter sur le territoire, nous allons présenter sa mise en œuvre réelle afin de comprendre ce qui influence l'efficacité du dispositif dans le traitement de ces menaces. Nous avons présenté de façon succincte dans la première partie la réglementation régissant la mise en place du dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000. Pourtant, sa mise en œuvre sur le territoire est bien plus complexe que ce que laisse paraître la législation. Nous allons donc présenter - au travers des entretiens réalisés – de façon chronologique, le processus de réalisation d'une EIN et les conséquences envisageables sur son efficacité. Cela nous permettra d'évaluer jusqu'à quel point la mise en œuvre du dispositif peut maximiser ou au contraire limiter l'efficacité du dispositif et l'atteinte de ses objectifs. Mais avant d'en venir au processus de mise en œuvre du dispositif, il semble essentiel de préciser quelques notions clefs de la mise en œuvre de l'EIN.

3.2.1 Des notions clefs complexes à appréhender dans la mise en œuvre : les effets cumulés et l'impact significatif.

Avant d'évaluer le dispositif en lui-même, il est important de comprendre la place que ces deux notions ont dans le processus d'instruction.

### 3.2.1.1 L'impact significatif dommageable

La notion d'impact ou d'effet significatif dommageable sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites est présentée dans le code de l'environnement (art. R414-23, III-IV du code de l'environnement), mais sans recevoir de définition. Elle laisse alors la liberté aux acteurs d'interpréter la limite entre un impact acceptable et significatif. L'impact significatif peut être considéré comme le seuil où l'impact d'un projet sur le site Natura 2000 n'est plus acceptable et où l'état de conservation du site est mis en cause. Lorsque le service contributeur ou instructeur estime que l'impact est significatif, le projet ne peut pas être autorisé (hors cas de compensation) ou des prescriptions doivent être données afin de passer sous le seuil du significatif. Or cette notion, comme nous l'ont affirmé l'intégralité des interrogés, est particulièrement subjective, n'étant pas clairement définie par la réglementation. Elle dépend de la sensibilité à la biodiversité de chacun et n'a pas de limite figée. Ainsi, on constate que, dans la mise en œuvre de l'EIN, il est très difficile de dire qu'un impact est significatif sur un site ou une population de grande taille, même si l'impact est fort et engendre la destruction d'une grande surface d'habitat. Même si l'impact est très faible, s'il porte sur une petite population par exemple, il est complexe de savoir si cela aura un impact significatif ou non. Ainsi, en fonction du rapport entre l'impact et la population ou la taille de l'habitat, il peut être difficile de statuer. Les services des DDT(M) et DREAL interrogés semblent utiliser la concertation (au sein du service, avec les animateurs, avec des experts ou des associations) lorsqu'ils ne sont pas certains de l'impact significatif ou non du projet. Pourtant, les pétitionnaires peuvent avoir une sensibilité différente et il est donc complexe pour les services instructeurs de refuser un projet au titre de leur propre point de vue subjectif car il peut aisément être contesté par le pétitionnaire : « dans les cas entre les deux on en parle avec les collègues ou avec des spécialistes locaux (conservatoire botanique, muséum de Bourges pour les chauves-souris) pour ne pas qu'il y ait une seule personne qui prenne la décision. Mais le choix reste subjectif, quelqu'un qui passe derrière peut penser qu'on a mis le curseur trop haut ou trop bas, parfois on est même contesté des deux côtés : porteur de projet et association, pour des raisons inverses. Si on la trouve acceptable c'est pas pour autant qu'elle est acceptée » (DREAL).

#### 3.2.1.2 Les effets cumulés

A la complexité de cette notion vient s'ajouter la notion d'effets cumulés. Les effets cumulés sont les effets négatifs sur les enjeux de conservation provoqués par le cumul de différents projets ou activités ayant lieu sur le territoire. Ces effets, d'après la réglementation, doivent être pris en compte à chaque nouveau projet (art. L414-4, I du code de l'environnement) afin que les impacts sur l'environnement ne se cumulent pas jusqu'à devenir significatifs. Tout projet doit donc théoriquement mesurer son impact sur la biodiversité du site au regard de ses impacts propres ainsi que du cumul de ses impacts avec les autres projets ayant eu lieu sur le site. A partir de cette mesure de son impact, il doit ensuite statuer sur le caractère significatif ou non de son impact. Sur le principe, la mesure des effets cumulés provoque deux difficultés. La première est l'échelle où ces effets doivent être pris en compte, la seconde est la temporalité des effets cumulés avec une mauvaise prise en compte des projets ayant déjà eu lieu et aucune des projets futurs (Therivel et Ross, 2007).

En plus de ceux deux problématiques, la mise en œuvre de l'EIN, la mesure des effets cumulés est, selon les interrogés, unanimement impossible à respecter. La première raison est que les acteurs du territoire manquent d'outils répertoriant les projets qui ont lieu et leur impact potentiel. La seconde raison est que la mesure scientifique du cumul des impacts anthropiques est inconnue. Il n'existe pas de seuil scientifique permettant de dire que le cumul des projets entache l'état de conservation du site. Ainsi, il est difficile de définir le moment où le cumul des impacts devient significatif, sachant qu'il faut ajouter à cette difficulté la complexité de définir la notion de significativité comme nous l'avons vu précédemment. Et même s'il était possible de prendre en compte les impacts anthropiques des projets tous ensemble, nous ne mesurerions que les effets additionnés des projets. En effet, nous ne savons pas prendre en compte le cumul des effets qui peut être plus important que l'addition de tous les impacts des projets sur la biodiversité : « L'effet cumulé c'est à un moment où on va arriver à un seuil qui n'est pas acceptable et on va avoir un effondrement de telle ou telle espèce. On a très peu d'études sur ce genre de choses donc on ne sait pas, donc ce n'est pas très bien traité dans les études mais on ne peut pas leur reprocher car nous non plus on n'y arrive pas. C'est un peu au ressenti. Ainsi, les effets cumulés qu'il faut prendre en compte sont en réalité impossibles à mesurer et nous nous trouvons là face à l'une des principales limites à l'efficacité de l'EIN »

(DREAL). Ainsi, de façon quasi unanime, les acteurs interrogés se trouvent en difficulté face à cette notion.

Il faudra donc garder en tête durant l'évaluation de la mise en œuvre de l'EIN, que les acteurs sont confrontés à ces deux concepts difficiles à prendre en compte.

## 3.2.2 La soumission des projets à l'EIN : la pertinence des listes, de la clause filet et les manquements à la réalisation d'EIN

### 3.2.2.1 La pertinence des listes de projets soumis à EIN

Comme présenté dans la première partie de ce mémoire, les projets sont répertoriés dans trois listes, une regroupant les projets soumis à EIN à l'échelle nationale, et deux définies à l'échelle locale et dont les items (terme utilisé par la réglementation pour définir les différents projets soumis à l'EIN) sont choisis en fonction des enjeux du territoire. La première problématique soulevée par ces listes est due au fait que la liste locale deux n'est encadrée par aucune autre législation que l'EIN. Ainsi, si les porteurs de projets ne sont pas au courant de l'obligation de réaliser une évaluation des incidences Natura 2000, il est impossible de leur rappeler. Ce point pose de moins en moins de problèmes avec les professions agricoles ou forestières qui ont été progressivement informées par des lettres et des réunions avec les représentants de la profession. Pour les autres acteurs qui ne sont regroupés par aucun cadre, il n'existe cependant aucun moyen de diffuser l'information et les EIN ne sont probablement pas réalisées. Ce point reste une supposition car les acteurs interrogés ne voient pas passer la totalité des EIN et ne peuvent donc pas savoir si elles ont été instruites par un autre service ou non. Ainsi, le manque d'information sur les projets qui ont eu lieu limite l'efficacité de l'EIN dans sa mise en application et peut avoir des impacts sur les sites Natura 2000.

De plus, la mise en place des listes a été complexe dans un grand nombre de départements (figure 8) : sur trente entretiens réalisés avec des DDT(M) et des DREAL, douze ont fait état de relations tendues avec les acteurs du territoire au cours de cette mise en place, cinq n'ont pas relevé de difficultés majeures, et treize n'ont pas pu répondre à la question (car l'interrogé n'était pas en poste à l'époque). En raison de ces tensions, certains départements n'ont pas achevé la rédaction de leurs listes locales : parmi ceux interrogés, le Jura ne les a pas encore publiées, le Territoire de Belfort n'a signé la seconde liste locale qu'en janvier 2019 et la Haute-Saône l'a signée en été 2018.

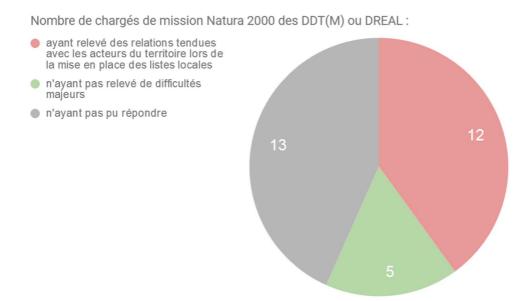


Figure 8: Répartition des réponses à la question « Quelles relations avez-vous eu avec les acteurs du territoire lors de la mise en place des listes locales ? »

Les acteurs (notamment agricoles et forestiers) avaient des difficultés à accepter le passage d'un système basé sur le contractuel à un système avec une réglementation plus forte : Natura 2000 « a longtemps été vu comme du volontariat pur mais en 2011 avec le régime renforcé des évaluations d'incidence ça a réactivé des conflits qui avaient été éteints » (DREAL). Cette complexité et ces tensions ont amené dans certains cas à revoir à la baisse le nombre d'items sélectionnés et leur périmètre d'application : « Au final dans notre liste, d'autres items méritaient d'y être et n'y sont pas. Le retournement de prairie et l'arrachage de haies n'est que sur un site, celui à plus forts enjeux, sur le site du piémont ils n'y sont pas même s'il y a des agriculteurs. » (DDT), « On a fait le choix de mettre en place un dispositif différent en fonction des sites, avec des items qui s'appliquent sur certains mais pas tous, notamment sur ce qui est politique : retournement de prairie et arrachage de haies. L'objectif était de permettre de mettre en place des items correspondant aux pratiques courantes et qui pouvaient avoir lieu tout en ne froissant pas les politiques et le milieu agricole » (DDT). Cette logique a été citée par six DREAL ou DDT(M). Ainsi, certains départements ont choisi de mettre en application certains items uniquement sur une sélection de sites et non sur l'ensemble. De plus, les listes sont parfois peu claires et les définitions des termes utilisés polysémiques. Ce problème revient notamment sur la définition d'une haie qui est variable entre les services agricoles, forestiers et nature et peut créer des désaccords entre les acteurs (DDT).

Une mise à jour des listes doit être proposée par le ministère en 2019 afin de pallier les manques dus aux tensions politiques lors de leur mise en place et aux imprécisions des items lors de leur rédaction qui limitent l'efficacité des EIN. De plus, cette mise à jour permettra d'ajouter de nouveaux items proposés par les DREAL au ministère, même si cette consultation semble n'avoir que partiellement fonctionné: la plupart des DDT(M) interrogées n'ont pas été consultées par les DREAL ou n'ont pas répondu à la demande quant aux projets non-inclus dans les listes et impactant les sites Natura 2000. Nous avons donc cherché à savoir quels étaient ces modifications qui n'ont pas pu être incluses, présentés dans le tableau ci-dessous (tableau 5).

Tableau 5 : Items manquants dans les listes selon les DDT et DREAL interrogées

Type de projet impactant à ajouter dans les items proposés par les listes	Nombre d'acteurs interrogés l'ayant cité comme un manque dans les listes
Retournement de pelouses (l'item prairie est utilisé pour réaliser une EIN mais la demande vise à confirmer que l'item s'applique aux pelouses également)	2
Coupe rase de haie	2
Entretien des haies	1
Destruction d'alignement d'arbres (non considérés comme haie)	1
Feux d'artifice	1
Arrachement de ripisylve	1
Manifestations sportives prises en compte à des seuils de participants trop élevés	1

### 3.2.2.2 La pertinence de la clause filet

Malgré tous les efforts pour réaliser des listes adaptées aux enjeux, certaines pratiques rares et imprévisibles ne semblent pas pouvoir être encadrées. Certains services déconcentrés de l'Etat nous ont cité des exemples de projets particuliers et originaux auxquels il leur semble difficile de faire face et qui passent entre les mailles du filet. La DREAL Grand-Est nous a par exemple présenté la multiplication de projets flottants (bars, hébergements) sur le lac du Der et la DDT Seine-et-Marne un projet de lâcher de canards en plastique sur une rivière. Ces types de projets sont souvent de faible envergure mais peuvent avoir un impact fort sur la biodiversité en site Natura 2000.

Face à cette incapacité d'être exhaustifs, il est possible de mettre en place une clause filet, bien que pour cela il faille être au courant du projet en amont (ce qui est rarement le cas pour des projets de faible envergure). La clause filet est signée par le préfet et oblige le porteur de projet à réaliser une EIN. Ainsi, cet outil semble tout à fait pertinent pour maximiser l'efficacité de l'EIN, qui peut ainsi s'adapter à tout type de projet. Dans la réalité, la mise en place de la clause filet est pourtant plus complexe que ce qu'il n'y paraît. En premier lieu, il est nécessaire

d'être au courant du projet suffisamment en amont pour faire la demande au préfet (plusieurs semaines avant la réalisation du projet idéalement). De plus, le préfet et les échelons hiérarchiques des DTT et DREAL sont bien souvent pris dans un jeu d'acteurs, où les enjeux économiques prennent le pas sur les enjeux biodiversité, les rendant réticent à la mettre en place : « C'est quelque chose que ma hiérarchie n'est pas encline à mettre en œuvre, ce n'est pas bienvenu de s'opposer à des projets des élus » (DDT), « Les préfets sont assez frileux pour la mobiliser » (DREAL). Sur les trente DDT et DREAL interrogées, neuf se souviennent l'avoir mise en place dans leur territoire mais rarement plus d'une fois. Mais cette clause filet est tout de même utilisée dans des cas où l'impact sur la biodiversité est très fort et où la demande des services déconcentrés de l'Etat pour la mettre en place est argumentée et prouve un impact significatif. De plus, certaines DDT(M) demandent une évaluation des impacts du projet de façon informelle pour des projets n'étant pas soumis à l'EIN, tout en informant le pétitionnaire que s'il refuse la clause filet pourra être soulevée. Cette méthode a été citée quatre fois dans nos entretiens et semble bien fonctionner. Enfin, le fait qu'une clause filet existe a un effet repoussoir pour les porteurs de projet. Cette idée est revenue à cinq reprises dans les entretiens avec les DREAL et DDT. Ainsi, évoquer l'idée qu'elle pourrait être soulevée pousse à modifier ou déplacer leur projet hors de la zone à enjeu : « Parfois de dire que l'on va demander une évaluation des incidences avec la clause filet est assez dissuasif pour que le projet aille ailleurs » (DREAL), « on ne l'a pas appliquée mais on l'a utilisée pour faire peur et ça a marché » (DRIEE), « A chaque fois qu'on a voulu la mettre en place le porteur de projet a modifié son projet pour éviter les impacts donc on n'a pas eu à aller jusqu'à prendre un arrêté officiel. » (DREAL). Ainsi, la clause filet joue ici un rôle de garde-fou qui permet de pallier les manques des listes de l'EIN et donc de maximiser son efficacité, même s'il semblerait pertinent de faciliter la possibilité de recourir à cette méthode, par exemple en rendant le service Natura 2000 responsable de sa mise en place (DREAL).

Ainsi, les listes proposées par les départements laissent passer sans soumission à EIN un certain nombre de projets, notamment de petite taille, malgré l'existence de la clause filet. Ces deux points limitent donc l'efficacité de l'EIN. L'obligation de réaliser une EIN lorsque le projet est susceptible d'impacter le site, même s'il n'est pas inscrit dans les listes est précisée dans la Directive Habitat Faune Flore : « Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative [...] fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site » (DHFF, article 6) ainsi que dans le code de l'environnement « Tout document de planification, programme ou projet ainsi que manifestation ou intervention susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 et qui ne figure pas sur les listes mentionnées aux III et IV fit l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 sur décision motivée de l'autorité administrative » (art. L414-4, IVbis du code de l'environnement). On constate ainsi que la mise en œuvre du dispositif s'éloigne du schéma idéal d'englober tous les projets impactant porté par la Directive. Cette problématique est ressortie comme une limite inhérente à l'organisation administrative française : « L'administration française fonctionne avec des listes, ce qui n'est pas dans l'idée de la Directive qui dit qu'il faut réfléchir au projet et à son impact pour savoir s'il faut faire une évaluation des incidences Natura 2000 » (Entretien Juriste FNE). Ainsi, le dispositif français aurait tendance à s'ancrer dans des listes en ayant des difficultés à prendre en compte les projets en sortant, notamment à cause de la complexité à mettre en place la clause filet. Ce fonctionnement par listes paraît tout de même pertinent car il encadre la grande majorité des projets impactant et récurrents, mais il gagnerait à laisser plus de souplesse à la mise en place de la clause filet pour les projets qui sortent de l'ordinaire et qui, aujourd'hui, sont difficiles à traiter.

#### 3.2.2.3 Le manquement à la réalisation d'EIN

Maintenant que nous avons pris connaissance des conditions qui soumettent un dossier à EIN, nous allons voir s'il peut exister des manquements à cette procédure, c'est à dire que certains pétitionnaires ne réalisent pas l'EIN alors qu'ils le devraient.

Ces manquements semblent être de moins en moins fréquents car les porteurs de projets sont de plus en plus informés de cette obligation, tout comme les services instructeurs qui demandent maintenant le document presque systématiquement : « c'est arrivé au début que des autorisations soient données sans évaluation des incidences mais plus maintenant » (DDTM), « toutes les DDT consultées font état d'une amélioration du processus car les porteurs de projets la réalisent de plus en plus » (DREAL). Pourtant, pour les projets de la liste locale 2, donc du régime propre, certains départements semblent particulièrement touchés.

Cette problématique se pose notamment sur deux thématiques. Le premier concerne les agriculteurs avec les items de l'arrachage de haies ou du retournement de prairie. Les acteurs interrogés ne savent pas si ces manquements sont dus à une méconnaissance ou une mauvaise foi, les motivant à ne pas réaliser l'EIN. La méconnaissance semble être de moins en moins plausible car les porteurs de projets se réfèrent souvent à la chambre d'agriculture pour conseil. Or, la chambre d'agriculture est censée les informer sur la question. De plus, de nombreux départements interrogés ont informé par courrier les professionnels de leur devoir de réalisation d'EIN.

Le second angle concerne les particuliers, qui ne sont pas informés de l'obligation et décident d'entreprendre des travaux sur leurs propriétés. Dans ce cas, il est très difficile de diffuser l'information. De plus, il est complexe de repérer les porteurs de projets ne réalisant pas d'évaluation des incidences Natura 2000, et lorsque les services y parviennent (souvent grâce à la veille de l'animateur ou la dénonciation de riverains voisins), le projet a déjà pris corps et les impacts sur la biodiversité du site aussi.

Les cas de non-réalisation d'EIN sont très variables en fonction des départements. D'après nos entretiens la Normandie semble particulièrement touchée, notamment sur la thématique de l'arrachage de haie. Les chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) ont pu nous donner entre deux et trois exemples de ce type de manquement sur ces dernières années lors de nos entretiens. Mais ils ont conscience qu'il doit y en avoir d'autres pour lesquels ils n'ont pas été avertis et ne sont pas capable de mesurer l'ampleur de cela.

Ainsi, le manquement à l'EIN semble avoir un impact sur l'efficacité du dispositif, tout en n'étant pas mesurable, au point où certaines régions tentent de mesurer l'ampleur de ce manquement avec pour objectif de réaliser des contrôles ciblés. La DDTM Manche tente de contrôler les arrachages de haie (sur base de photographies aériennes) et les retournements de prairie (sur la base des déclarations des agriculteurs à la PAC) afin de relever les manquements

à l'EIN dans le département. Le travail est encore en cours. La DDT de Saône-et-Loire a pour objectif d'utiliser les données cartographiques de la PAC lorsqu'elles auront été mises au propre d'ici un ou deux ans, afin de comparer l'occupation du sol à l'année n et à l'année n+1 et ainsi vérifier à partir des déclarations à la PAC, que les EIN ont été réalisées si nécessaire. La DDTM Gironde a elle aussi contrôlé les retournements de prairie sur base des déclarations de la PAC et s'est rendue compte que sur deux ou trois ans une trentaine de retournements de prairie avait eu lieu selon la PAC alors qu'ils n'avaient reçu que trois ou quatre dossiers. Ils ont donc engagé une stagiaire en 2019 afin de travailler plus précisément sur cette question et développer une méthode systématique de surveillance. Enfin, la DREAL Nouvelle-Aquitaine a lancé cette année une étude avec un prestataire en télédétection afin d'analyser des images satellites pour rendre compte des retournements de prairies réalisés sans EIN.

Lorsqu'une EIN n'a pas été réalisée et que le chargé de mission Natura 2000 de la DDT(M) s'en rend compte, plusieurs choix s'offrent à lui. Lorsque le projet a été réalisé il y a trop longtemps, ou pour les manifestations sportives ayant déjà eu lieu, rien n'est fait. Ou tout au plus une lettre ou un mail pour rappeler l'obligation est envoyé. Pour lancer une procédure de manquement, il faut prouver que le porteur de projet était au courant de son devoir de réaliser une EIN, ce qui engendre une difficulté majeure. Parfois, une procédure de manquement est mise en œuvre avec une demande de réalisation de l'EIN a posteriori. Une fois cette EIN réalisée, le chargé de mission peut, en fonction des impacts qu'a eus le projet et de la possibilité ou non de les limiter, demander une remise en état du site ou régulariser le projet. On constate que les remises en état sont rares, même si elles existent, car il est très difficile d'évaluer l'impact qu'a eu un projet après sa réalisation, l'état initial des sites étant souvent ancien et imprécis : « ça donne rarement lieu à une remise en état » (DREAL), « le fait que quand un projet est fait sans évaluation on a pas d'état initial pose problème » (DDTM).

### 3.2.3 Le travail du dossier en amont de son dépôt

Une fois que le projet est identifié comme étant soumis à évaluation des incidences Natura 2000, nous pouvons nous demander comment le porteur de projet est tenu au courant de cette obligation. Trois processus différents peuvent avoir lieu et nous ont été présentés lors des entretiens par les DDT(M) et les DREAL :

- Dans le premier cas, le porteur de projet sait qu'il doit réaliser une EIN et s'adresse à l'animateur qui le conseille ou l'aide l'EIN et le dirige parfois vers le chargé de mission Natura 2000 en DDT(M) : « Parfois les pétitionnaires appellent directement l'animateur qui nous prévient ensuite et nous donne son avis » (DDT), « L'animateur est de mieux en mieux identifié par les porteurs de projet, son activité de suivi et de soutien augmente, c'est plutôt positif » (DREAL), « Une part importante du travail de l'animateur porte sur l'évaluation des incidences : être en contact avec les porteurs de projet, les services de l'Etat et informer sur les enjeux, proposer des alternatives » (DREAL), « L'animateur est très important, il aide beaucoup à monter le projet et conseiller pour les prescriptions » (DREAL).
- Dans le deuxième cas le porteur de projet s'adresse au service instructeur de son dossier qui peut lui fournir des informations sur les obligations réglementaires de l'EIN et parfois le diriger vers l'animateur ou le chargé de mission Natura 2000 de la DDT(M) pour conseil.
- Dans le troisième cas, le porteur de projet s'adresse directement au chargé de mission Natura 2000 de la DDT(M) qui peut le conseiller et lui dire de solliciter l'aide de l'animateur : « Même en DDT parfois les compétences ne sont pas forcément là. Je pense qu'ils s'appuient beaucoup sur l'avis et les compétences des animateurs, c'est une grosse fragilité dans le système » (DREAL).

Parfois, le chargé de mission de la DDT(M) ou les autres services instructeurs contactent d'eux-mêmes l'animateur pour avoir son avis : « Les services instructeurs s'adressaient à moi systématiquement pour aider à l'instruction, pour avoir un avis sur les préconisations à faire » (Animateur Vallée de la Dragne).

Avec ces trois processus, nous constatons que l'avis des animateurs ou des chargés de mission Natura 2000 est bien souvent sollicité en amont du dépôt du dossier, ce qui maximise l'efficacité de l'EIN qui est ainsi mieux réalisée : « Ça n'arrive quasi jamais que je n'ai pas de contact avec le porteur de projet (ou l'animateur qui a été contacté par le porteur de projet) avant que celui-ci arrive sur mon bureau. Souvent ils appellent, on voit sur le terrain ensemble et après ils remplissent le dossier » (DDT). Cela permet au porteur de projet de se faire appuyer et conseiller durant la réalisation de l'EIN car celui-ci n'a souvent pas les compétences écologiques lui permettant de faire un travail pertinent : « C'est compliqué pour les petits porteurs de projet de réaliser une évaluation car ils manquent de compétences, donc heureusement qu'il y a l'animateur » (DDTM), « Le porteur de projet n'a pas les compétences pour remplir une évaluation, il faut le soutien de l'animateur et en plus souvent il faut regarder des données naturalistes confidentielles auxquelles il n'a pas accès comme celles de la LPO » (DDT).

Ces différents processus sont particulièrement variables en fonction des départements et des liens entre les acteurs du territoire. Lorsque les porteurs de projets ont l'habitude de réaliser

une EIN ou font appel à un bureau d'étude (ICPE, projets loi sur l'eau, gros projets d'aménagement...), ils ne passent pas forcément par le chargé de mission Natura 2000 ou l'animateur mais s'adressent directement au service instructeur de leur demande et à un bureau d'étude. De plus, cette complexité des jeux d'acteurs sur le territoire et le fait qu'un seul service ne soit pas toujours référent rend la chose complexe pour les petits porteurs de projets. Dans certains départements, le rôle de l'animateur est central, ce qui permet au porteur de projet d'avoir des conseils pertinents sur la question biodiversité et ainsi de pallier cette complexité afin de rendre plus efficace l'évaluation des incidences Natura 2000.

En fonction des types de projets et des compétences du porteur de projet, les dossiers ne sont pas égaux. Lorsque le porteur de projet monte son dossier seul et pour la première fois, il ne propose généralement pas de prescriptions pour réduire ses impacts lorsqu'il y en a. Lorsque le chargé de mission Natura 2000 ou l'animateur est sollicité par le pétitionnaire en amont du dépôt de dossier, il propose de lui-même des prescriptions conseillées par les services. Si le projet est récurrent et que le porteur de projet est habitué à réaliser une EIN, ou si un bureau d'étude ou un animateur interviennent dans le montage du dossier : le porteur de projet propose de lui-même certaines prescriptions pour limiter ses impacts. Ainsi, bien que les porteurs de projets soient censés proposer eux-mêmes des prescriptions, l'application de cette doctrine semble parfois complexe à mettre en œuvre. Nous pouvons donc supposer que si les services instructeurs n'ayant pas de compétences écologiques ne demandent pas d'avis au chargé de mission Natura 2000 de la DDT(M) et que l'animateur n'a pas été contacté, ce qui semble être fréquent, de nombreux projets peuvent être autorisés avec des impacts, sans aucune prescription pour les réduire ou les éviter, ce qui limite l'effet de l'EIN dans la préservation de l'état écologique des sites.

### 3.2.4 La conclusion du pétitionnaire sur l'impact de son projet

Selon la réglementation, le pétitionnaire doit conclure sur l'impact de son projet avant de déposer son dossier. Il doit dire si celui-ci est significatif ou non, ce que le service instructeur devra infirmer ou affirmer. On constate que l'impact est toujours évalué par le pétitionnaire comme n'étant pas significatif : « On connaît d'avance les conclusions : il n'y a jamais d'incidence » (Juriste France nature environnement Auvergne-Rhône-Alpes (FRAPNA) de l'Ain), « ils mettent les croix et disent qu'il n'y a pas d'incidence point » (DDT), « quand on a envie de faire son projet on a tendance à dire qu'il n'est pas impactant » (DDT).

La principale raison de à cela semble être due à la lourdeur de la procédure d'autorisation d'un projet avec des impacts significatifs qui passe pas une notification ou une demande à la Commission européenne. Nous pouvons supposer que si l'impact est significatif, le pétitionnaire sait que sa demande sera rejetée et donc annule ou déplace son projet pour éviter des procédures trop longues d'autorisation : « Finalement c'est très rare qu'un porteur de projet vienne présenter son projet pour ensuite dire à l'évaluation que son projet ne peut pas être autorisé, l'évaluation des incidences a donc une fonction surtout dissuasive » (DDTM). Cet effet de l'EIN, que nous pouvons appeler effet d'évitement, n'est pas mesurable mais la plupart des DDT

et DREAL interrogées le pensent effectif, notamment dans les sites de petite taille. Ainsi, sur les trente DREAL et DDT(M) interrogées, dix-huit pensent que l'effet d'évitement est effectif, deux pensent qu'il ne fonctionne pas et dix ne sont pas en mesure de donner leur avis sur cette question (figure 9). Nous pouvons supposer que l'effet d'évitement contribue fortement à l'atteinte des objectifs de l'EIN en empêchant indirectement la réalisation des projets les plus impactant, notamment pour les pétitionnaires au courant de la réglementation (porteurs de gros projets ou agriculteurs et forestiers tenus au courant par les représentants de leur profession). Pourtant, cela peut aussi repousser les projets en périphérie des sites et détruire les continuités écologiques essentielles au maintien du bon état écologique, l'effet de d'évitement joue donc un rôle particulièrement ambigu (DREAL).

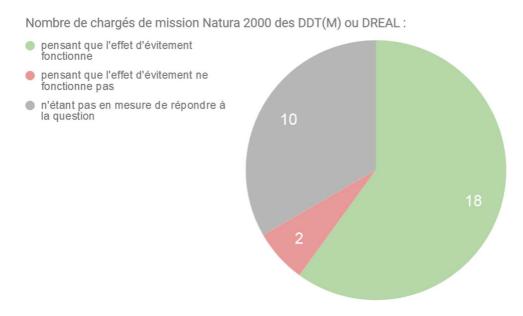


Figure 9 : Répartition des réponses à la question « Pensez-vous que l'EIN provoque un effet d'évitement pour les porteurs de projet ? »

Parfois, lorsque les chargés de mission Natura 2000 en DDT(M) ou les animateurs aident à réaliser l'EIN, ils statuent avec le pétitionnaire sur l'impact de son projet : « En réalité pour les privés, propriétaires, etc., je leur dis s'il y a un impact ou pas en amont et je les aide à faire leur évaluation, ils ne sont pas capable de le faire seuls, même si dans la loi il est bien dit que c'est le porteur de projet qui doit statuer » (DDT).

Lorsque le projet n'a pas d'impact significatif et que le pétitionnaire statue dans ce sens, l'EIN joue ici un rôle de vérification. Nous constatons que dans ce cas, même si l'impact n'est pas significatif, les chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) proposent - de façon systématique lorsque le pétitionnaire est un particulier et moins régulièrement pour de plus gros projets avec des évaluations environnementales - tout de même quelques prescriptions afin de limiter les impacts bien qu'ils soient considérés comme acceptables.

Lorsque les prescriptions proposées par le porteur de projet permettent de rendre l'impact nonsignificatif, l'EIN joue ici bien son rôle et est efficace. Enfin, lorsque le porteur de projet a statué sur un impact non-significatif et que le service instructeur ou le chargé de mission Natura 2000 de la DDT(M) donnant avis est en désaccord. Dans ce cas-là, il y a parfois des demandes de mesures compensatoires mais ces cas sont exceptionnels et seront précisés plus loin. Plus fréquemment, soit le projet est refusé, ce qui est rare et arrive principalement lorsque le projet a un impact irréductible ou que les pétitionnaires sont récalcitrants, soit des prescriptions sont proposées par les services afin de rendre l'impact non-significatif. Les entretiens avec les DDT(M) et les DREAL, nous ont fait remonter de façon unanime que les cas de refus de projet sont très rares. De mémoire des acteurs interrogés, ils ont eu l'occasion de refuser entre zéro et quatre projets au maximum depuis environ cinq ans : « souvent ce sont des avis favorables, j'ai eu trois ou quatre cas où ça a été défavorable » (Conseil général), « de mémoire on a jamais refusé de projet » (DDT), « refuser des projets sous l'angle unique de l'évaluation, non ça n'arrive pas », (DDTM), « les projets refusés et pas réalisés du tout ça arrive très rarement » (DREAL). Malheureusement le manque d'archivage des dossiers ne permet pas de mesurer exactement l'ampleur de ces refus.

Ainsi, les pétitionnaires parviennent globalement à passer sous la barre de l'impact significatif, même si leur projet reste impactant. L'EIN permet dans ces cas-là d'améliorer les projets par des modifications pertinentes mais ne préserve pas entièrement les sites Natura 2000 de toute menace de la part de ces projets.

### 3.2.5 L'instruction et les avis

## 3.2.5.1 Les liens entre les services instructeurs et les chargés de mission Natura 2000 des DTT(M)

Une fois le dossier d'évaluation des incidences rédigé par le pétitionnaire, il est instruit différemment selon le type de projet et le département. Réaliser une description exhaustive des différentes manières d'instruire le dossier à l'échelle nationale est complexe. Ainsi, nous tenterons ici de faire ressortir les grandes logiques communes à tous les départements dans la méthode d'instruction du dossier et d'illustrer diversité des méthodes. Le schéma ci-dessous représente les liens entre acteurs lors de l'instruction de façon très simplifiée afin de pouvoir visualiser ce qui va être développé ci-après (figure 10).

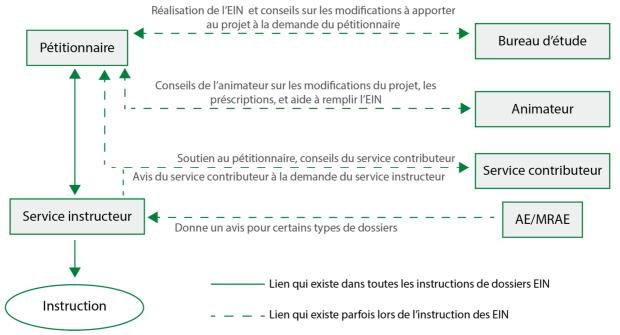


Figure 10 : Schéma des liens entre les acteurs lors de l'instruction des EIN

Dans un premier temps, définissons le rôle du service instructeur et celui du service contributeur. Le service instructeur de l'EIN est le même que celui instruisant l'autorisation ou recevant la déclaration du projet (cela est défini dans les différents codes : agricole, forestier, environnement, sportif, etc.). Ce service doit vérifier que le dossier est complet et donner avis pour chaque partie du dossier (car un projet est rarement uniquement soumis que à l'EIN, il y a d'autres autorisations à donner). Si le service instructeur ne pense pas avoir la compétence d'instruire seul certaines parties du dossier (la partie sécurité, la partie EIN, etc.) il peut demander avis aux services compétent en la matière : dans le cas des évaluations des incidences Natura 2000, le service Natura 2000 de la DDT, et parfois de la DREAL. Ces deux services déconcentrés de l'Etat sont alors appelés services contributeurs et affirment ou infirment la conclusion d'impact non-significatif, en demandant la mise en place de mesures de précautions si nécessaire.

Une fois tous les avis reçus, s'ils sont positifs et que le service instructeur est en accord avec eux, il peut autoriser le projet. Le service instructeur doit prendre en compte cet avis dans son instruction globale. Sur le principe, cela semble assez aisé. Mais dans la mise en place de cette logique, les services instructeurs ont parfois des difficultés à demander un avis et n'identifient pas toujours le risque d'impact du projet sur les sites Natura 2000. Certains services instruisent donc malgré des pièces manquantes. Les services instructeurs manquent de compétences et de formation pour instruire sans l'aide d'un service contributeur, aussi bien sur le plan écologique que technique (entretiens DREAL). En effet « Les services instructeurs qui ne sont pas dans le domaine n'ont pas cette logique, ce raisonnement écologique, ce qui fait que pour eux c'est très difficile » (DRIEE).

#### 3.2.5.2 Des contacts variables en fonction des services instructeurs concernés

Les contacts entre les services instructeurs et contributeurs sont très variables en fonction des régions en raison de l'implication des acteurs du territoire sur la question de la biodiversité et du travail de communication réalisé par les DREAL et DDT(M) sur les évaluations des incidences Natura 2000. Si l'on se base sur les entretiens effectués avec les chargés de missions Natura 2000 des DDT(M) (dix-huit entretiens), plusieurs services instructeurs les contactent mais de manière variable. Le tableau six représente le nombre de chargés de mission Natura 2000 contactés régulièrement par les autres services instructeurs. Bien entendu, la liste des services instructeurs n'est pas ici exhaustive, il en existe d'autres qui ne semblent pas entrer en contact avec les chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) sur la question de l'EIN.

Tableau 6 : Nombre de service instructeurs contactant les chargés de missions Natura 2000 des DDT(M) et DREAL interrogées

Services instructeur	Nombre de chargés de mission Natura 2000 de la DDT(M) qui sont toujours consultés pour avis par ce service instructeur	Nombre de chargés de mission Natura 2000 de la DDT(M) qui sont exceptionnellement consultés pour avis par ce service instructeur	Nombre de chargés de mission Natura 2000 de la DDT(M) qui ne sont jamais consultés pour avis par ce service instructeur
Service agricole de la DDT(M)	0	4	14
Communautés de commune, d'agglomération, communes (dans le cadre de petits aménagements urbanistiques : permis de construire, d'aménager, etc.)	2	5	11
Préfectures, sous-préfectures (dans le cadre des manifestations sportives	10	2	6
Service urbanisme des DDT(M) et parfois des DREAL (pour des plans d'urbanisme, notamment les PLU, ou des permis de construire)	8	4	6
Service police de l'eau de la DDT(M)	13	0	5
Service instruisant les ICPE à la DDT(M) ou DREAL	9	4	5

Plusieurs tendances ressortent sur ce tableau. La première est que les liens entre les communes et les services contributeurs pour l'EIN sont particulièrement ténus. Seules deux DDT(M) sur dix-huit sont consultées pour tous les permis de construire et d'aménager passant par ce service et cinq sont consultées à titre exceptionnel. Pourtant, le manque de compétences des communes sur la question de la biodiversité est un point qui ressort particulièrement lors des entretiens, et leur formation par les DDT(M) est compliquée par l'important « turn over » des employés : « Le turn over est trop important il faudrait faire sans arrêt ce genre de sensibilisation » (DREAL). Nous pouvons donc supposer, de façon appuyée par le témoignage des DDT(M), qu'un grand nombre d'EIN ne sont pas bien étudiées et analysées et que des projets impactant peuvent avoir lieu sur le territoire : « il y a beaucoup de dossiers je pense qui devraient faire une évaluation des incidences mais qui ne le font pas ou le font d'une manière trop simplifiée donc on ne sait pas s'il y a des enjeux ou pas » (DREAL), « Pour instruire c'est compliqué, ils ne regardent pas vraiment et n'intègrent pas la chose car ce n'est pas leur métier et on est déjà dans un contexte de réduction des effectifs donc ce n'est pas la priorité » (DDTM), « Vous avez une collectivité qui instruit des permis de construire, elle vérifie juste que l'évaluation des incidences est dedans mais elle regarde assez peu le contenu » (DREAL).

La seconde remarque concerne les préfectures dans le cadre des manifestations sportives. Nous constatons que les DDT(M) ont globalement des liens forts avec ce type de service instructeur, dix DDT(M) sur les dix-huit interrogées sont consultées par les préfectures lorsque le projet peut avoir des impacts sur les sites Natura 2000. La principale raison à cela est que les préfectures DTT(M) sont sous l'autorité du préfet, les communications entre les deux structures sont donc fréquentes. Cela permet de réaliser des lettres d'information ou des formations afin que les préfectures demandent aux porteurs de projet de réaliser une EIN lorsque celle-ci est nécessaire et envoient aux DDT(M) les dossiers. Nous constatons tout de même deux difficultés dans ce processus. La première est que certaines préfectures n'effectuent pas toujours un premier tri avant d'envoyer les dossiers, même si cela va vers une amélioration grâce aux travaux de communication et des formation de la part des DDT(M) et des DREAL – à réaliser régulièrement car le « turn over » est important dans ces structures : « ils avaient été formés au début sur la façon de traiter les évaluations des incidences au niveau de la partie administrative mais il y a un turn over qui est important donc il faudrait faire une formation tous les deux ans » (DDTM). Les DDT(M) reçoivent alors une grande quantité de dossiers de projets avec aucun risque d'impact ou bien qui ont réalisé une EIN alors que cela n'était pas nécessaire (entretiens DDT(M)). Ainsi, nous pouvons dire que, dans sa mise en œuvre et tant que le service instructeur est la préfecture, l'EIN dans le cadre des manifestations sportives est correctement réalisée et les compétences des services contributeurs permettent de limiter les impacts des projets.

Le troisième service instructeur demandant avis aux DDT(M) est la police de l'eau, qui traite tous les projets loi sur l'eau au sein des DDT(M). On constate que treize chargés de mission Natura 2000 de DDT(M) sur dix-huit sont consultés de façon systématique lorsqu'un projet est potentiellement impactant pour un site Natura 2000. Ainsi, le dialogue semble être particulièrement poussé entre ces deux services de DDT(M), ce qui semble être principalement dû à la proximité géographique de ces services, bien souvent inscrits au sein du même pôle et

ayant des bureaux voisins (entretiens DTT(M)). Ainsi, pour ce type de projets, la prise en compte des enjeux Natura 2000 semble particulièrement effective dans la grande majorité des départements étudiés. Précisons que des exceptions existent et que parfois, le service police de l'eau a des réticences à demander un avis aux chargés de mission Natura 2000 ou à mettre en avant les enjeux biodiversité quand ils vont à l'encontre de leur politique : « On a beaucoup de problèmes avec la police de l'eau qui ne veut pas forcément prendre en compte l'évaluation des incidences » (DDT).

Pour ce qui est des services instruisant les dossiers ICPE et les services urbanisme des DDT(M) et des DREAL (donnant avis sur les plans et certains permis de construire), ils se réfèrent fréquemment aux chargés de mission Natura 2000. De plus, ils semblent réaliser un pré-tri et consulter le service contributeur lorsqu'il risque d'y avoir des impacts ou lorsque statuer sur le dossier devient complexe. Nous pouvons présenter deux raisons faisant que les chargés de mission Natura 2000 de la DDT(M) ne sont pas consultés de façon systématique. La première est que les services Natura 2000 des DREAL donnent régulièrement un avis pour ce type de projet, il n'est donc pas toujours nécessaire de demander l'expertise d'un autre service. La seconde raison est que ces projets sont soumis à évaluation environnementale, ainsi l'unité chargée de donner un avis sur l'évaluation environnementale au sein de la DDT(M) n'est pas systématiquement la même que l'unité Natura 2000 (même s'ils sont au sein du même service) et prend parfois la responsabilité de donner avis sur l'EIN en même temps que le reste du dossier. Les chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) sont consultés pour dossiers problématiques ou à fort enjeu, mais ne le sont pas systématiquement. Cela ne semble pourtant pas réellement limiter l'efficacité de l'EIN car d'autres services compétents donnent un avis et prennent en charge la question.

Enfin, le service agricole de la DDT(M) consulte exceptionnellement les chargés de mission Natura 2000 de la DDT(M). Ces services ont notamment en charge le régime propre portant sur l'arrachage de haie et le retournement de prairie. Mais ce n'est pas une généralité, dans environ la moitié des cas c'est le chargé de mission Natura 2000 de la DDT(M) qui est service instructeur de ces questions. C'est donc pour cela que le nombre de chargé de mission consulté est si faible (quatre). Ainsi, dans la plupart des cas, le chargé de mission Natura 2000 est au courant des EIN liées aux pratiques agricoles, soit car il les instruit, soit car il est consulté.

Les chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) peuvent aussi être services instructeurs pour le régime propre (liste locale 2). Sur les dix-huit DDT(M) interrogées, neuf sont services instructeurs pour certains items ou pour la totalité du régime propre. Comme le régime propre n'est soumis à aucune autre déclaration que l'EIN, les départements ont eu la possibilité de choisir l'organisation en termes de services instructeurs. Cela peut empêcher le porteur de projet de trouver aisément le bon interlocuteur.

Ainsi, la multiplicité des services instructeurs et les rapports très variables qu'ils entretiennent avec les chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) rend la mise en place de l'EIN complexe et engendre un manque de suivi des projets. En effet, il arrive que des projets

soient autorisés malgré les impacts car les services contributeurs ne sont pas consultés. Cela semble donc être une limite à l'application de l'EIN et à son efficacité.

## 3.2.5.3 Les compétences des services contributeurs

Même si le chargé de mission Natura 2000 est consulté pour avis, ses compétences peuvent elles aussi être limitées et induire une mauvaise prise en compte de l'impact des projets. Sur les trente entretiens réalisés avec les chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) et des DREAL, huit considèrent que les compétences écologiques au sein des unités Natura 2000 des services déconcentrés de l'Etat, et notamment des DDT(M), sont insuffisantes pour pouvoir bien analyser les enjeux de biodiversité des sites et les impacts des projets, ce qui est une grande limite au dispositif, malgré l'appui des animateurs des sites : « Même en DDT parfois les compétences ne sont pas forcément là. Je pense qu'ils s'appuient à 99% sur l'avis et les compétences des animateurs, c'est une grosse fragilité dans le système » (DREAL).

# 3.2.5.4 Les services contributeurs plus exceptionnels

En dehors des chargés de missions Natura 2000 des DDT(M) qui jouent, comme nous l'avons vu, un rôle central dans l'EIN et mériteraient de centraliser un plus grand nombre de dossiers afin de pouvoir les soumettre à leur expertise, les chargés de mission Natura 2000 des DREAL jouent eux aussi un rôle important. Ce rôle dans le processus des EIN est cependant très variable en fonction des régions interrogées, et tend à être de moins en moins prépondérant. En effet, les DREAL décentralisent les rôles d'avis et d'instruction et les diffusent aux DDT(M). Par exemple, depuis juin 2019, en Normandie, les DDT(M) donnent avis pour les projets de manifestations sportives à la place de la DREAL (DTTM). Sur les onze DREAL interrogées, seul une est service instructeur et uniquement des projets dépassant les limites départementales. Ainsi, le rôle des DREAL est plutôt de venir en appui pour des projets problématiques pour les DDT(M) ou pour les autres services instructeurs. Sur les onze entretiens réalisés, cinq DREAL sont parfois sollicitées pour être service contributeur. Le rôle des DREAL est particulièrement variable et contribue au flou qui entoure la mise en œuvre de la politique d'évaluation des incidences Natura 2000.

Enfin, un autre service peut être contributeur et donner un avis sur les dossiers d'EIN, mais dans des cas bien particuliers, ce sont l'AE et les MRAE. A la suite d'un contentieux communautaire dû à la fusion du ministère de l'environnement avec d'autres qui ont fait porter des fonctions parfois contradictoires au ministre pris au sein de conflits d'intérêt, l'AE a été créée en 2009. La fonction de l'AE est de donner des avis sur des projets pilotés par les services de l'Etat, une autorité publique ou qui nécessitent une décision du ministre en charge de l'environnement (ainsi que pour des projets dont une autre autorisation, non liée à Natura 2000 remplit une des conditions citée ci-dessus). Cela permet donc d'éviter les conflits d'intérêt et d'offrir une plus grande neutralité dans la décision (entretien ancien directeur de la MRAE Ile-

de-France et ayant siégé à l'AE). Les MRAE ont ensuite été créées et reproduisent à une échelle régionale le processus existant à l'échelle nationale. Ainsi, les autorités environnementales voient principalement passer des projets de grande envergure et soumis à évaluation environnementale. Elles ont pour objectif de sortir des conflits d'intérêt qui peuvent exister entre différents objectifs politiques sur un territoire et donner un avis plus impartial, ce qui semble être particulièrement pertinent et en accord avec les Directives européennes. Le nombre de dossiers pour lesquels ils rendent un avis est limité et les plus petits projets restent soumis à des jeux d'acteurs. Il aurait été intéressant qu'un organisme présentant les mêmes garanties d'impartialité ait pu traiter les plus petits projets.

Le système d'instruction que nous venons de présenter engendre des organisations aussi diverses qu'il y a de départements, rendant peu lisible la mise en œuvre du dispositif, et empêchant toute centralisation de données (comme le nombre d'EIN réalisées par exemple), ce qui rend difficile le suivi et la mesure de l'efficacité de cette politique : « Certaines DDT centralisent quelques chiffres comme la DDT de l'Allier mais je ne sais pas si c'est encore le cas. La plupart ont une idée sur certains volumes de dossiers, surtout quand c'est eux qui les instruisent, mais il y a une incertitude sur les chiffres. Mais dès que c'est un autre service instructeur il n'y a plus aucune comptabilité » (DREAL). Le point principal limitant l'efficacité de l'EIN dans ce dispositif est le poids important des collectivités dans l'instruction alors que leurs liens avec les services ayant les compétences pour mesurer l'impact des projets sont trop distendus.

#### 3.2.6 Les dossiers envoyés aux services instructeurs

Comme nous l'avons vu, le système d'instruction est complexe, et les dossiers parvenant aux services instructeurs et contributeurs sont d'une précision et d'une qualité très variable. La qualité des dossiers dépend notamment des pétitionnaires et du type de projet qu'ils portent. Nous pouvons regrouper d'une part les pétitionnaires portant de petits projets et réalisant des évaluations des incidences simplifiées (souvent avec un formulaire à remplir) seuls ou avec l'aide de l'animateur ou de la DDT(M), d'autre part les pétitionnaires faisant appel à un bureau d'étude non environnemental pour leur étude globale et qui se charge aussi de l'EIN, les pétitionnaires faisant appel à un bureau d'étude environnemental et enfin, les plans et programmes (PLU, SCOT...) qui sont plus spécifiques.

# 3.2.6.1 La qualité des dossiers présentés par les petits porteurs de projet (particuliers ou associations principalement)

Les petits porteurs de projet réalisent la plupart du temps leur EIN en se basant sur des formulaires simplifiés proposés par les DREAL ou les DDT. Ces formulaires sont présents dans toutes les régions et tous les départements interrogés et sont utilisés par tous les pétitionnaires qui n'engagent pas de bureau d'étude (environnemental ou non). Ils permettent au pétitionnaire d'avoir un guide pour décrire son projet et la biodiversité présente sur le territoire qu'il compte utiliser. Souvent, les DDT(M) ou les animateurs les aident à remplir la partie concernant la biodiversité car les petits pétitionnaires n'en ont pas les compétences : « ils font le formulaire et on construit ensemble la partie sur les habitats, les précautions à prendre » (conseil général de Seine-Saint-Denis), « Le porteur de projet n'a pas les compétences pour remplir une évaluation des incidences, il faut le soutien de l'animateur. En plus, souvent, il faut regarder des données naturalistes qui sont confidentielles donc il n'y a pas accès » (DDT), « c'est compliqué pour les petits porteurs de projets de réaliser les évaluations car ils manquent de compétences, donc heureusement qu'il y a l'animateur » (DDTM).

Les avis des services instructeurs sont quelque peu mitigés sur la qualité de ce type de dossier. Bien souvent, les prescriptions ne sont pas proposées par le pétitionnaire qui n'en a pas la compétence mais par le service instructeur. De plus, les formulaires simplifiés ne sont pas toujours bien remplis et compris : « ils sont bien mais les gens ne savent pas trop les remplir notamment sur la partie habitats et espèces » (DDT), « la façon dont ils sont remplis n'est pas super » (DDTM). Enfin, ces formulaires ne permettent pas toujours de statuer sur les impacts du projet car ils ne contiennent qu'un minimum d'informations, sans demander aucune campagne de terrain pour connaître les enjeux spécifiques à la zone impactée pour le projet. Ainsi, seize chargés de mission des DREAL et des DDT(M) sur trente interrogés pensent que ces formulaires engendrent des dossiers de mauvaise qualité, inexploitables ou insuffisants pour juger de l'impact du projet (si le pétitionnaire n'est pas aidé par un animateur) et quatre pensent que cette qualité est suffisante pour instruire sur ce type de projet (dix interrogés n'ayant pas formulé de réponse claire à cette question) (figure 11).

Nombre de chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) ou DREAL:

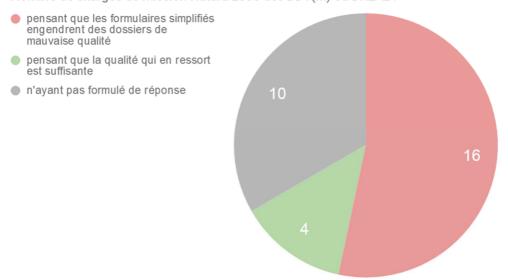


Figure 11 : Répartition des réponses à la question «Les formulaires simplifiés sont-ils suffisamment qualitatifs pour instruire ? »

La proximité avec l'animateur semble essentielle pour pallier cette difficulté : « Il y a des porteurs de projet qui n'ont pas les compétences sur la question biodiversité donc ils se font appuyer par les animateurs » (DD), « quand c'est simplifié il n'y a rien dedans, c'est l'animateur qui va le faire surtout » (DDT), « heureusement qu'il y a l'animateur pour remplir les dossiers d'évaluation des incidences et accompagner, c'est compliqué pour un particulier, quelqu'un qui n'est pas du milieu, il ne peut pas dire quelles sont les espèces présentes » (DREAL).

L'animateur a d'autres missions sur le site Natura 2000 et la place laissée au soutien à la réalisation de l'EIN est limitée. Dans ce cadre, le rôle de la DDT(M) est essentiel car le chargé de mission se charge parfois de regarder lui-même si la zone impactée a des enjeux et prescrit lui-même comment limiter ou éviter les impacts : « c'est de la formalité donc on compense en mettant des prescriptions » (DDT). Or, comme nous l'avons vu, la DDT(M) n'est pas toujours contactée pour avis. Nous pouvons donc supposer qu'une grande partie des dossiers réalisés par de petits pétitionnaires et ne passant pas par la DDT(M) ne prennent pas en compte les enjeux des sites et les impacts du projet : « un dossier mauvais peut paraître suffisant pour une préfecture ou une collectivité » (DREAL). Cela constitue une grande limite à l'efficacité de l'EIN et à l'atteinte de son objectif de préservation.

Les services instructeurs et contributeurs ont montré lors des entretiens qu'il était quasiment impossible de suivre la procédure réglementaire demandant une nouvelle évaluation complète lorsque l'EIN simplifiée est insuffisante. Les services déconcentrés de l'Etat ne semblent guère faire de distinction concrète entre ces deux types d'EIN mais plus entre le formulaire simplifié et une étude complète réalisée par un prestataire. Cela engendre le fait qu'il est impossible de demander à un petit pétitionnaire d'approfondir son EIN car il n'a pas les moyens, ni le temps de demander l'appui d'un bureau, et n'a pas les compétences pour le faire de lui-même. Ainsi, la distinction entre une EIN simplifiée ou complexe ne semble pas être réellement mise en application, même si certaines DDT(M) demandent parfois au pétitionnaire de compléter sa demande par quelques documents précis. De plus, le temps d'instruction est

souvent trop limité pour pouvoir demander une EIN plus approfondie dans les délais prévus par la loi (deux ou trois mois en fonction des projets) : « Si on veut demander une étude complète, c'est mort pour réaliser une étude approfondie car on n'est pas dans les délais et on ne peut pas geler un projet pour approfondir l'étude » (DDT). Il semble possible de geler ces projets dans les cas d'étude d'impact par exemple, mais ce commentaire concernait plutôt les petits projets et notamment les manifestations sportives, qui ont des délais assez court avec des dates de réalisation difficilement reportables.

# 3.2.6.2 La qualité des dossiers réalisés par des bureaux d'étude nonenvironnementaux

Les pétitionnaires qui engagent des bureaux d'étude non environnementaux (notamment en BTP, urbanisme) pour réaliser leur demande d'autorisation ou de déclaration de leur projet et leur laissent réaliser l'EIN posent problème aux services instructeurs rencontrés. En effet, la qualité de ces dossiers semble être insuffisante, les dossiers tout à fait incomplets sur la partie biodiversité, parfois uniquement constitué d'un formulaire simplifié d'EIN qui est insuffisant, statuant sur un impact non-significatif sans fondement et ne présentant parfois aucune prescription alors que le projet a un impact visiblement significatif : « certains doivent prendre des stagiaires ou ont des agents formés à la biodiversité, mais d'autres nous sortent vraiment des choses magiques. On a eu une carrière sur les boucles de la Marne qui disait que les oiseaux ne seraient pas impactés car ils ne mangent pas de cailloux » (DDT), « les bureaux d'étude dans d'autres domaines [que l'environnement] ne connaissent rien à la biodiversité et ne veulent pas en entendre parler, [dans ces dossiers] il n'y a rien d'intéressant et parfois même des évaluations non conclusives » (DDT). Ce problème limite grandement l'efficacité du dispositif et il est complexe pour les services instructeurs de faire modifier le projet, bien qu'ils ajoutent des mesures de réductions supplémentaires. Cette problématique ne touche pas les projets lois sur l'eau dont les bureaux d'étude spécialisés sont sensibilisés à la biodiversité et rendent un travail de qualité (DDT).

#### 3.2.6.3 La qualité des dossiers réalisés par des bureaux d'étude environnementaux

Pour ce qui est des dossiers réalisés par des bureaux d'étude environnementaux, la qualité est variable en fonction de plusieurs critères. Le premier est le type de spécialité du bureau d'étude. Un bureau d'étude environnemental n'est pas toujours spécialisé dans la biodiversité et les projets de loi sur l'eau notamment sont réalisés par des bureaux spécialistes de la question. Pourtant, il y a souvent au sein de ces bureaux d'étude des spécialistes de la biodiversité qui prennent en main la question. Ainsi, les résultats de ces études semblent corrects et suffisants. Le second critère concerne les bureaux d'étude travaillant sur la biodiversité qui ont des niveaux de compétence et une indépendance face au porteur de projet variable. Dans la plupart des cas, l'EIN est intégrée au dossier d'évaluation environnementale et constitue une quinzaine de pages. La qualité au niveau de la forme est dans la plupart des cas suffisante.

Sur la qualité de fond du dossier, plusieurs limites semblent récurrentes. La première est le manque d'inventaire et de campagne de terrain en site Natura 2000 permettant de mener une étude poussée : « il y avait rarement des inventaires spécifiques pour l'évaluation des incidences Natura 2000, c'est demander à un client de faire le travail de l'Etat donc ça passe moyen » (chargé de mission à Ecosphère). Par le terme « le travail de l'Etat » est sous-entendu le fait que les sites Natura 2000 sont censés avoir un état initial de la biodiversité suffisant pour évaluer les impacts et que le fait que ce ne soit pas le cas et que les porteurs de projet doivent financer cela peut être mal perçu. Ainsi, des diagnostics de terrains ne sont pas réalisés de manière systématique, même si cela est parfois fait, dans le cadre de l'EIN et souvent l'appui bibliographique est important pour mener l'analyse. Parfois, certains bureaux d'étude s'appuient sur de la bibliographie trop ancienne pour être toujours pertinente et le diagnostic des impacts est donc faussé (entretien responsable d'agence Biotope Béarn Pays Basque). De plus, certains bureaux d'étude n'ont pas de scrupule pour gonfler les nombres de jours de terrain sans les réaliser : « Certains bureaux d'étude ne font pas de terrain en disant qu'ils en font. Ils regardent les habitats pour voir les espèces qui peuvent y être et regardent les données qu'il y a dans la zone sur les espèces pour savoir » (conseil général de Seine-Saint-Denis). Le fait qu'en Seine-Saint-Denis la plupart des zones Natura 2000 soient des parcs ouverts au public fait que du personnel est toujours présent sur le site et peut ainsi contrôler ce qu'il s'y passe. Ce cas semble exceptionnel mais le chargé de mission du Conseil général de Seine-Saint-Denis a pu nous citer un exemple récent où les acteurs du bureau d'étude avaient eu ce comportement.

La seconde limite à la qualité de ces dossiers est le manque d'impartialité de certains bureaux d'étude qui sont engagés et financés par le porteur de projet. Ainsi, les dossiers peuvent tendre à atténuer par les termes employés des impacts qui sont en réalité importants : « à partir du moment où c'est l'aménageur qui paye le bureau d'étude c'est de la preuve pour faire passer un projet, c'est une façon d'écrire qui vise à dire que le projet n'a pas d'impact » (Administrateur FNE Languedoc Roussillon et association Salsepareille), « c'est très sommaire et pas très objectif. Ils prennent l'angle qui les intéresse pour être sûr qu'il n'y a pas d'impact » (DDT), « ces bureaux d'étude sont payés par le porteur de projet donc payés pour arriver à des conclusions qui n'empêcheront pas le projet de se réaliser. Ce sont des bureaux privés, ils savent que s'ils disent que le projet ne peut pas se réaliser ils ne seront pas choisis une deuxième fois pour faire une étude d'impact. Ils font des diagnostics corrects mais présentent ensuite des raisonnements où ils prouvent que ça n'a pas d'impact ou que l'on peut l'empêcher » (Juriste FRAPNA Ain). Bien entendu, il ne faut pas généraliser ce système, certains bureaux d'étude restent ferme sur leurs conclusions malgré les conflits d'intérêts, ce qui engendre souvent un recours à des mesures compensatoires (entretien responsable d'agence Biotope Béarn Pays Basque). De plus, beaucoup de porteurs de projets restent de bonne foi et, par le dialogue avec le bureau d'étude, prennent conscience des enjeux de biodiversité. Ainsi, la plupart du temps les bureaux d'étude font leur possible pour réduire et éviter les impacts : « il y a des bureaux d'étude qui ne démordent pas : il y a telle espèce, il faut faire ça, ensuite c'est au porteur de projet de décider. Et il y en a d'autres qui se laissent influencer. » (Conseil général), « il y a parfois une mauvaise foi, ça dépend vraiment des bureaux d'étude, comme par exemple affirmer qu'il y a une espèce protégée tout autour de la zone du projet mais pas dessus » (DDT). Ainsi, ce type de dossier peut manquer de neutralité et limiter la prise en compte des enjeux Natura 2000 et l'évaluation des incidences. Pourtant, le fait qu'un tiers spécialiste de l'environnement réalise l'EIN semble tout de même être un atout dans la plupart des cas en créant un dialogue avec le porteur de projet et le remodelant avec lui pour limiter les impacts.

# 3.2.6.4 La qualité des dossiers de plans et de programmes

Pour ce qui est des plans et programmes, leur qualité semble variable en fonction du type de plan. D'après les entretiens avec les DDT(M) et les DREAL, les EIN au sein des PLU prennent bien en considération les enjeux des sites Natura 2000 et désignent fréquemment les zones Natura 2000 comme non constructibles : « les PLU c'est bien pris en compte, les bureaux d'étude ne s'embêtent pas ils le mettent en zone nature et ne s'en préoccupent pas trop » (DDT), « Dans la majorité des cas les zones Natura 2000 sont classées en zone naturelle donc nonconstructible » (DDTM). Cela permet donc d'éviter d'impacter l'intégrité du site, même si les connectivités peuvent être détruites à proximité.

A une échelle plus petite, les plans comme les SCOT ne semblent pas être capables de prendre en compte des enjeux biodiversité à l'échelle locale : « au niveau régional c'est compliqué car ce sont des échelles macro donc c'est compliqué et on a des sites tellement petits qu'on a du mal à appréhender à cette échelle. » (DDT). Ainsi, l'EIN semble être efficace à une échelle locale, notamment grâce à un effet d'évitement des sites. Pourtant, l'EIN semble être juste une formalité lorsque le territoire étudié est plus large. Mais cette efficacité est relative : les projets proposés par les plans sont vagues et peu détaillés, il est alors complexe d'évaluer concrètement leurs impacts, peu importe la qualité des dossiers : « il n'est pas directement prescriptif, il ouvre des possibilités qui derrière peuvent générer des incidences. Son évaluation est très compliquée, même si les travaux sont fouillés, donc ça reste assez peu satisfaisant car on ne sait pas évaluer les incidences d'un plan » (DREAL)

#### 3.2.7 La qualité des mesures découlant des avis et des instructions et leur contrôle

#### 3.2.7.1 Les acteurs donnant des prescriptions

Après avoir présenté les mécaniques d'instruction et d'avis et la qualité des dossiers soumis, nous allons évaluer la pertinence des mesures de réduction des impacts qui y sont prescrites et leur respect. Afin d'aider à la compréhension des processus expliqués dans ce chapitre, le schéma ci-dessous illustre la circulation du dossier d'EIN et des prescriptions jusqu'à la réalisation du projet, reprenant divers éléments que nous avons vus jusqu'alors (figure 12). Il reste simplifié et ne présente pas les étapes qui peuvent exister lors des projets les plus problématiques (commissions de consultation, demande de mesures compensatoires, contentieux...).

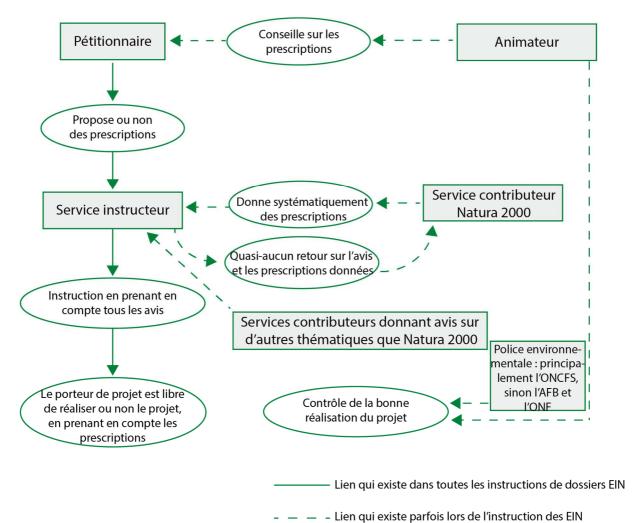


Figure 12: Schéma illustrant l'instruction des dossiers d'EIN et la mise en place des prescriptions

Comme nous l'avons dit précédemment, des prescriptions ne sont proposées par le pétitionnaire que lorsque l'animateur l'aide à réaliser le dossier ou lorsqu'un bureau d'étude réalise l'EIN. Dans un grand nombre de cas, c'est la DDT(M) qui les propose. Le premier point ressortant des entretiens réalisés est que presque aucun projet n'est annulé en raison d'un avis

négatif dû à Natura 2000. Les interrogés nous ont donné quelques exemples de refus de projet, qui se limitent à quelques cas sur ces dernières années, cela reste donc exceptionnel, en accord avec l'esprit de la DHFF qui tente de concilier la biodiversité et l'activité humaine : « les projets annulés restent rares car du fait de leur réflexion ils les reconsidèrent avant de nous les soumettre, ils réévaluent leur projet pour tenir compte des enjeux dont ils ne faisaient pas grand cas. L'évaluation des incidences est plutôt une aide à la conception des projets que quelque chose qui va les bloquer » (DDTM).

#### 3.2.7.2 La qualité des différents types de prescriptions

Pour ce qui est des prescriptions, nous constatons une priorisation des mesures d'évitement, principalement basées sur le changement de date des travaux ou de la manifestation, la réduction de la taille du projet ou son déplacement : « on cherche principalement l'évitement en modifiant le projet pour éviter l'incidence, 80% des dossiers évitent l'incidence » (DREAL), « Il y a surtout des mesures d'évitement plus que de réduction, comme la modification des tracés, le choix des périodes » (DREAL), « On est en premier lieu dans la recherche de l'évitement et au pire de réduction » (DDT).

Viennent ensuite des mesures de réductions et d'accompagnement dont la distinction ne semble pas claire pour les acteurs interrogés. Ces mesures semblent fréquentes, surtout celles d'accompagnement avec de nombreuses demandes de réaliser de la communication autour de Natura 2000.

Les mesures de compensation sont quant à elles extrêmement rares et ne concernent que de très grands projets qui ne peuvent pas éviter les sites Natura 2000 pour des raisons techniques ou d'organisation du territoire : LGV, autoroute, gares... En effet, les délais de la demande ou de la déclaration à la Commission européenne (environ deux ans) poussent à l'évitement sur les autres types de projets. Ainsi, la complexité de mise en place de mesures compensatoires semble participer à l'efficacité de l'EIN en empêchant les projets les plus impactants. Cela étant, on constate que des mesures compensatoires de petite envergure (comme planter une haie pour en arracher une autre) sont parfois prescrites par les services instructeurs et contributeurs : « parfois des mesures de compensation passent en évitement pour éviter la demande à la Commission » (conseil général), « il y a des mesures compensatoires sur le principe, comme l'arrachage d'une haie et son replantage, mais on ne le met pas sous la terminologie compensatoire car sinon on devrait mettre au courant la Commission européenne » (DREAL). Cela permet de diminuer les impacts d'un projet qu'il était impossible de refuser car ses impacts n'étaient pas significatifs.

D'après les entretiens réalisés, ces mesures semblent avoir une efficacité sur le terrain et ne pas se limiter à des recommandations administratives, notamment pour les projets n'entrainant aucun changement d'occupation du sol (principalement les manifestations sportives). Pourtant, lorsqu'il y a une destruction de l'habitat, l'impact est important malgré les prescriptions car ce ne sont pas des mesures d'accompagnement ou de compensation qui pourraient garantir 100% de la prise en compte de l'impact. Là l'efficacité de ces mesures

semble relative : « Je pense qu'avec toutes les mesures on arrive à limiter l'impact, mais dès qu'il y a une perte d'habitat forcément les mesures limitent moins l'impact » (DDT), « quand c'est des suppressions de milieu, on peut mettre toutes les mesures d'accompagnement qu'on veut, je trouve que c'est une perte globale » (DDTM). Enfin, même lorsque l'impact n'est pas significatif, ce qui est presque toujours le cas, les services déconcentrés de l'Etat proposent des prescriptions permettant de réduire les impacts : « Il n'y a jamais eu de projet qui s'est passé sans mesures, il y en a au moins une d'évitement et une d'accompagnement, de réduction pas toujours » (conseil général), « on demande beaucoup de prescriptions pour diminuer les impacts, même quand il n'y a pas forcément d'impact significatif ou que les impacts sont juste supposés afin de limiter les problèmes d'effets cumulés » (DDTM).

## 3.2.7.3 La qualité de la réalisation des prescriptions et les contrôles

Une fois les prescriptions données ou approuvées par les services, nous pouvons nous poser la question de la qualité de leur réalisation. Cette question est complexe : premièrement, une fois l'autorisation donnée, le service instructeur ou contributeur n'a pas de retour sur la réalisation ou non du projet. Deuxièmement, lorsque la DDT(M) donne son avis incluant des prescriptions, il n'a pas de retour du service instructeur sur la prise en compte de ces prescriptions dans l'avis final. Certains services instructeurs réécrivent les prescriptions sans les comprendre, ce qui engendre des manques et imprécisions dans la décision transmise au pétitionnaire. De plus, le pétitionnaire ne comprend pas toujours clairement les prescriptions et se trouve en difficulté pour les respecter. Ces différentes situations peuvent engendrer une baisse de l'efficacité des prescriptions en augmentant les impacts sur la biodiversité.

Un suivi de la réalisation des prescriptions semble donc nécessaire. Dans la plupart des cas, la veille des animateurs peut servir de suivi : « on demande aux animateurs d'aller voir » (DDT), « on consulte l'animateur pour avoir son avis pour l'instruction et ensuite il va vérifier que c'est bien suivi » (DREAL), « si l'animateur n'est pas présent, personne ne va vérifier » (DREAL). Mais les vérifications ne peuvent pas être exhaustives car il n'est pas toujours au courant de tous les projets sur son site, notamment ceux de grande taille, donc il est complexe de savoir quand ont lieu les travaux et si les prescriptions sont prises en compte. De plus, lorsque le site est grand, il n'est pas possible d'avoir une vue d'ensemble. Ainsi, il est assez rare que l'animateur constate le non-respect des prescriptions, et c'est généralement dû à un hasard. L'autre service pouvant s'occuper de cette question du suivi est l'ONCFS avec des agents assermentés qui ont les moyens juridiques de contrôler. Pourtant, cette procédure est très variable en fonction des départements, des rapports entretenus entre les chargés de mission Natura 2000 de la DDT(M) et l'ONCFS et des effectifs au sein de l'ONCFS variant énormément d'un département à l'autre : « L'ONCFS, c'est rare qu'ils contrôlent, il sont trois sur toute l'Ilede-France » (conseil général), « l'ONCFS, il ne faut pas rêver, il y a des moyens de police trop limités, ils sont en sous-effectif et en plus c'est un service interdépartemental en Ile-de-France » (DDT). Enfin, les chargés de mission Natura 2000 sont dans la quasi incapacité de se déplacer sur le terrain pour contrôler les prescriptions par manque de temps et d'accréditation au contrôle : « la difficulté c'est que l'on n'a pas assez de temps pour contrôler » (DREAL). Ainsi, tous les services déconcentrés de l'Etat interrogés pensent être en déficit de contrôle et dans l'incapacité technique de les augmenter.

Malgré ces difficultés et le peu de contrôles qui en découlent, les prescriptions semblent globalement être suivies : « pour le moment c'est globalement positif mais l'échantillon n'est pas significatif » (DREAL), « en général c'est plutôt allé dans le sens de nos prescriptions » (DDT), « on a pas eu écho de préconisations pas suivies » (DDTM).

Afin de vérifier la mise en place des préconisations, certains départements commencent à organiser des plans de contrôle depuis peu de temps, nous n'avons donc pas encore de résultats précis sur l'efficacité de ceux-ci. Ces plans commencent à se mettre en place en région Occitanie et en Saône-et-Loire. De plus, un plan de contrôle avait été réalisé dans la Nièvre en 2017 par un vacataire qui avait contacté des porteurs de projets pour vérifier l'application des mesures. Cela leur a permis de se rendre compte que certaines n'avaient pas été suivies. Nous pouvons donc suggérer qu'un travail de contrôle quasi systématique, du moins au sein des zones Natura 2000, est à mettre en place afin de maximiser l'efficacité de l'évaluation des incidences Natura 2000.

## 3.2.8 La procédure de recours en cas de désaccord avec l'instruction

Une fois que l'évaluation des incidences Natura 2000 est réalisée et instruite, des contentieux peuvent être lancés par des associations afin de contester la décision finale sur les impacts non significatifs et les méthodes pour arriver à cette conclusion. Nous constatons tout de même que les contentieux uniquement dû à la qualité de l'EIN sont rares et qu'ils contestent généralement d'autres parties du dossier qui sont plus considérées lors du jugement que la question Natura 2000 (DDT). En effet, il est rare de gagner un contentieux en s'appuyant uniquement sur l'impact sur un site Natura 2000 : « les évaluations des incidences Natura 2000 c'est compliqué à critiquer techniquement. Et le juge n'est pas spécialiste de la question, c'est compliqué de lui explique que l'évaluation des incidences est mauvaise » (Juriste FRAPNA Ain). Les projets menés en contentieux sont de gros projets, notamment éoliens, qui sont systématiquement contestés juridiquement. De plus, des associations de riverains amènent fréquemment des projets en contentieux pour des questions paysagères ou de dérangement personnel sous couvert d'un impact sur la biodiversité (entretien AFB Antenne Atlantique). Ainsi, la complexité d'aller au contentieux pour des problématiques liées aux enjeux Natura 2000 pose un problème majeur, la réglementation semble trop peu stricte sur ce point et les acteurs n'osent pas s'engager : « aujourd'hui, on ne prend plus le moindre risque, on fait tout pour ne pas dire non aux gens, ne pas aller au contentieux. J'ai le sentiment que les préfets ne profitent pas de leur pouvoir pour dire que c'est comme ça et pas autrement. On est plutôt dans une société où on moyenne. On ne prend jamais de risque juridique » (DDT). Ce système engendre une difficulté de contestation des projets et révèle un manque de contre-pouvoir qui aurait pour objectif une meilleure conservation des habitats et des espèces.

Comme nous l'avons vu tout au long de cette partie, la mise en œuvre de l'évaluation des incidences Natura 2000 est plus complexe que ce que la législation peut laisser paraître. En effet, chaque département a adapté son fonctionnement de façon très diverse afin de maximiser son efficacité en fonction des moyens qu'elle possédait. De plus, la mise en place dépend aussi des types de projets soumis à l'EIN, pour lesquelles elle semble plus ou moins efficace. Nous avons regroupé de façon synthétique les points positifs et négatifs les plus importants jouant sur l'efficacité de l'EIN dans sa mise en œuvre :

Tableau 7 : Synthèse de l'efficacité de l'évaluation des incidences Natura 2000 lors de la mise en œuvre du dispositif

# Ce qui aide à l'efficacité de l'EIN dans sa mise en œuvre

Amélioration des relations avec les agriculteurs et diffusion de la connaissance : diminution des manquements à la réalisation d'EIN

Des mesures de suivis et de contrôles aux manquements d'EIN se mettent en place dans plusieurs régions

Avis des animateurs et des services instructeurs souvent sollicités en amont du dépôt de dossier

Le soutien de l'animateur aux porteurs de projets et aux services contributeurs est fréquent et apporte une meilleure appréciation des enjeux

Les porteurs de projets évitent les zones à enjeux de biodiversité comme les sites Natura 2000 : effet d'évitement

Amélioration de la consultation des services contributeurs de la part des préfectures. Le code du sport remanie cela en faisant instruire certaines manifestations sportives par les communes : cela va engendrer une baisse de l'efficacité

Bonne consultation du service contributeur lorsque le service instructeur est au sein de la DDT(M) ou de la DREAL (surtout pour le service police de l'eau)

Globalement bonne qualité des EIN réalisées par des bureaux d'étude environnementaux, bonne prise en compte des enjeux Natura 2000 même au sein d'une évaluation environnementale

Bonne prise en compte des enjeux Natura 2000 dans les PLU et inscription des sites en zone naturelle donc non constructible

# Ce qui entrave l'efficacité de l'EIN dans sa mise en œuvre

Items des listes de projets soumis à EIN insuffisants : les DDT(M) n'ont pas toutes été consultées par les DREAL pour la mise en place des listes

Clause filet difficile à mobiliser

Difficulté à lancer des procédures de manquement qui aboutissent à des remises en état

Les pétitionnaires privés ou montant un dossier pour la première fois ne proposent pas toujours euxmêmes des prescriptions si ils n'ont pas de contact avec l'animateur ou le service

instructeur/contributeur

L'impact est toujours évaluer par le pétitionnaire comme non-significatif sans pour autant que cette conclusion soit appuyée par le dossier (notamment dans le cas des formulaires simplifiés)

Difficulté à appliquer le principe de précaution et rendre un avis défavorable quand les données manquent

Consultation du service contributeur insuffisante de la part des services instructeurs communaux. La modification du code du sport va augmenter ce biais en faisant instruire certaines manifestations sportives (avant instruites par les préfectures) par les communes : cela va engendrer une baisse de l'efficacité

Diminution des compétences dans les services contributeurs qui engendre une difficulté à donner des avis et jauger si l'impact est acceptable ou significatif. Manque de compétences et de connaissances sur la procédure dans les services instructeurs (en préfecture et communaux surtout)

Les MRAE et l'AE ne voient passer que certains dossiers spécifiques : beaucoup de dossiers restent pris dans des jeux d'acteurs, notamment ceux que la préfecture instruit et les projets marins

Priorisation des mesures d'évitement	
Rareté des mesures de compensation	
Efficacité globale des mesures prises	

Pertinence et qualité insuffisante des dossiers d'EIN simplifiés lorsque le pétitionnaire le rempli seul : manque de compétences

Très mauvaise qualité de l'EIN lorsqu'elle est réalisée par des bureaux d'étude non-environnementaux et qu'aucun spécialiste de l'environnement n'est engagé par ce bureau d'étude Manque d'études de terrain sur les enjeux Natura 2000 lors de la réalisation d'EIN par des bureaux d'étude

Parfois un manque d'impartialité lors des études car le bureau d'étude est financé par le pétitionnaire

Des mesures de compensation ont lieu dans les cas de projets d'aménagement du territoire : ces projets doivent prendre en compte beaucoup d'autres réglementations et besoins, les impacts sont difficiles à limiter

Parfois les prescriptions ne sont pas comprises par le porteur de projet, sont imprécises et donc mal appliquée

Manque de suivi de la réalisation des prescriptions par l'ONCFS (effectifs insuffisants)

Difficulté de mener les projets au contentieux en cas de désaccord avec l'autorisation

Ce qui semble le plus jouer sur l'efficacité du dispositif, le point central dans toute la chronologie de sa mise en œuvre, est les relations entre les acteurs du territoire. On constate que plus les acteurs entretiennent des relations de proximité physique, plus l'EIN est appliquée de façon convenable et les enjeux du site pris en compte. Pour le moment, un manque de dialogue est flagrant dans une grande partie des départements, principalement avec les services instructeurs communaux, malgré les efforts de communication des DDT(M) et des DREAL.

Les limites à l'efficacité de l'EIN sont notamment dues à la difficulté de prise en compte de notions telles que l'impact significatif et les effets cumulés, à une difficulté à soumettre à EIN tous les projets impactant et à un manque de compétences environnementales assez généralisé (porteurs de projets, services instructeurs et contributeurs). Dans la mise en œuvre du dispositif, en fonction du type de projet, nous constatons une différence d'efficacité de l'EIN qui est influencée par des limites différentes. Pour les petits projets, les limites semblent être le manquement à la réalisation d'EIN, le manque de capacité du porteur de projet à réaliser son dossier et le manque de suivi des prescriptions. Pour les plus gros projets, la qualité de l'EIN semble insuffisante lorsque les études sont réalisées par des bureaux non-spécialistes de l'environnement. Pour les autres types de projets la qualité semble suffisantes pour instruire dans les cas où le service instructeur ou contributeur à les compétences écologiques pour regarder d'un œil critique les évaluations environnementales et les EIN ainsi que des connaissances sur l'état initial des sites pour analyser eux-mêmes l'impact potentiel de petits projets réalisant des formulaires simplifiés. Cette réflexion sur la mise en place des EIN révèle aussi un manque de connaissances sur les projets existants, du fait de l'impossibilité pour les services interrogés de synthétiser et à garder la trace des dossiers.

# 3.3 Quel est effet de l'EIN en lui-même, au sein des nombreuses politiques et réglementations qui l'influencent ?

Afin de tenter de dégager l'effet de l'EIN sur la biodiversité dans les sites Natura 2000, nous allons étudier les nombreuses politiques et réglementations avec lesquels l'EIN interagit. Cette réflexion s'inscrit dans le cadre méthodologique de l'ASGE présenté précédemment et a pour objectif de faire ressortir l'efficacité de l'EIN en lui-même, dissocié des autres politiques qui l'influencent. En effet, l'évaluation des incidences Natura 2000 est un outil qui s'ajoute aux autres réglementations existantes pour améliorer la prise en compte de la biodiversité dans les domaines non environnementaux. Ainsi, en fonction des politiques avec lesquelles il interagit, et donc des différents types de projet, l'EIN se trouve confrontée à des freins où à des soutiens qui influent sur son efficacité.

Nous allons ici catégoriser ces différentes politiques afin de jauger de l'utilité plus ou moins forte de l'EIN face à chacune dans le cadre des projets soumis à EIN. Nous allons donc présenter ici les politiques qui poussent ou limitent la mise en place de projets soumis à l'EIN et les réglementations qui modifient son efficacité (de façon positive ou négative). L'influence de la politique sur l'efficacité de l'EIN peut jouer de plusieurs manières que nous avons tenté d'illustrer de façon théorique dans le schéma suivant (figure 13).

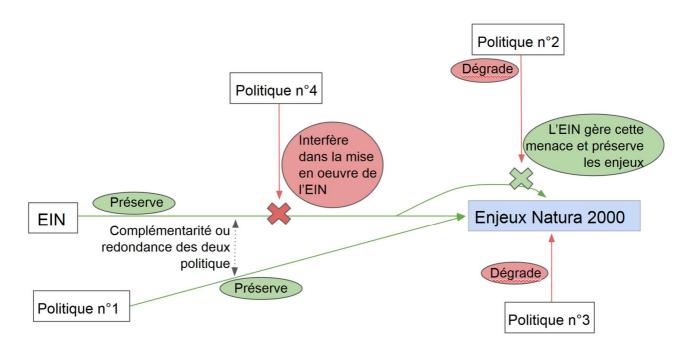


Figure 13 : Schéma des différentes actions possibles d'une politique sur l'effet de l'EIN et sur l'atteinte de ses objectifs

Comme le montre le schéma, une politique peut avoir les mêmes objectifs que l'EIN (politique n°1), c'est-à-dire préserver la biodiversité. Dans ce cas-là, elle appuie l'effet de l'EIN. Il est alors important de se demander si les deux politiques sont complémentaires ou s'il

y a une redondance entre les deux qui rendrait l'une ou l'autre inutile dans certains cas.

Une politique peut aussi avoir des objectifs différents de l'EIN. Dans ce cas il est possible que ces objectifs interfèrent avec la conservation de la biodiversité en impactant le site Natura 2000. Dans ces cas-là, l'EIN peut trouver son utilité en empêchant cette dégradation (politique n°2), elle a donc un effet. L'EIN peut aussi être dans l'incapacité de limiter les impacts de la politique sur les enjeux Natura 2000, elle n'est donc pas efficace (politique n°3).

Enfin, une politique peut interférer dans la mise en œuvre de l'EIN et empêcher celle-ci d'avoir un effet (politique  $n^{\circ}4$ )

Bien entendu, toutes les politiques qui interagissent avec l'EIN ne pourront pas être présentées, celles-ci sont trop nombreuses, diffuses et variables en fonction des territoires, nous allons nous centrer sur celles citées lors des entretiens réalisés et que nous pouvons donc considérer comme celles ayant la plus grande influence sur l'efficacité de l'EIN.

# 3.3.1 L'EIN et les réglementations centrées sur l'environnement, ou la gestion intentionnelle

Nous allons étudier en premier lieu, ce que l'on appelle dans la méthodologie ASGE, la gestion intentionnelle, c'est-à-dire les réglementations environnementales qui interagissent avec l'EIN et ont en général pour objectif d'améliorer l'état de l'environnement au sens large. Ces réglementations peuvent être classées en plusieurs groupes, selon qu'elles sont liées :

- au code de l'environnement,
- à la loi sur l'eau,
- au code forestier,
- aux espaces marins,
- à des réglementations environnementales locales qui nous ont été présentées lors des entretiens.

## 3.3.1.1 L'EIN et les politiques et réglementations environnementales

#### → L'EIN dans le cadre des évaluations environnementales

Les réglementations liées au code de l'environnement sont nombreuses et nous allons nous centrer ici sur celles qui, selon les acteurs interrogés, interagissent le plus avec l'EIN. La première est bien évidemment l'évaluation environnementale. En effet, il est obligatoire d'intégrer une EIN à toute évaluation environnementale réalisée sur le territoire. Dans la plupart des cas, l'EIN réalisée fait une quinzaine de pages sur les 300 pages environ des évaluations environnementales. Son utilité semble être secondaire par rapport au reste de l'évaluation : « Souvent quand il y a d'autres politiques environnementales (espèces protégées, étude d'impact), le rôle de l'évaluation des incidences est secondaire (et pas complémentaire) car les autres réglementations sont plus lourdes, elle n'apporte rien en plus » (DDT). Pourtant lorsque

le projet est peu éloigné du site, elle permettrait de réaliser un focus sur les habitats qui ne seraient pas pris en compte sinon. En effet, les évaluations environnementales donnent une place prépondérante aux espèces et le dispositif Natura 2000 a la particularité d'inverser cette tendance et prendre en compte les habitats en eux-mêmes. De plus, il semble rare que des campagnes de terrain soient faites ou que des prescriptions soient données uniquement au titre de Natura 2000. Et enfin, la logique méthodologique entre l'évaluation environnementale et l'EIN diffère. Lors de l'EIN, il faut statuer sur l'impact avant de proposer des mesures compensatoires contrairement aux évaluations environnementales : « Parfois ils ont du mal à comprendre qu'ils doivent conclure avant de proposer des mesures compensatoires et souvent ils se trompent en assimilant l'EIN au reste et aux autres mesures de l'évaluation environnementale. Ce qui rend donc l'impact pas significatif mais après les mesures proposées donc ce n'est pas la bonne logique, c'est un vice de forme » (ex-directeur de la MRAE Ile-de-France / membre AE). Cela déstabilise bien souvent le porteur de projet et amoindrit la qualité des EIN qui sont réalisées selon la logique de l'évaluation environnementale. Par conséquent, l'EIN semble avoir sa place dans l'évaluation environnementale, elle complète l'étude de façon pertinente. Pourtant, sa réalisation semble encore complexe pour les bureaux d'étude et la prise en compte des enjeux Natura 2000 semble faire partie d'un tout qui s'intègre dans l'étude plus que de permettre de mettre en place des prescriptions propres dans le cadre d'enjeux propres aux sites Natura 2000.

# → L'EIN et la dérogation espèces protégées

La seconde réglementation interagissant particulièrement avec l'EIN selon nos résultats concerne les espèces protégées. En effet, la plupart des espèces de l'annexe deux de la Directive Habitat Faune Flore sont protégées en France, si un projet les impacte, une dérogation espèces protégées doit être réalisée. Cette dérogation est plus contraignante que l'EIN et que sa notion complexe de maintien d'un bon état écologique : « nous on utilise plus facilement les espèces protégées car la dérogation espèces protégées est plus contraignante que la notion de maintien d'un bon état de conservation, surtout quand le site fait 50 000 ha où on finira toujours par conclure qu'à l'échelle du site il n'y a pas d'impacts. » (DREAL). Ici, ce serait davantage l'EIN qui maximise l'effet de la dérogation espèces protégées car elle permet de repérer les espèces protégées pouvant être présentes sur le site lorsque le dossier est réalisé. Ainsi, cette complémentarité entre ces deux outils va dans le sens de la préservation des espèces des sites Natura 2000 : « Dans les situations où on a un risque d'atteinte sur des espèces protégées et où l'évaluation des incidences permet d'être une première étape de connaissance du projet qui permet ensuite d'alerter les services de la DREAL sur des projets qui seraient passés à l'as, l'évaluation des incidences est un point d'alerte » (DDTM), « Grâce à Natura 2000 on a des connaissances un peu plus fines sur la biodiversité dans le site. Quand un projet nous semble impactant et qu'il n'est pas prévu par les évaluations des incidences, on regarde du côté de la réglementation espèces protégées » (DDTM), « L'EIN peut permettre de repérer des espèces protégées quand elle est bien faite » (Juriste FNE). De plus, la réglementation espèces protégées est plus stricte et permet donc de bloquer ou modifier en profondeur les projets plus que ne le fait l'EIN : « La réglementation qui est plus forte est quand même celle d'espèce protégée. C'est souvent car il y a une espèce protégée et en plus une incidence sur les habitats que le projet est modifié. Dans le cas d'incidences mineures bien sûr. Car c'est compliqué de vraiment avoir une incidence significative, on est toujours borderline. Donc c'est par espèce protégées qu'on arrive à moduler des projets qui nous paraissent inquiétants » (DREAL), « Peu de projets bloqués par Natura 2000, c'est plus la réglementation espèces protégées qui bloque » (DREAL). En raison de la notion d'impact significatif utilisée par l'EIN, la dérogation espèces protégées est plus facilement utilisée pour faire blocage lorsque les services instructeurs ou contributeurs désirent ne pas voir se monter un projet en raison de son impact mais qu'ils ont des difficultés à prouver un impact significatif : « Quand Natura 2000 ne peut pas être levier on essaie de faire fonctionner le levier espèce protégée, mais ce sont d'autres collègues qui en ont la charge » (DREAL), « Le régime de protection des espèces est plus utile que la notion d'impact significatif sur le site Natura 2000 pour interdire un projet. Il l'utilise plus souvent pour justifier d'une annulation de projet » (DDTM). Enfin, lorsqu'une dérogation espèces protégées a été mise en place, nous constatons une meilleure prise en compte des prescriptions (entretien DDT) et une plus grande facilité à emmener le projet en contentieux lorsque des désaccords existent. Par conséquent, entre l'EIN et la dérogation espèces protégées, une complémentarité et une entraide se mettent en place. L'EIN permet de repérer les espèces protégées lors de la réalisation du dossier et la procédure espèces protégées est plus efficace pour leur prise en compte. Ainsi, cette complémentarité permet d'aller dans le sens de l'atteinte des objectifs du site et donc maximise l'effet de l'EIN, tout du moins dans la préservation des espèces et des habitats d'espèces. Pour ce qui est des habitats en eux même, l'effet de l'EIN n'est pas augmenté par la dérogation espèce protégée et viendrait plutôt combler une lacune sur ce point.

## → L'EIN et les politiques climat-air-énergie

De façon plus globale, les politiques climat-air-énergie menées par le gouvernement interagissent avec l'état de conservation des sites Natura 2000 et l'EIN, notamment à travers les ICPE et principalement les éoliennes. Pour tout projet éolien, et même toute ICPE, une EIN est intégrée à l'évaluation environnementale. Les objectifs poursuivis par la France sont de porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % en 2030, faisant de l'éolien un des outils majeurs de la production énergétique. Or l'éolien a un impact sur l'avifaune et les chiroptères, particulièrement présents en site Natura 2000 et, même si les projets ne sont pas à proximité directe des sites, cela peut impacter les populations soit dans un leurs déplacements quotidiens soit dans leurs migrations. L'une des principales difficultés est le manque de connaissance par les acteurs des impacts des éoliennes sur les différentes espèces. La plupart des évaluations environnementales liées à l'installation d'éoliennes prévoient des suivis de mortalité afin de pouvoir rendre compte des impacts pour augmenter nos connaissances sur le sujet mais cela semble loin d'être suffisant : « C'est même presque se moquer du monde que de faire des suivis mortalité. J'avais lu une étude où ils laissaient des cadavres de poulet au sol et en une nuit il n'y a plus rien. En plus il faudrait faire

des campagnes continues. Et ils ne mettent pas des moyens énormes sur les études et les prospections chauve-souris. Le but c'est aussi de ne rien trouver » (DDT).

De plus, de façon plus générale, la transition énergétique prime sur la préservation de la biodiversité aux yeux des politiques et nous nous retrouvons dans une situation contradictoire d'un gouvernement menant de front deux politiques globales qui se contredisent l'une l'autre et qui tente de maintenir la biodiversité tout en la détruisant consciemment par une autre politique : « Les élus ont du mal à comprendre que l'on refuse des projets alors qu'on leur demande d'augmenter les énergies renouvelables » (DDT), « On poursuit les objectifs de lutte contre le changement climatique avec le plan éolien, ça rentre en contradiction avec les objectifs Natura qui ne sont pas prioritaires » (Juriste FNE). Par conséquent, les politiques climat-air-énergie semblent, du moins en partie, aller à l'encontre des objectifs Natura 2000. Pourtant, nous avons vu précédemment que les projets éoliens n'étaient plus aujourd'hui la principale menace pour la biodiversité des sites Natura 2000. Ce conflit de politique n'est donc pas essentiel et ne limite probablement pas réellement l'atteinte des objectifs de conservation de l'EIN.

# → L'EIN et les sites protégés

Les sites Natura 2000 en France ont la particularité, contrairement à l'Allemagne par exemple, de ne pas avoir été uniquement désignés sur des zones où d'autres protections environnementales avaient cours. Pourtant, des périmètres de sites soumis à différentes protections environnementales se superposent, ce qui entraîne des interactions entre leur réglementation et l'efficacité de l'EIN : « Le recoupement entre Natura et les espaces protégés reste fort puisque 30 % du réseau Natura 2000 terrestre est inclus dans un espace protégé (contre 16,6% pour l'ensemble du territoire, source INPN 2015). Ces espaces protégés sont très majoritairement des parcs naturels régionaux, les espaces protégés réglementairement occupant une surface très inférieure à celle de Natura (1,35% pour les espaces SCAP, source INPN 2015). » (Rouveyrol, 2016).

Pour plus de clarté, nous avons utilisé la classification réalisée par l'INPN sur les différents types de zonages environnementaux qui différencie les protections réglementaires, les protections contractuelles et les protections au titre de convention (Espaces protégés, inpn.mnhn.fr, consulté le 05/08/2019).

#### - Les protections réglementaires :

Les espaces protégés réglementairement sont généralement des zones de biodiversité fortement protégées. Nous pouvons citer les zones cœur de parcs nationaux, les forêts de protections, les réserves naturelles, les zones d'arrêté de protection de biotope. A cela, nous allons ajouter les sites inscrits ou classés qui disposent également d'une réglementation.

Ces espaces protégés sont quasiment intouchables dans le cadre de projets concernés par l'EIN et peu ou aucun n'y prend forme. Ainsi, la réglementation de ces espaces protégés a une efficacité qui surpasse celle de l'EIN. L'EIN a donc ici une faible utilité et donc une faible efficacité. Pourtant cela ne signifie pas que les objectifs de protection poursuivis par l'EIN ne sont pas atteints car la réglementation de l'espace protégé qui est superposé est plus forte. L'EIN

peut tout de même trouver son utilité pour les projets de manifestations sportives (entretien DDT dans le cas de la forêt de protection de Rambouillet) et les travaux de bonne gestion de l'espace naturel réalisés par le gestionnaire de la zone et soumis à EIN. De plus, dans certains cas il peut y avoir une complémentarité entre les différents outils : « souvent pour protéger un site inscrit on va s'appuyer sur l'évaluation des incidences, ou sur la réserve naturelle, etc... Quand on arrive pas à empêcher avec une procédure on utilise l'autre » (DRIEE). De plus, aujourd'hui, tous les projets en site classé sont soumis à EIN, même en dehors des sites Natura 2000, ce qui permet de diffuser l'efficacité du dispositif à d'autres espaces protégés. Pourtant, cette obligation va être revue et supprimée sous peu en raison des lourdeurs administratives que cela entraîne (DTT, DRIEE). Cette obligation était particulièrement intéressante car elle permettait de créer une synergie entre les sites classés et les sites Natura 2000 où la réglementation allait dans le sens d'un bénéfice commun pour tous les sites malgré la diversité des politiques environnementales utilisées : « Les actions du gestionnaire des espaces naturels agissent pour un bénéfice commun dans le cadre d'autres politiques environnementales » (DREAL). Dans le mémoire d'Aurélie Azema (2017), il est montré que les sites classés avaient un effet fort qui se révélait plus efficace que Natura pour limiter les expansions de peupleraies. Il y a donc une complémentarité entre ces deux outils qui permettent d'aller dans le sens d'un objectif de préservation commun.

Pourtant, cette complémentarité des autres protections d'espaces naturels avec les objectifs de conservation de l'EIN est à nuancer. Nous avons obtenu plusieurs exemples lors des entretiens qui illustrent la vigilance à avoir face à ces interactions. Dans l'Orne, la DDT nous a rapporté que l'arrêté de protection de biotope interdisait l'arrachage de haies sur les zones désignées par l'arrêté. Comme ces zones se superposent à peu près aux sites Natura 2000, les services déconcentrés de l'Etat n'ont pas ajouté cet item aux listes locales 2. Or, un léger décalage existe entre les périmètres des arrêtés de protection de biotope et les sites Natura 2000 où peuvent donc avoir lieu des arrachages de haies sans qu'aucune réglementation ne puisse en évaluer les impacts sur la biodiversité des sites. Ainsi, l'EIN devrait venir en complémentarité de cela mais ce n'est pas le cas car il n'a pas été ajouté, les acteurs pensant que l'arrêté de protection de biotope serait suffisant. Dans un autre cas, l'animateur du site Estuaire et Marais de la Basse Seine en Basse-Normandie a été confronté à une augmentation des retournements de prairie sur son site causée par la mise en place d'une réglementation plus forte au sein de la réserve naturelle accolée et qui interdisait tout retournement de prairie. Il y a eu un effet d'évitement des projets qui ont impacté la biodiversité en site Natura 2000 et a limité l'atteinte des objectifs de conservation prônés par l'EIN qui, ici, n'a pas pu jouer son rôle épouvantail. Ainsi, les réglementations plus strictes semblent globalement participer à l'atteinte des objectifs poursuivis par l'EIN en le rendant plus efficace mais une vigilance face aux effets pervers de ces interactions est à conserver. De plus, la particularité du régime France est justement de ne pas avoir choisi uniquement des espaces déjà naturels et protégés pour y placer ses sites Natura 2000. Il faudrait mieux se satisfaire de l'efficacité du dispositif qui n'a pas besoin d'autre espace protégé pour fonctionner (animateur du site des marais de Sacy). Dans certains cas, la complémentarité entre les zones de protection semble pourtant importante. Certains espaces de protection forte permettent de préserver des enjeux forts pour lesquels les outils Natura 2000 serait insuffisants. De plus, les sites Natura 2000 permettent d'apporter des moyens financiers dans la gestion des sites n'ayant qu'une protection réglementaire.

#### - Protections contractuelles :

Les protections contractuelles correspondent aux zones d'adhésion des parcs nationaux, aux parcs naturels régionaux et aux parcs naturels marins. Nous ne traiterons ici que des parcs naturels régionaux car leur superposition avec des sites Natura 2000 est fréquente Les objectifs poursuivis par ces espaces sont cependant distincts de ceux des sites Natura 2000. Dans un parc naturel régional, les enjeux de développement économique et touristique sont forts et vont parfois à l'encontre des objectifs de conservation des sites Natura 2000, notamment dans le cas des manifestations sportives (DDT). Mais d'un autre côté, les parcs naturels régionaux permettent de communiquer plus facilement sur la biodiversité et donc par procuration sur Natura 2000 et sur les EIN (entretien DREAL), nous pouvons donc supposer qu'il y a là un effet positif permettant notamment que les acteurs du territoire soient plus au courant sur l'obligation réglementaire de réaliser une EIN. De plus, les sites Natura 2000 profitent des compétences et des moyens techniques du parc naturel régional qui assure souvent l'animation des sites, ce qui permet d'augmenter les moyens alloués à Natura 2000. Ainsi le lien entre ces deux politiques est ambigu.

- Protections au titre de conventions internationales et zones d'inventaires de la biodiversité

Dans les sites Ramsar il n'y a pas d'obligation réglementaire mais les données en termes de biodiversité sont fournies. Cela permet de maximiser l'efficacité de l'EIN car ces données permettent une meilleure définition de l'état initial du site Natura 2000 et donc une meilleure appréciation des impacts des projets. Les zones ZNIEFF, bien qu'elles ne fassent pas partie d'une protection au titre d'une convention car elles correspondent seulement à des espaces inventoriés, ont la même utilité d'augmentation des connaissances pour mieux aborder l'EIN.

#### → L'EIN et les trames vertes et bleues

Enfin, les trames vertes et bleues interagissent de façon indirecte avec l'EIN. Sur le principe cette réglementation devrait permettre de maximiser l'état de conservation des sites Natura 2000 en permettant une meilleure circulation des espèces entre les sites et en créant un véritable réseau de biodiversité (Billon et Rouveyrol, 2019). Pourtant, les trames vertes et bleues sont, d'après nos entretiens, insuffisamment prises en compte lors des plans d'urbanisme ou des projets et de nombreuses continuités écologiques sont détruites : « Il y a des problèmes de connectivité écologique entre les sites et les trames vertes et bleues sont assez moyennes » (DREAL). De plus, l'effet d'évitement des projets qui sont déplacés en périphérie des sites Natura 2000 contribue à augmenter cette destruction et isoler les sites Natura 2000. Il y a donc là un effet pervers qui diminue l'efficacité de l'EIN et l'état de la biodiversité dans les sites Natura 2000, dû à une mauvaise prise en compte d'une autre politique environnementale.

Ainsi, les liens entre les autres politiques environnementales et l'EIN sont complexes et ambigus. Globalement la gestion intentionnelle semble être complémentaire et contribuer à

l'atteinte des objectifs de l'EIN. Pourtant, certains points de vigilance pour l'avenir ont été relevés et il serait important de travailler à améliorer la qualité de la prise en compte des trames vertes et bleues.

#### 3.3.1.2 L'EIN et la loi sur l'eau et le milieu aquatique

La loi sur l'eau et les milieux aquatique (LEMA) du 30 décembre 2006 découle de la Directive européenne cadre sur l'eau du 23 octobre 2000. Elle a notamment pour objectif l'atteinte d'un bon état des eaux en France. La mise en œuvre de cette législation est à l'origine de plusieurs types de travaux sur le milieu aquatique comme la destruction de seuils et de barrages afin de faciliter le transit sédimentaire et de remettre en état la continuité écologique des cours d'eau. Cette politique ayant pour objectif l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau, elle va dans le sens des objectifs des sites Natura 2000. Ainsi, les travaux loi sur l'eau impactent de façon positive l'état de conservation des sites et, sur le principe, la réalisation d'une EIN semble donc peu utile. En effet, l'amélioration de la qualité de l'eau améliore de façon globale l'état de la biodiversité du site Natura 2000, notamment des sites marins au niveau de l'interface terre-mer : « La politique de l'agence de l'eau répond à la DCE : un lien est recherché entre les deux, surtout à l'interface terre mer et qui participe aussi aux objectifs Natura 2000» (AFB Antenne Atlantique).

Pourtant, l'EIN est essentielle pour les projets de restauration des cours d'eau, elle permet de se poser des questions et de réfléchir à la biodiversité que l'on veut favoriser par les travaux projetés, en dehors du bon état du cours d'eau. De plus, l'EIN permet de limiter les impacts sur la biodiversité en phase travaux. Par rapport à ces questions, l'AFB semble parfois avoir une politique systématique de restauration de la continuité écologique qui peut dans certain cas aller a contrario du bon état écologique de certaines espèces ou habitats s'étant adaptés au milieu : « L'AFB a une attitude systématique de restauration de la continuité écologique sans faire du cas par cas alors que certains barrages ou étangs sont importants. L'AFB ne communique pas suffisamment sur ces dossiers-là et il arrive qu'ils fassent disparaître des stations d'espèces d'intérêt européen qui ont pu justifier la désignation d'un site car on est dans une politique globale non réfléchie. » (DREAL). Dans ces cas, l'EIN ne fonctionne pas toujours efficacement car le service instructeur de référence pour ces projets est le service police de l'eau de la DDT(M) qui manque donc de partialité sur la question et ne consulte pas toujours le chargé de mission Natura 2000, souvent à cause d'une incompréhension de la nécessité de réaliser une EIN alors que les projets liés à la LEMA sont en principe bons pour la biodiversité : « Là où on a des incompréhensions c'est sur les restaurations de continuité écologique quand on demande des évaluations des incidences, les gens ne comprennent pas car ils sont sur une politique qui est censée être positive pour la biodiversité » (DDT). Les projets loi sur l'eau peuvent permettre de restaurer un bon état écologique au niveau du cours d'eau mais engendrer des impacts négatifs au niveau local, des conflits sont parfois engendrés par cet arbitrage entre les deux niveaux. Ainsi, de façon globale, l'EIN trouve toute sa place et est efficace sur les projets loi sur l'eau, qui la plupart du temps sont des projets allant dans le sens de la préservation de la biodiversité des sites Natura 2000, mais une vigilance est à conserver sur les projets, notamment en site Natura 2000 afin qu'ils n'engendrent pas une destruction des enjeux du site.

Par ailleurs, la LEMA peut appuyer l'EIN dans les contentieux. Il est en effet plus aisé lorsque l'on désire aller au contentieux, de contester sur la base de la réglementation loi sur l'eau plutôt que de contester la qualité de l'EIN (entretien DDT). La loi sur l'eau est utilisée pour maximiser l'effet de l'EIN mais cela montre aussi une grosse faiblesse dans sa prise en compte réglementaire.

#### 3.3.1.3 L'EIN et les politiques et réglementations liées à la forêt et au code forestier

Certaines parties du code forestier ont pour objectif de maintenir la biodiversité alors que d'autres ont pour objectif de maximiser le rendement des forêts françaises. Le principe affiché pour la forêt française est celui de la multifonctionnalité de la forêt (concilier globalement usage de production, loisirs et biodiversité) en opposition au modèle anglo-saxon qui sectorise. Cela étant, dans les faits, les enjeux ne sont pas les mêmes partout et la gestion est faite en conséquence. A l'image de ce code, les forêts sont parfois gérées avec des objectifs différents en fonction des zones. Ainsi, le code forestier interagit de façon très variable avec l'EIN.

# → L'EIN et la réglementation sur le défrichement

Dans un premier temps, présentons les politiques du code forestier allant dans le sens du bon état de conservation des sites naturels. Le code forestier est en lui-même protecteur car chaque défrichement est réglementé et donc contrôlé. Les défrichements au-dessus d'un certain seuil (en fonction des listes dans lesquels cet item est inscrit et donc des départements) sont soumis à EIN. De plus, dans le cas des espaces boisés classés (EBC) tout défrichement est interdit. Cela permet d'interdire les changements d'occupation du sol s'ils compromettent la conservation, la protection ou la création des boisements (art. L111-3 du code forestier). Le classement d'un espace en EBC et les dispositions que cela engendre se fait au titre du code de l'urbanisme (art. L 113-1 et L113-2 du code de l'urbanisme) lors de la création du plan local d'urbanisme. Mais l'application de cette réglementation se fait au titre du code forestier. Cette réglementation impose pour tous travaux entrepris, même lors de la coupe d'un seul arbre, la réalisation d'une EIN et concerne majoritairement les secteurs urbains (Conseil général de Seine-Saint-Denis et DRIEE Ile-de-France). Cela permet, par l'élargissement du champ d'action de l'EIN, de maximiser son efficacité et de mieux contrôler les projets forestiers.

Comme nous l'avons vu précédemment dans le cadre des projets loi sur l'eau, il en va de même pour les projets au titre du code forestier : il est plus aisé d'aller au contentieux en utilisant ce code plutôt que de présenter l'argument d'une mauvaise réalisation de l'EIN : « C'est arrivé que l'on ait des infractions sur le code forestier et Natura 2000, le contentieux portait dans ces cas-là sur la partie forestière car c'est mieux suivi au tribunal que Natura. Dès qu'il y a deux réglementations qui se rencontrent sur une infraction c'est plus facile de basculer sur l'autre » (DDT). Ainsi, le code forestier maximise ou prend le relais de l'EIN afin d'aller dans le sens des objectifs de conservation du site.

## → L'EIN et les politiques de gestion forestière

Les plans simples de gestion forestière sont obligatoirement soumis à EIN afin de vérifier que les objectifs sylvicoles n'impactent pas significativement les sites Natura 2000. Pourtant, les annexes vertes au Schéma régional de gestion sylvicole des forêts privées ont pour fonction d'exempter les plans simples de gestion forestiers de l'obligation de réaliser une EIN s'ils respectent les conditions citées par les annexes vertes (art. R 122-7 du code forestier). Ces annexes sont définies régionalement en concertation avec les acteurs de la filière, les représentants de l'Etat et des acteurs travaillant à la préservation de la biodiversité (associations). Une fois que ces annexes sont validées, les plans simples de gestion doivent se conformer aux doctrines qui y sont inscrites. Le Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF) vérifie directement la conformité du plan simple de gestion avec les annexes vertes. Ainsi, cette simplification de la procédure a pour but de faciliter le côté administratif. Si cellesci sont bien réalisées, cela ne devrait pas influencer négativement l'atteinte des objectifs de conservation des sites, mais nous manquons encore de recul car peu de régions les ont réalisées. Aujourd'hui, huit annexes vertes au titre de Natura 2000 ont été approuvées et une est en cours d'approbation (Instruction technique relative à la mise en œuvre de l'article L. 122-7 du Code Forestier, en projet). Nous pouvons supposer que beaucoup de régions n'ont pas encore pu terminer la constitution de ces annexes en raison d'un manque d'efficacité dans la procédure d'approbation des annexes (Demolis et al, 2015). En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les annexes vertes semblent particulièrement efficaces (discussion informelle avec Bastien Coignon, chargé de mission référent scientifique et technique pour la gestion des sites Natura 2000, Ministère de la Transition écologique et solidaire) et permettent au CRPF d'avoir des arguments quant aux conditions de validation ou non des plans simples de gestion. Cette réussite semble être confirmée par le rapport du Conseil général de l'Environnement et du développement durable (2015) énoncant que les retours d'enquêtes de la part du CRPF étaient tous positifs Les annexes vertes permettraient une plus grande sûreté d'instruction pour ce qui doit être imposé au propriétaire forestier, une amélioration du porté à connaissance auprès des forestiers et la création d'un climat de confiance entre les acteurs (CGED, 2015). Les annexes vertes mettent en place des doctrines officielles donnant par exemple des dates de coupes obligatoires, l'obligation de maintenir des souches mortes, l'adaptation des essences au milieu, etc... Les doctrines officielles permettent aux services instructeur de rendre toutes ces précautions obligatoires pour le plan simple de gestion alors qu'auparavant chaque préconisation était faite et négociée au cas par cas. Si le plan simple de gestion ne concorde pas parfaitement avec les annexes vertes, il ne peut pas être accepté. Cet appui réglementaire permet ainsi de limiter la subjectivité lors de l'instruction et d'éviter les contestations et recours des porteurs de projet (ingénieure CRPF délégation Provence-Alpes-Côte d'Azur). Les annexes vertes ne semblent pas être plus strictes en termes de protection de l'environnement que l'EIN. Pourtant, elles apportent une plus-value en termes de respect de la réglementation. En effet, des problèmes récurrents de manquements à la réalisation d'EIN ont été relevés et certains CRPF instruisaient tout de même sans la présence de ce document réglementaire (discussion informelle avec Bastien Coignon). Les annexes vertes permettent de réaliser un rappel et de réglementer plus strictement les pratiques. De plus, les annexes vertes ont permis de resserrer les liens entre les acteurs (forêts privées, services de l'état, CRPF *etc...*) dans un contexte de concertation et de donner une vision d'ensemble des pratiques récurrentes dans les régions les ayant mis en place (discussion informelle avec Bastien Coignon).

Dans un second temps, certaines réglementations sont problématiques et entrent en conflits avec les objectifs de préservation des sites Natura 2000 portés par l'EIN. Le CRPF rédige les annexes vertes, évalue leur pertinence et vérifie la conformité des plans simples de gestion avec les annexes (l'art. L122-7 du code forestier), ce qui engendre un manque d'objectivité dans la décision (entretien DREAL), les acteurs pouvant être pris dans des conflits d'intérêt, et peut donc nuire à l'efficacité de l'EIN en rendant la décision plus souple.

Ainsi, les politiques forestières interagissent aussi bien de façon positive que négative avec l'EIN, dans un contexte de recherche de la rentabilité économique des forêts françaises problématique et qui tend à augmenter les tensions entre ces deux politiques distinctes dans les années à venir. L'EIN est pourtant particulièrement importante en milieu forestier pour deux raisons. La première est que les milieux forestiers sont des écosystèmes peu dépendants de l'homme, l'enjeu est donc de limiter les dégradations plus que d'améliorer l'état de conservation en étant interventionniste, ce qui répond donc parfaitement aux prérogatives de l'EIN. La seconde raison est que les moyens alloués aux forêts Natura 2000 par les contrats sont bien moins élevés que pour les milieux agricoles, l'EIN est donc essentielle pour compenser cette différence.

#### 3.3.1.4 L'EIN et les politiques et réglementations maritimes

Les réglementations en zone marine sont elles aussi ambiguës sur le territoire français : certaines vont dans le sens de la protection de la biodiversité et d'autres lui font barrière.

La déclinaison de la Directive-cadre stratégie pour le milieu marin du 17 juin 2008 (DCSMM) européenne au niveau national (par la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010) a pour objectif l'atteinte du bon état écologique du milieu marin. Les actions réalisées dans le cadre de cette politique, sur le même principe que la LEMA abordée précédemment, vont donc dans le même sens des objectifs Natura 2000. Une complémentarité est donc attendue entre cette réglementation et l'EIN, permettant l'atteinte des objectifs de préservation de la biodiversité : « Cette Directive a pour objectif le bon état de conservation du milieu marin (qualité de l'eau, biodiversité, zooplanctons, habitats, etc.). Cette Directive répond aux objectifs de Natura 2000 et la DHFF répond aussi à ces objectifs, il y a une connexion qui se fait » (AFB Antenne Atlantique).

Dans un second temps, l'analyse risque-pêche, introduite par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 9 août 2016 a le même rôle que l'EIN mais appliqué aux pratiques quotidiennes de pêche. L'objectif de cette analyse est, suite à un contentieux européen, d'encadrer les pratiques de pêches en zone Natura 2000 afin que cellesci soient en accord avec les objectifs de conservation. Jusque-là aucune EIN n'était réalisée pour ces pratiques, ce qui était un grand manque dans le dispositif, engendrant un impact anthropique supposément fort sur la biodiversité. Ce système est assez proche de celui des annexes vertes mentionnées plus haut. Ainsi, l'analyse risque-pêche prend la place de l'EIN sur des pratiques récurrentes (où il ne serait pas possible de réaliser constamment des évaluations) afin de tout de même permettre l'atteinte des objectifs de conservation. L'EIN n'est donc pas pertinent pour traiter certaines formes de pratiques récurrentes d'où la nécessité de compléter la réglementation comme ça a été le cas. Nous n'avons pas encore de retour plus précis sur l'efficacité de ce dispositif de remplacement car il n'a pas encore été mis en place sur tous les sites (entretien Siège AFB).

Les velléités politiques de développement portuaire semblent aller à l'encontre des objectifs de l'EIN à proximité du littoral. En effet, toutes les zones maritimes à proximité des grands ports ont été classés en zone Natura 2000, ce qui crée des conflits entre les objectifs économiques (dont la réalisation est polluante et engendre un dérangement et une destruction des espèces) et les objectifs environnementaux menés de front dans une même zone. Le préfet est pris au sein de ce conflit d'acteurs et les politiques environnementales sont bien souvent remisées au second plan, EIN incluse, ce qui freine leur efficacité : « Face à la Directive, les velléités de développement économique posent problème et l'atteinte du bon état écologique est un frein pour le développement» (Siège AFB).

Ainsi, l'efficacité de l'EIN en mer semble globalement discutable, mais cette conclusion reste à préciser au regard du nombre insuffisant d'acteurs rencontrés sur cette thématique.

Ainsi, nous avons vu que de nombreuses réglementations environnementales interagissent avec l'EIN mais aussi que la gestion intentionnelle de l'environnement ne va pas

toujours dans le même sens que les volontés de préservation de la biodiversité en site Natura 2000. Le fait que d'autres politiques aillent à l'encontre des objectifs poursuivis par l'EIN augmente la distance de l'EIN à ses objectifs, ce qui complexifie leur atteinte. Chaque politique présentée et ambiguë et même si sur le principe elle maximise l'effet de l'EIN, dans la mise en place il faut conserver une vigilance et un recul permanent afin de le vérifier.

# 3.3.2 L'EIN et les politiques organisant les activités anthropiques impactantes, ou la gestion effective.

Après avoir étudié l'influence des politiques relevant de la gestion intentionnelle sur l'EIN et l'atteinte de son objectif de préservation, nous allons nous se pencher sur ce qu'on appelle, selon la méthodologie d'ASGE, la gestion effective. Cette gestion effective concerne toutes les autres politiques d'un domaine extérieur à l'environnement et qui influence l'efficacité de l'EIN et l'atteinte de ses objectifs, de façon positive comme négative (Mermet, 2005).

## 3.3.2.1 L'EIN et les politiques liées aux projets d'urbanisme et d'aménagement

Les politiques liées à l'urbanisation et aux aménagements sont nombreuses à interagir avec l'EIN, nous ne pourrons pas ici toutes les développer. Nous allons donc présenter celles citées par les acteurs rencontrés selon trois catégories : le petit urbanisme (bâti, dynamiques de mitage...), les plans et programmes qui organisent le territoire et les gros projets d'aménagement.

#### → L'EIN et les projets d'urbanisme

L'urbanisme influence l'efficacité de l'EIN dans le cadre de la pression foncière. Cette pression prend deux formes principales en site Natura 2000 : une pression foncière sur le littoral et un mitage des sites de grande taille (entretiens DREAL et DDT(M)). Comme nous l'avons vu précédemment, les contacts entre les services instructeurs des communes et les chargés de mission Natura 2000 sont peu développés, ainsi les EIN lors des projets d'urbanisme ne sont probablement pas bien instruites, ce qui peut avoir des impacts importants sur la biodiversité : « il y a une pression foncière forte qui ne prend pas forcément bien en compte les enjeux naturels » (DREAL), « en urbanisme les porteurs de projet font très peu les évaluations des incidences eux-mêmes, ils ne savent pas [qu'il faut en faire] donc la mairie doit leur demander, mais parfois elle ne le fait pas » (DDTM). Par conséquent nous pouvons supposer que face aux politiques de développement urbanistique, l'EIN ne parvient pas à être suffisamment efficace et à atteindre son objectif. Au-delà du manque de consultation des services Natura 2000 pour les projets de petit urbanisme, la question de la biodiversité n'est dans tous les cas pas la priorité. Lors de notre entretien avec la responsable du pôle urbanisme de la communauté

d'agglomération Seine-Eure, il a été clairement mis en avant que les autres avis, notamment ceux liés à la sécurité, sont plus importants que les questions de biodiversité : « Pour le service pompier la responsabilité nous semble plus importante, même si on a bien conscience que la biodiversité est importante » (entretien responsable du pôle urbanisme). Il est normal que la sécurité soit essentielle, mais il est important de rester vigilant sur ces questions-là afin que la préservation de la biodiversité ne devienne pas secondaire et occasionnelle, ce qui limiterait l'efficacité de l'EIN.

# → L'EIN et les plans et programmes

La façon dont les plans et programmes, notamment les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU), sont menés influence fortement l'efficacité de l'EIN. En effet, même si la plupart du temps les sites Natura 2000 sont considérés par ces plans comme des zones naturelles et donc non constructibles, certaines précautions sont à prendre par les autorités. Par exemple, sur le PLU de Jovigny dans l'Yonne, un maire veut construire sur dix hectares d'un site Natura 2000 (DDT). Malgré l'EIN, le projet peut entraîner une destruction de l'habitat, même si elle n'est pas considérée comme significative. Ainsi, l'EIN peut parfois entrer en conflit avec les volontés politiques d'urbanisation et d'aménagement des élus qui souhaitent dynamiser leur territoire. Pourtant, les plans d'urbanisme permettent parfois de maximiser les effets de l'EIN sur la biodiversité. C'est notamment le cas lorsque les trames vertes et bleues sont bien prises en compte par ces plans, ce qui permet de limiter les effets indirects de l'urbanisation sur le site Natura 2000 en ne détruisant pas les continuités écologiques : « Les effets indirects on essaie de les travailler par les trames vertes et bleues, l'objectif est de préserver dans les PLU et les SCOT ces trames car si on a des haies dans les sites Natura 2000 et rien en dehors ça ne sert plus à rien » (DDT). Ainsi, les plans d'urbanisme semblent, dans la majorité des cas, bien prendre en compte l'EIN et les enjeux Natura 2000 malgré les volontés de développement, et donc ne pas influer négativement sur son efficacité.

#### → L'EIN et les projets d'aménagement du territoire

Enfin, les projets d'aménagement du territoire (construction de routes, de centres commerciaux, de gares, de lignes de train, retenues de crue...) sont nombreux et ont une influence toute particulière sur l'EIN. Ces projets ont des contraintes de localisation fortes car ils doivent organiser et faire vivre un territoire, par conséquent la proximité d'un site Natura 2000 n'est pas la première priorité. De plus, dans de nombreux cas, ces projets sont d'intérêt général ou d'intérêt majeur et peuvent donc mettre en place une procédure de mesure compensatoire. Les projets d'aménagement du territoire sont peu nombreux et sont pratiquement les seuls cas où l'on recense fréquemment une telle mise en place. Or, les mesures compensatoires sont bien souvent éloignées des sites Natura 2000, leur équivalence avec la biodiversité du site détruit est incertaine et même en compensant on entraîne la destruction d'un

autre milieu qui possédait une biodiversité propre (entretien France nature environnement (FNE) Languedoc Roussillon). Face à ces enjeux de développement, les enjeux environnementaux ne sont pas intégrés prioritairement même si'ils sont pris en compte. l'EIN est donc peu effective car elle n'empêche pas une destruction des espèces et des habitats, même si les mesures compensatoires permettent de rendre les impacts plus faibles à une échelle moins locale : « même avec [des mesures compensatoires] ça remet quand même en cause l'état de conservation du site touché donc ce n'est pas bon » (Juriste FNE)

# 3.3.2.2 L'EIN et la politique agricole commune

Les liens entre l'EIN et la PAC sont nombreux et ambigus. La PAC peut aussi bien appuyer et contribuer à l'efficacité de l'EIN qu'aller à l'encontre avec des politiques dégradant la biodiversité et ainsi augmenter la distance à atteindre pour que l'EIN atteigne ses objectifs. Nous allons présenter les points qui appuient l'efficacité de l'EIN puis ceux qui vont à son encontre.

Le premier outil de la PAC pouvant appuyer l'efficacité de l'EIN est la conditionnalité agricole mise en place lors de la réforme de la PAC en 2015. Cette conditionnalité définit un ensemble de règles à respecter afin de prétendre aux aides financières de la PAC (art. D615-46 du code rural et de la pêche maritime). Parmi ces aides, certaines correspondent à de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) qui sont une série de normes pour l'entretien des terres et des sols agricoles. Le respect de ces normes est obligatoire afin de pouvoir prétendre aux aides financières de la PAC. Plus précisément, la BCAE 7 correspond au « maintien des particularités topographiques ». Cela oblige les agriculteurs à déclarer leurs haies, bosquets et mares (en fonction de seuils de taille) et donne un cadre pour leur destruction (qui doit être déclarée à la direction départementale chargée de l'agriculture), leur déplacement ou leur remplacement. Ainsi, en déclarant leurs haies, cela peut permettre aux chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) de mettre en place un contrôle afin de vérifier que les EIN ont été réalisées en site Natura 2000 lorsqu'un arrachage a été effectué. Il sera même bientôt possible de comparer les haies déclarées à l'année n et celles déclarées à l'année n+1 afin de repérer des arrachages sans autorisation (DDT). De plus, les agriculteurs peuvent moins facilement ne pas réaliser d'EIN lors des arrachages car ils savent que leurs haies ont été déclarées et ne peuvent plus non plus prétendre ne pas savoir qu'il fallait déclarer leur arrachage car l'information sur la BCAE 7 leur a été diffusée. Ainsi, cela permet de limiter les manquements au régime d'évaluation des incidences Natura 2000 et maximise donc l'effet de l'EIN en l'appuyant dans les moyens d'atteindre ses objectifs de préservation.

Lors de la réforme de la PAC en 2015, un autre outil a été instauré et maximise l'effet de l'EIN, c'est le critère « verdissement ». Cette réforme encadre et limite le retournement des prairies, ce qui va dans le même sens que l'item retournement de prairie de l'EIN. Il y a donc une bonne cohérence entre ces deux politiques qui s'appuient de plus sur les mêmes définitions et les mêmes outils de suivi.

De plus, des prairies sensibles qui ont été définies dans le périmètre de sites Natura 2000 ont dû être proposées au niveau départemental après la réforme de 2015. Dans ces praires, l'exploitant doit conserver la surface en prairie permanente, ne pas labourer, et ne pas la convertir en terre arable ou culture permanente, ce qui participe à l'effet de l'EIN.

Par conséquent, la réforme 2015 de la PAC semble être allé dans le sens de l'efficacité de l'EIN en offrant des outils intéressants aux acteurs du territoire pour préserver les prairies et les haies qui, auparavant, n'étaient préservées par aucune autre politique nationale que l'EIN.

Pourtant, la PAC peut aussi avoir des impacts négatifs sur l'efficacité de l'EIN notamment par sa ligne politique globale qui mène à l'intensification agricole. La PAC a accompagné la disparition des pratiques extensives que l'Europe tente en parallèle, via Natura notamment, de faire subsister. L'objectif premier de la politique est de répondre à la demande et aux besoins des citoyens, les aides proposées par la PAC dépendent donc de cette demande et tend à inciter les agriculteurs à y répondre. De plus, les normes imposées par la PAC deviennent de plus en plus lourdes à respecter pour les éleveurs, dans un contexte où leurs revenus sont faibles. Les agriculteurs, dans un souci de rentabilité, abandonnent peu à peu l'élevage laitier. C'est le cas de l'agriculteur interrogé sur le site Natura 2000 de l'estuaire et des marais de la basse Seine, qui a vendu ses bêtes il y a quelques années et désirait retourner sa prairie afin d'y implanter une culture plus rentable que le foin qu'il y cultive en attendant : « Avant j'avais de la production laitière et avec les normes je n'ai pas pu continuer l'élevage laitier. Et il y en a pas mal qui arrêtent, ça ne rapporte plus assez » (Pétitionnaire pour un retournement de prairie), « Je pense que le point de départ est le contexte économique et agricole qui fait que l'élevage en zone humide n'est plus assez rentable. La PAC est la première politique qui influence ça notamment par les aides que reçoivent les céréaliers par rapport aux éleveurs. Après la PAC s'adapte à la demande du marché, l'élevage n'est pas assez rémunéré car les consommateurs ne sont pas prêt à payer assez, il y a une longue chaîne de causalité » (animateur du site Estuaire et marais de la Basse Seine). Ainsi, la ligne globale de la PAC encourage les retournements de prairie de façon indirecte, ce qui va à l'encontre des objectifs portés par l'EIN et par le volet environnemental (premier pilier) de la PAC elle-même qui tentent en parallèle de les diminuer.

Ainsi, la PAC offre des outils pertinents qui contribuent à l'efficacité de l'EIN mais, comme dans toutes les autres politiques étudiées jusqu'ici, la rentabilité économique prime finalement sur les questions environnementales et oppose une limite forte à l'efficacité des outils de préservation de la biodiversité.

#### 3.3.2.3 L'EIN et les politiques et réglementations liées au sport

Lors de manifestations sportives, le projet est soumis à d'autres réglementations que l'EIN, notamment au titre du code du sport ou des réglementations sportives internationales.

Chaque sport est soumis à des réglementations internationales spécifiques dans le cadre des manifestations professionnelles. Ces réglementations doivent être suivies sans quoi la manifestation perdrait son statut professionnel. Ainsi, l'EIN n'est pas la priorité des porteurs de manifestation sportive lors de la mise en place de leur projet. Par exemple, lors de l'entretien réalisé avec le secrétaire général du Tour de Normandie (manifestation cycliste), nous avons appris qu'une année la DDT(M) avait demandé à ce que les voitures suivant la course éteignent leurs feux de croisement à proximité d'une cavité de chiroptères. Or, le règlement cycliste international oblige à conserver ses feux de croisement tout le long de la course pour des raisons de sécurité, la prescription n'a donc pas été conservée. Il y a donc parfois des conflits qui se créent entre ces réglementations et en fonction de l'importance de la pression qu'exerce le projet et de l'impact plus ou moins grand qu'il aura, les prescriptions peuvent être remodelées. Ainsi, les réglementations sportives internationales peuvent engendrer un impact sur la biodiversité qui est compliqué à éviter et ainsi diminuer l'efficacité de l'EIN en la faisant passer au second rang.

De plus, d'autres demandes d'avis sont faites avant d'instruire le dossier de la manifestation sportive, et certains passent avant la prise en compte de l'EIN. Lorsque le dossier du projet est monté, une partie est consacrée à la sécurité et envoyée pour avis à la gendarmerie et à la police. La priorité est donc la sécurité, quitte à potentiellement impacter un site Natura 2000. Par exemple, lors des manifestations sur routes : « certaines routes ne sont pas utilisables car elles sont trop petites ou dangereuses, donc c'est compliqué de passer en site, on a un choix limité. Ce n'est pas ma priorité d'éviter un site quand je trace ma course, c'est la sécurité la priorité » (Secrétaire général du Tour de Normandie). Ainsi, en raison des nombreuses réglementations interférant, éviter les sites Natura 2000 n'est pas une priorité. La prépondérance de la sécurité par rapport à l'EIN n'est pas forcément problématique car des mesures peuvent être prises pour tout de même réduire les impacts. Enfin, le dossier de demande de manifestation sportive est approuvé ou non par le préfet. Par cette instruction finale, nous pouvons relever une limite majeure à l'efficacité de l'EIN. Le préfet, en charge de politiques très diverses, est susceptible de prioriser le développement de son territoire face à la biodiversité : «Le préfet est le représentant de l'Etat sur le territoire, il a la responsabilité de la mise en œuvre des politiques publiques : économie, social et environnement. Si on lui demande de statuer sur la qualité et la complétude d'une évaluation des incidences, il ne va pas regarder que le pan environnemental, il va intégrer dans sa décision des enjeux d'ordre socio-économiques qui vont peser lourd et écarter des enjeux environnementaux. Il est mal placé pour statuer sur la qualité des processus de décision environnementale. Ce n'est pas que c'est mal ce qu'il fait mais c'est qu'il n'est pas fait pour » (Juriste FNE). Ainsi, des projets impactants peuvent être acceptés, parfois même contre l'avis du chargé de mission Natura 2000 de la DDT(M). Par exemple, sur le Cirque de Navacelles, une manifestation sportive de slackline a eu lieu juste au-dessus d'une zone de nidification d'un aigle royal et malgré l'avis du service Natura 2000 de la DDT. L'arrêté d'autorisation a été publié un jour avant la manifestation sportive afin qu'elle ne soit pas attaquable (entretien Juriste FNE). Ainsi, la politique globale de développement du territoire place au second rang les questions de biodiversité et va parfois à l'encontre des objectifs poursuivis par l'EIN.

L'instruction de l'EIN dépend de chacun des codes auxquels elle se réfère en fonction des projets. Pour les manifestations sportives, les modalités d'instruction dépendent donc du code du sport. Or, une version modifiée de ce code est entrée en vigueur au 17 juillet 2019. Dans cette version, les manifestations sportives ayant lieu sur une seule commune ne seront plus instruites par le préfet mais par la commune elle-même. Comme nous l'avons vu précédemment, les liens entre les chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) et les préfectures sont fréquents, ce qui leur permet d'être consultés pour avis lorsque la manifestation pouvait impacter leur site. A l'inverse, les liens avec les communes sont rares. Ainsi, de nombreux dossiers ne vont plus parvenir pour avis aux services contributeurs (DDTM) et, les communes n'ayant pas de compétences écologiques pour traiter cette problématique (DDT), diminuant l'efficacité de l'EIN à traiter ce type de projets. Le fait que l'EIN subisse les modifications de tous les codes auxquels elle se réfère est donc problématique et limite le dispositif dans l'atteinte de ses objectifs.

Pour rappel, voici les différents types d'interactions pouvant exister entre l'EIN et une autre politique ou réglementation et qui jouent sur son efficacité (figure 14):

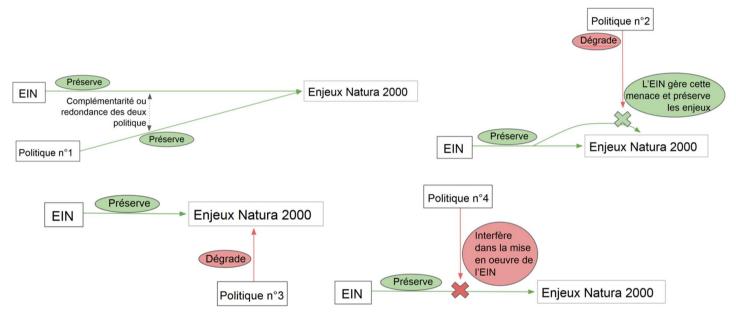


Figure 14: Schéma représentant les quatre types de politiques pouvant jouer sur l'effet de l'EIN et sur l'atteinte de ses objectifs

Afin de synthétiser ce que nous avons vu précédemment, voici un tableau (tableau 8) répertoriant les politiques et réglementations citées précédemment en rendant compte du type d'interaction qu'elles ont avec l'EIN :

Tableau 8 : Synthèse des liens entre l'EIN et les politiques jouant sur son efficacité

			EIN est conservée ou gmentée	L'efficacité de l'EIN est réduite		
Type de réglementation influençant l'effet de l'EIN	Politique, réglementation ou application de la politique influençant l'effet de l'EIN	La politique poursuit les mêmes objectifs que l'EIN : l'efficacité de l'EIN est conservée ou augmentée  politique n°1 (figure 14)	La politique contribue à dégrader l'état de conservation des enjeux Natura 2000. Mais l'EIN peut néanmoins très bien gérer ce problème politique n°2	La politique contribue à dégrader l'état de conservation des enjeux Natura 2000 selon des modalités qui échappent à l'EIN politique n°3	La politique interfère avec l'EIN dans sa mise en œuvre et amoindrit son effet : elle diminue son efficacité  politique n°4	
Politiques environnementales	Evaluation environnementale	X				
	Dérogation espèces protégées	X				
	Climat-air-énergie		X			
	Sites Ramsar et ZNIEFF	X				

		L'efficacité de l'EIN est conservée ou augmentée		L'efficacité de l'EIN est réduite		
Type de réglementation influençant l'effet de l'EIN	Politique, réglementation ou application de la politique influençant l'effet de l'EIN	La politique poursuit les mêmes objectifs que l'EIN: l'efficacité de l'EIN est conservée ou augmentée  politique n°1 (figure 14)	La politique contribue à dégrader l'état de conservation des enjeux Natura 2000. Mais l'EIN peut néanmoins très bien gérer ce problème  politique n°2	La politique contribue à dégrader l'état de conservation des enjeux Natura 2000 selon des modalités qui échappent à l'EIN politique n°3	La politique interfère avec l'EIN dans sa mise en œuvre et amoindrit son effet : elle diminue son efficacité  politique n°4	
Politiques environnementales	Trames vertes et bleues			X (par défaut de mise en œuvre)		
	Parcs Naturels régionaux	X				
	Autres espaces protégés	X				
Politique sur l'eau	LEMA	X				
Politiques forestières	Défrichement		X			

		L'efficacité de l'EIN est conservée ou augmentée		L'efficacité de l'EIN est réduite		
Type de réglementation influençant l'effet de l'EIN	Politique, réglementation ou application de la politique influençant l'effet de l'EIN	La politique poursuit les mêmes objectifs que l'EIN : l'efficacité de l'EIN est conservée ou augmentée  politique n°1 (figure 14)	La politique contribue à dégrader l'état de conservation des enjeux Natura 2000. Mais l'EIN peut néanmoins très bien gérer ce problème politique n°2	La politique contribue à dégrader l'état de conservation des enjeux Natura 2000 selon des modalités qui échappent à l'EIN politique n°3	La politique interfère avec l'EIN dans sa mise en œuvre et amoindrit son effet : elle diminue son efficacité  politique n°4	
Politiques maritimes	DCSMM	X				
	Analyse risque- pêche	X				
	Politique de développement portuaire			X	X	
Politiques d'urbanisme et d'aménagement	Phénomène d'urbanisation globale			X		
	Plans et programmes		X			

		L'efficacité de l'EIN est conservée ou augmentée		L'efficacité o	le l'EIN est réduite
Type de réglementation influençant l'effet de l'EIN	Politique, réglementation ou application de la politique influençant l'effet de l'EIN	La politique poursuit les mêmes objectifs que l'EIN: l'efficacité de l'EIN est conservée ou augmentée  politique n°1 (figure 14)	La politique contribue à dégrader l'état de conservation des enjeux Natura 2000. Mais l'EIN peut néanmoins très bien gérer ce problème politique n°2	La politique contribue à dégrader l'état de conservation des enjeux Natura 2000 selon des modalités qui échappent à l'EIN politique n°3	La politique interfère avec l'EIN dans sa mise en œuvre et amoindrit son effet : elle diminue son efficacité  politique n°4
Politiques d'urbanisme et d'aménagement	Politique d'aménagements du territoire			X	
PAC	BCAE7	X			
	Prairies sensibles	X			
	Politique globale de la PAC			X	
Réglementations liées au sport	Réglementations sportives internationales				X

		L'efficacité de l'EIN est conservée ou augmentée		L'efficacité de l'EIN est réduite		
Type de réglementation influençant l'effet de l'EIN	Politique, réglementation ou application de la politique influençant l'effet de l'EIN	La politique poursuit les mêmes objectifs que l'EIN: l'efficacité de l'EIN est conservée ou augmentée  politique n°1 (figure 14)	La politique contribue à dégrader l'état de conservation des enjeux Natura 2000. Mais l'EIN peut néanmoins très bien gérer ce problème  politique n°2	La politique contribue à dégrader l'état de conservation des enjeux Natura 2000 selon des modalités qui échappent à l'EIN politique n°3	La politique interfère avec l'EIN dans sa mise en œuvre et amoindrit son effet : elle diminue son efficacité  politique n°4	
Réglementations liées au sport	Autres avis (sécurité, police, etc)				X	
	Modification du code du sport				X	

Nous avons rendu compte des liens entre l'EIN et la gestion intentionnelle de l'environnement. Nous constatons que globalement, l'EIN poursuit les mêmes objectifs que la plupart des réglementations et politiques présentées. Pourtant, nous avons relevé une principale faiblesse dans l'outil d'EIN qui est que les autres réglementations semblent plus fortes et permettent plus aisément d'aller au contentieux, de contester une décision, ou d'obliger à modifier un projet. Ainsi, l'EIN n'est pas toujours une réglementation mise en avant. Pourtant, elle permet la prise en compte d'enjeux propres et vient compléter la plupart des politiques présentées.

Pour ce qui est de la gestion effective, la question de l'effet de l'EIN est plus complexe et les autres politiques tendent plus à diminuer son efficacité que les politiques de gestion intentionnelles qui y contribuaient. Certaines réglementations et politiques génèrent des impacts sur la biodiversité (urbanisme, manifestations sportives) auxquelles l'EIN peine à répondre en raison notamment de la notion complexe d'impact significatif. De plus, certaines politiques globales (portuaires, agricoles, d'aménagement) ont des objectifs qui impactent négativement l'état de conservation des sites Natura 2000. Cet impact sur la biodiversité augmente la distance que l'EIN a à parcourir pour atteindre son objectif. Ainsi, nous avons vu que l'EIN est parfois secondaire face aux enjeux de développement économique et territorial. Les services instructeurs, peuvent se trouver pris dans des conflits d'intérêt qui peuvent engendrer une mauvaise prise en compte des enjeux Natura 2000 et réduire l'efficacité de l'EIN, cela dans un contexte national où les politiques publiques tentent d'atteindre des objectifs qui se contrarient sur un même territoire.

Pourtant, certaines politiques offrent des outils favorisant l'efficacité de l'EIN et allant dans le sens de la préservation de la biodiversité des sites Natura 2000, consciemment ou non. Le rôle propre à l'EIN est donc particulièrement variable en fonction des menaces anthropiques. Il est influencé par, premièrement une mise en œuvre du dispositif très différente en fonction des projets et, deuxièmement, des politiques différentes qui interagissent avec le projet. Nous allons donc tenter d'y voir plus clair en identifiant l'effet de l'EIN pour chaque type de projet.

# 3.4 Analyse de l'efficacité de l'évaluation des incidences sur les enjeux habitats et espèces Natura 2000 identifiés par l'étude.

#### 3.4.1 Synthèse de l'efficacité de l'EIN en fonction des menaces anthropiques et des enjeux

Afin de synthétiser et rendre plus clair l'efficacité de l'EIN en fonction des menaces anthropiques sur différents enjeux, nous avons repris le tableau présenté dans la partie 3.1.2.2. (tableau 9) et nous avons regroupé les projets liés aux travaux hydrauliques sous le même terme. Nous avons aussi mis de côté les menaces anthropiques citées par un seul chargé de mission Natura 2000 pour nous concentrer sur les enjeux majeurs.

Tableau 9 : Synthèse de l'efficacité de l'EIN en fonction des projets et des enjeux impactés

Menace anthropique	Enjeu (milieu ou	Efficacité de l'EIN (en fonction de sa	Principaux points positifs et négatifs influençant l'efficacité de l'EIN			
	espèce) concernée	mise en place + influence des autres politiques)	Nature des impacts	Mise en œuvre de l'EIN	Effet et influence des autres politiques	
Manifestations sportives	Milieux forestiers Milieux côtiers Milieux de montagne Avifaune Chiroptères	efficace	+ Impacts courts liés au dérangement donc destruction faible  - Augmentation des manifestations sportives (nombre et diversité)	+ Priorisation de l'évitement et efficacité des mesures  - Insuffisance des listes	Modification du code du sport	

Menace anthropique	Enjeu (milieu ou	Efficacité de l'EIN (en fonction de sa	oositifs et négatifs influença	çant l'efficacité de l'EIN		
		mise en place + influence des autres politiques)	Nature des impacts	Mise en œuvre de l'EIN	Effet et influence des autres politiques	
Projets dans le cadre de plans et programmes	Tous types de milieux	efficace	+ Peu de projet en site Natura 2000	+ Bonne qualité des PLU	+ Inscription des sites en « zone naturelle »  - Continuités écologiques (trames vertes et bleues) à proximité facilement détruites	
Urbanisation (hors plans et programmes)	Milieux ouverts Milieux côtiers Sites rivière Chiroptères	insuffisamment efficace	+ Projets souvent peu impactant	- Services contributeurs trop peu consultés par les communes	- Contradiction entre la politique globale de développement de l'urbanisation et la préservation de la biodiversité (mitage des grands sites et pression foncière sur la côte)	

Menace anthropique	Enjeu (milieu ou	Efficacité de l'EIN (en fonction de sa	Principaux points positifs et négatifs influençant l'efficacité de l'EIN				
espèce) mise en place + influence des autres politiques)	Nature des impacts	Mise en œuvre de l'EIN	Effet et influence des autres politiques				
Changement et intensification des pratiques agricoles (hors intrants)	Milieux ouverts Sites rivière	moyennement efficace	<ul> <li>Projets détruisant un habitat</li> <li>Certains départements sont particulièrement touchés par le nombre de ces projets</li> </ul>	+ Diminution des manquements à l'EIN  - Difficulté à refuser ou limiter des projets impactant - Difficulté de prise en compte des effets cumulés très importants pour ces projets	+Outils de la PAC permettant un contrôle  Intensification agricole due aux politiques de la PAC		

Menace anthropique	Enjeu (milieu ou	Efficacité de l'EIN (en fonction de sa	Principaux points positifs et négatifs influençant l'efficacité de l'EIN				
	espèce) concernée	mise en place + influence des autres politiques)	Nature des impacts	Mise en œuvre de l'EIN	Effet et influence des autres politiques		
Eolien	Milieux ouverts Avifaune Chiroptères	efficace	+ Projets aujourd'hui placés à plus grande distance des sites Natura 2000 qu'il y a dix ans  - Impacts indirects sur les flux migratoires	+ Bonne qualité et pertinence des dossiers d'EIN	<ul> <li>Politique de transition écologique augmentant les pressions</li> </ul>		
Travaux hydrauliques	Milieux humides Sites rivière	efficace		+ Proximité entre les services instructeurs et contributeurs  - Manquements à l'EIN pour les projets réalisés par des particuliers (n'étant que rarement au courant de l'obligation)	+ Politique globale de renaturalisation des cours d'eau		

Menace anthropique	Enjeu (milieu ou	Efficacité de l'EIN (en fonction de sa	Principaux points p	oositifs et négatifs influença	nfluençant l'efficacité de l'EIN		
	espèce) mise en place + concernée influence des autres politiques)	Nature des impacts	Mise en œuvre de l'EIN	Effet et influence des autres politiques			
Travaux forestiers	Milieux ouverts Milieux forestiers	efficace			+ Enjeux pris en compte et règles strictes dans certaines régions grâce aux annexes vertes  - Certaines régions touchées par une intensification de la production forestière		
Grandes infrastructures	Milieux côtiers Avifaune	insuffisamment efficace	+ Projets rares - Projets très impactants	+ EIN bien réalisée  - Mise en place de mesures compensatoires quasi systématique	<ul> <li>Priorisation des enjeux de développement du territoire</li> </ul>		

Nous allons ici synthétiser, en nous basant sur le tableau neuf, les points qui influent sur l'effet de l'EIN dans le traitement des menaces anthropiques et donc sur la préservation des enjeux Natura 2000.

#### 3.4.2 Analyse de l'effet de l'EIN en fonction des menaces anthropiques

Les manifestations sportives augmentent en nombre. De plus, les seuils pour les soumettre à EIN (nombre de participants) sont élevés et certains types de manifestations n'y sont pas soumis. L'une des limites majeures de l'efficacité de l'EIN sur ce point est donc l'insuffisance des listes. De façon générale, les services contributeurs sont fréquemment consultés et les prescriptions (principalement de l'évitement) permettent de supprimer les impacts. Pourtant, certaines précautions restent à prendre dans un contexte où le code du sport va engendrer une perte de la vision des services contributeurs sur la problématique et où les préfets qui instruisent les manifestations sportives sont pris dans un jeu des conflits d'intérêt qui peuvent parfois diminuer l'efficacité de l'EIN. Globalement, l'évaluation des incidences Natura 2000 semble tout de même efficace pour traiter cette menace afin de préserver notamment les milieux côtiers, forestiers, de montagne et l'avifaune particulièrement sensible au dérangement.

Pour ce qui est des **plans d'urbanisme**, l'EIN semble efficace, tout du moins à une échelle assez locale (PLU) car les sites Natura 2000 sont généralement inscrits comme étant des « zones naturelles » et donc non aménageables. Toutefois, les projets à proximité des sites peuvent impacter les continuités écologiques, ce qui n'est pas toujours bien pris en compte dans l'EIN.

Pour les **projets d'urbanisation** (hors plans et programmes), l'EIN semble confrontée à une difficulté dans sa mise en place. Pour le petit bâti, les services Natura 2000 des DDT(M) sont insuffisamment consultés et l'instruction est donc insuffisante, ce qui limite l'atteinte des objectifs de préservation de l'EIN. Les dynamiques générales de développement de l'urbanisation semblent poser un problème sur les sites de grande taille (où il est plus difficile de dire qu'un impact est significatif en vue de la taille importante du site) et sur les sites côtiers (où la pression foncière est particulièrement forte). Ainsi, l'EIN semble insuffisante pour empêcher la dégradation de la biodiversité en sites côtiers et de grande taille.

Pour les projets liés à **l'intensification agricole** (l'arrachage de haies et le retournement de prairie), l'efficacité de l'EIN semble particulièrement variable en fonction des départements. On constate une amélioration de son efficacité due à une diminution aux manquements de réalisation d'une EIN avec en parallèle des outils pertinents mis en place par la BCAE 7 qui permettront de contrôler cela. Pourtant, il semble complexe de refuser catégoriquement un retournement ou un arrachage dans un contexte où les agriculteurs tentent d'augmenter la rentabilité de leur exploitation pour vivre correctement et où la politique agricole commune valorise l'intensification des pratiques. Ainsi, l'EIN semble moyennement efficace sur les questions agricoles et donc sur les milieux ouverts et viendrait plus en complément des chartes et des contrats Natura 2000 qui ont pour but de modifier les pratiques agricoles en profondeur.

Pour les **projets éoliens**, l'EIN s'ajoute à l'évaluation environnementale. Nous avons constaté qu'à une exception près (projet qui a d'ailleurs été refusé), aucun projet éolien n'avait été proposé à proximité directe d'un site Natura 2000, les enjeux avifaune et chiroptères étant trop importants. De plus, l'évaluation des incidences semble être quasi unanimement de qualité suffisante. Pourtant, en vue du contexte politique actuel de mise en valeur des énergies renouvelables et de notre manque de connaissance sur l'impact des éoliennes sur l'avifaune et les chiroptères, il faudra rester vigilant sur cette problématique dans les années à venir et de mener des études dès maintenant afin de limiter les futurs impacts potentiels.

Pour ce qui est des **travaux hydrauliques ou en zone humide**, la mise en œuvre de l'EIN semble efficace car les services police de l'eau qui instruisent entretiennent une proximité avec les services contributeurs de la DDT(M). De plus, globalement les politiques de gestion de l'eau en France vont dans le sens d'une renaturalisation et d'une meilleure qualité des cours d'eau (malgré parfois une position trop systématique de l'AFB). Ainsi, l'EIN semble assez bien fonctionner pour traiter ces menaces et les enjeux zones humide/en eau qui en découlent. Il est tout de même à noter des cas problématiques de remblaiement et assèchement des zones humides dans le cadre de projets de particuliers dépendant du régime propre, qui n'étaient donc pas au courant de la nécessité de réaliser une EIN. Globalement, l'EIN semble tout de même efficace pour les travaux hydrauliques.

Pour les **projets forestiers**, les EIN semblent réalisées de façon correcte et les enjeux Natura 2000 correctement pris en compte. De plus, les politiques forestières ne semblent guère influencer l'efficacité de l'EIN. Nous pouvons donc supposer que les projets forestiers sont traités de façon efficace par les EIN. Il serait tout de même intéressant d'approfondir cette thématique par une plus grande diversité d'entretiens que nous n'avons pas eu le temps de réaliser pour ce mémoire.

Enfin, pour ce qui est des projets de **grandes infrastructures** (routes, lignes de train ou gares), l'EIN semble peu efficace. L'évaluation environnementale et l'EIN sont rédigées de façon correcte, par des bureaux d'étude spécialisés. Pourtant, ces projets mettent en place des mesures compensatoires car ils sont soumis à trop de contraintes différentes pour pouvoir systématiquement éviter les sites Natura 2000 et car ils sont généralement d'intérêt général. Ainsi, cela limite l'EIN dans l'atteinte de ses objectifs de préservation de la biodiversité locale, c'est à dire du site touché par le projet, et la rend peu pertinente.

#### 3.4.3 Analyse de l'effet de l'EIN sur les enjeux Natura 2000

Ainsi, les enjeux les plus touchés par les menaces anthropiques malgré l'effet de l'EIN semblent être les milieux ouverts et côtiers, l'avifaune et les chiroptères. Les milieux ouverts sont principalement menacés par les pratiques agricoles. Nous pouvons relier cet enjeu-là à celui de l'avifaune. En effet, de nombreuses espèces d'oiseaux Natura 2000 sont des espèces ayant pour habitat des milieux ouverts prairiaux. Les pratiques de retournement de prairies ont donc des conséquences sur ces deux enjeux. Pour ce qui est des chiroptères et des milieux côtiers, la menace principale est l'urbanisation et est difficilement traitée par l'EIN dans un contexte de développement du territoire et d'accroissement des zones urbaines. Pourtant, l'EIN

est aujourd'hui plus efficace qu'avant dans la protection de l'avifaune et des chiroptères dans le cadre des projets éoliens. Il y a donc une amélioration de la prise en compte de ces espèces dans les projets.

En parallèle, l'EIN semble particulièrement efficace pour prendre en compte certains enjeux, notamment les milieux forestiers et les sites rivières. Cette conclusion gagnerait à être approfondie et vérifiée dans le cas des milieux forestiers. Pour les sites rivières, l'EIN est particulièrement pertinente car elle complète les politiques de la LEMA en faisant prendre du recul et en intégrant des enjeux liés à la biodiversité locale dans les réflexions. Il est tout de même important de préciser que, malgré une amélioration globale de la qualité des eaux, l'impact entraîné par l'intensification agricole reste une menace pour les sites rivières. Ainsi, même si l'on constate une amélioration de l'état écologique de ces milieux, les autres outils Natura 2000 sont nécessaires pour traiter la question des intrants.

Ainsi, nous avons synthétisé l'efficacité de l'évaluation des incidences Natura 2000 en fonction des types de projets et des enjeux que ces projets touchent. Si nous reprenons de façon plus synthétique les principales limites globales, sans différencier les projets par type, à l'effet de l'EIN, nous pouvons citer :

- Un manque de communication entre les services instructeurs et contributeurs, principalement avec les communes. Cela entraine une impossibilité à centraliser les informations sur les projets ayant un impact sur les sites Natura 2000 dans un territoire ; ainsi que des instructions de qualité insuffisante.
- Une clause filet trop peu effective en raison de conflits d'intérêts entre les acteurs et d'une difficulté à dire par avance que l'impact sera significatif (prérequis pour proposer une clause filet). Cela empêche de traiter des projets impactants n'entrant pas dans les listes.
  - Une augmentation du nombre de manifestations sportives.
- Un manque de moyens pour réaliser des suivis et de contrôles des projets et des prescriptions.
- Un manque de formation global des services instructeurs, contributeurs et des bureaux d'étude non spécialisés en environnement.
  - L'impossibilité de prendre en compte les effets cumulés.
- L'effet d'autres politiques (climat-air-énergie, portuaires, agricoles) allant à contrario des objectifs de préservation de Natura 2000 et ayant des impacts sur la biodiversité. Cela engendre une dégradation des sites et éloigne l'EIN de l'atteinte de ses objectifs.
- L'effet de politiques et réglementations interférant avec la mise en œuvre de l'EIN et la rendant non-prioritaire.

Ces limites entrainent donc des biais dans le dispositif d'EIN et diminuent son effet sur les enjeux Natura 2000. Nous pouvons ainsi constater une insuffisance de l'EIN dans le cadre des projets de grandes infrastructures, d'urbanisation et les projets agricoles. Cela engendre des impacts principalement sur les milieux côtiers, ouverts et sur l'avifaune et les chiroptères. Si l'on se souvient de ce que nous avons présenté sur les résultats des derniers rapportages communautaires, l'avifaune est considérée comme en déclin. Les habitats les

plus dégradés étaient : les habitats marins et côtiers, les dunes, les tourbières et bas-marais, les habitats d'eaux douces et les formations herbeuses (Rapportages communautaires sur les directives "nature", inpn.mnhn.fr, consulté le 11/07/2019). Le rapportage recoupe donc nos résultats. Les milieux qui ont le plus besoin de l'EIN sont aussi ceux pour lesquels elle fonctionne le moins. Nous pouvons affirmer qu'afin d'améliorer l'état de conservation des sites Natura 2000 il est indispensable de rendre l'EIN plus efficace pour les milieux ouverts et côtiers ainsi que pour l'avifaune, qui doivent être les enjeux traités prioritairement.

Pour pallier le manque d'efficacité de l'EIN sur certains points, quelques propositions peuvent être faites et permettraient d'améliorer le système à l'échelle nationale.

# 4 Recommandations pour une plus grande efficacité de l'évaluation des incidences Natura 2000

Comme nous l'avons vu, l'EIN a une mise en place complexe qui engendre de nombreuses limites. Des outils pourraient être mis en place afin d'aider les différents services dans sa mise en œuvre. De plus, certaines évolutions du système pourraient être à considérer si l'on désire réellement un effet fort de l'EIN sur la préservation de la biodiversité des sites Natura 2000 en France. En nous basant sur les idées proposées lors des entretiens que nous avons approfondis par nos réflexions personnelles nous allons proposer quelques pistes d'amélioration.

## 4.1 Une amélioration de la mise en œuvre des diagnostics pour une instruction et des avis plus pertinents

Selon les acteurs interrogés, il est d'abord important d'améliorer les connaissances scientifiques sur les sites Natura 2000, en quantité et qualité ainsi que leur disponibilité, leur état initial et de réviser les DOCOB qui ne sont plus d'actualité. La question de l'état initial du site est particulièrement problématique pour deux raisons : elle empêche de prendre bien en compte les enjeux lors de l'instruction lorsque le projet ne nécessitait pas un diagnostic du site : « On a un manque de données sur la répartition de l'habitat et leur surface, sur les tendances d'évolution des espèces, pour savoir si l'impact est important ou non par rapport aux tendances d'évolution » (DREAL). De plus, sans état initial, lorsque le projet a été réalisé sans EIN, il est difficile de savoir quels impacts il a causés et comment parvenir à retrouver la biodiversité détruite s'il y a une remise en état. Ainsi, le manque de connaissances sur les sites Natura 2000 engendre une difficulté à justifier les décisions prises (entretien DDT Nièvre). Il serait intéressant que de nouveaux diagnostics soient entrepris en sites Natura 2000 afin d'améliorer, compléter ou mettre à jour les diagnostics initiaux (datant pour certains de la création des DOCOB au début des années 2000) qui étaient parfois insuffisants.

La difficulté pour réaliser ces diagnostics est le manque de moyens et de personnel. Pour pallier cette difficulté, deux solutions sont possibles. La première, qui vient en amont du projet, serait d'obliger à réaliser un diagnostic de la zone impactée par le projet avant sa réalisation (entretien animateur Estuaire et marais de la Basse Seine). Cela serait cependant ingérable pour de petits propriétaires. Il serait possible de mettre en place des fonds financiers d'aide à la réalisation de ces diagnostics pour les plus petits propriétaires afin qu'ils puissent solliciter l'aide d'associations ou de bureaux d'étude tout en ne leur demandant pas un travail très poussé. Pour les plus gros projets qui ne concernent pas des particuliers, il serait dans tous les cas possible de leur demander un diagnostic plus complet et plus sérieux, car même dans le cadre

d'évaluations environnementales les études de terrain au titre de Natura 2000 ne sont pas systématiques. Ainsi, l'EIN resterait adaptée aux projets mais demanderait une plus grande précision de la part du pétitionnaire. La seconde solution serait d'améliorer les suivis après la réalisation des plus gros projets dans le but de vérifier si le projet a eu un impact ou non tout en permettant en même temps de contribuer aux connaissances générales sur le site Natura 2000.

En parallèle de ces connaissances à apporter à l'échelle locale, des connaissances nationales seraient intéressantes à diffuser. Certains acteurs nous ont fait part de leur difficulté à savoir quels milieux ou quelles espèces prioriser, ayant parfois des difficultés à savoir si leur responsabilité sur tel ou tel enjeu était importante au niveau régional, national et du domaine biogéographique : « il faudrait avoir des clefs de hiérarchisation des milieux pour instruire plus rapidement en fonction de si cet habitat est plus ou moins représenté, définir clairement des priorités pour savoir à quoi faire attention avant tout et ce qui peut être instruit rapidement. Et il faudrait savoir de quelle importance sont nos milieux à une échelle plus vaste : on a des cavités internationales donc intéressantes mais à quel point ? On ne sait pas les situer et s'il y en a d'autres aussi importantes dans le reste de la France... Cela nous permettrait aussi de pouvoir mieux argumenter » (DDT Yonne). Dans cette optique, la DRIEE Ile-de-France a demandé au Conservatoire botanique du Bassin parisien de réaliser une hiérarchisation des priorités de conservation des habitats en 2015. Pourtant, suite au veto du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel qui ne souhaite pas considérer que certains habitats puissent être plus prioritaires que d'autres (et donc concentrer les moyens aux dépens des habitats les moins prioritaires), cette hiérarchie n'a pas été diffusée et a été conservée en interne. D'autres régions ont réalisé ce type de hiérarchie, elles ont été validées et diffusées : l'Occitanie, la région PACA, le Centre, la Corse, la Normandie, la Picardie et la région Auvergne-Rhône-Alpes. Mais ce type de classification serait pertinent au niveau départemental, au vu de la taille des régions depuis la fusion et des enjeux très différents qui y ont cours. Cela pourrait être réalisé par les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel en partenariat avec les associations environnementales locales et les animateurs.

Un autre type de connaissances serait à diffuser à l'échelle nationale et concerne la création de seuils d'impact sur les enjeux Natura 2000, c'est à dire que sur un site à partir d'un certain pourcentage d'espace impacté par les projets (où à partir d'un certain nombre de projets) qui y ont eu lieu, plus aucun projet impactant cet enjeu ne pourra être accepté : « Il faut réfléchir à mettre en place une politique qui définit des seuils nationaux : à partir de tant d'éoliennes au km² on dit non à tout nouveau projet, ça serait beaucoup plus simple pour tout le monde. Pareil pour les perturbations par kilomètre de rivière. Il faut trouver des indicateurs pertinents qui donnent des seuils, aujourd'hui on est dans de l'appréciation subjective. C'est vrai qu'un seuil national n'a pas forcément de sens, on peut être totalement à côté de la plaque, soit trop élevé soit trop faible selon les territoires. Mais on pourrait imaginer au moins des garde-fous. » (DREAL). Ce besoin de seuil est revenu fréquemment lors des entretiens (entretiens DREAL). Peut-être que des seuils à l'échelle nationale ne seraient pas pertinents, mais à l'échelle régionale cela pourrait déjà plus faire sens et, sans être des vérités absolues à respecter, cela permettrait aux services contributeurs d'appuyer leur argumentaire lorsqu'ils pensent que les effets cumulés des projets engendreraient un impact significatif si d'autres projets ont cours. En effet, il est aujourd'hui impossible pour les services instructeurs et contributeurs d'autoriser un type de projet à plusieurs reprises puis de refuser le même type de projet car les impacts se cumulent (entretien DDT Yonne). La mise en place de seuils permettrait cela car les services instructeurs auraient une réglementation sur laquelle appuyer leur refus qui serait décidée en amont des projets et donc qui semblerait moins subjective et contestable pour le pétitionnaire. Ces seuils permettraient donc de prendre enfin en considération les effets cumulés des projets et d'être en accord avec la Directive européenne. Leur mise en place doit être guidée par le ministère car ils ne doivent pas prendre en compte uniquement les enjeux de biodiversité, mais aussi les enjeux de développement plus larges afin que les acteurs du territoire les acceptent : « ce sont des règles qui doivent être fixées par le ministère ou par la Commission européenne car ce sont des règles qui ne sont pas que scientifiques mais aussi politiques » (Siège AFB). Pourtant, la demande récurrente de mise en place de seuils est sûrement liée à une diminution des compétences écologiques, un manque de connaissance du territoire et un manque de temps de la part des services déconcentrés de l'Etat. La perte des compétences dans ces services entraîne une difficulté de réalisation d'une expertise pertinente au cas par cas : « dire que les seuils il faut les sacraliser : je n'y crois pas beaucoup. Après je comprends le désarroi les DREAL sur ces questions-là, d'autant plus que les compétences ont tendance à baisser » (entretien AE et MRAE). Ainsi, des seuils ne pourront jamais remplacer une expertise fine et argumentée, et ne pourraient servir que de garde-fou en cas de difficulté. Il serait intéressant en parallèle de travailler à développer les compétences dans les services instructeurs et contributeurs et augmenter les moyens alloués à l'instruction, qui semblent aujourd'hui insuffisants pour faire un travail approfondi selon les entretiens réalisés.

Dans un contexte où les compétences écologiques diminuent au sein des services déconcentrés de l'Etat, l'importance de la diffusion des connaissances et de la mise en place de formations est incontestable. Une demande d'amélioration de la qualité des formations proposées est remontée à plusieurs reprises. En effet, les services déconcentrés de l'Etat trouvent les formations sur les EIN trop générales et détachées de la réalité : « Tous les ans il y a une formation évaluation des incidences mais les intervenants ne sont pas assez spécialisés, la dernière fois c'est moi qui suis intervenue, je connais le dispositif mais en terme de pratique pas du tout, je ne leur apporte pas de réponse » (DREAL). Ainsi, proposer aux services déconcentrés de l'Etat des formations présentant des études de cas, même à l'échelle européenne, serait pertinent, notamment des exemples sur lesquels la Commission européenne a pu statuer et donner son avis en recommandant des comportements à adopter dans ces circonstances. De plus, la diffusion des connaissances et des compétences par des formations ne devrait pas se limiter aux services déconcentrés de l'Etat mais concerner tous les services instructeurs : « Il faudrait faire un effort énorme de formation de tous les services instructeurs : une semaine dans une salle et sur le terrain plus un rappel une journée par an » (DDTM). Lors de la mise en place de l'évaluation des incidences, des notes ont été envoyées à des services qui n'ont pas de compétences environnementales afin de leur demander de prendre en compte la biodiversité, ce qui semble impossible sans formation préalable. Les DREAL ont tenté d'organiser des formations, qui ont fonctionné sur certains acteurs (notamment des préfectures) mais ont été entièrement négligées par d'autres (comme les mairies). Si l'offre, ou même l'obligation, de formation provenait directement du ministère, les services s'ouvriraient sans doute plus et pourraient tenter d'assumer leurs responsabilités environnementales une fois les compétences et connaissances acquises.

Ainsi, la demande d'amélioration des connaissances écologiques et des compétences des services afin de mieux prendre en compte des enjeux Natura 2000 et de pouvoir être plus ferme dans son argumentation est forte de la part des interrogés.

## 4.2 Une amélioration des outils afin de maximiser l'effet de l'évaluation des incidences Natura 2000

Une amélioration des outils informatiques disponibles pour l'instruction serait pertinente d'après les acteurs interrogés. Certains outils de suivis des dossiers d'EIN ont déjà été mis en place dans de nombreuses DDT(M), sous forme de tableur ou de cartographie (entretiens DDT(M) Gard, Yonne, Calvados, Eure, Côte d'Or et Haute-Saône). Les données enregistrées concernent généralement le type de projet, le service instructeur du dossier, les milieux et espèces présentes sur le site, les coordonnées du pétitionnaire et l'avis rendu et les prescriptions. Ce type d'outil semble bien fonctionner et permet, en interne, de conserver une traçabilité des projets et des impacts. Ils mériteraient une diffusion nationale, notamment sous forme de cartographie, ce qui permettrait de visualiser les possibles effets cumulés avec les autres projets du territoire.

Pourtant, ce genre d'outil reste incomplet car tous les projets soumis à EIN n'y sont pas référencés mais uniquement ceux soumis à l'avis du chargé de mission Natura 2000 de la DDT(M). De plus, il n'y a généralement pas de retour sur l'instruction finale et sur la réalisation du projet donc certains projets qui n'ont pas eu lieu y sont tout de même référencés. Or, comme nous l'avons vu tout au long de ce mémoire, l'une des principales limites à l'efficacité de l'EIN est le manque de contacts entre les services instructeurs et contributeurs et donc le manque de demandes d'avis.

Pour pallier cette difficulté, beaucoup d'acteurs ont exprimé leur besoin d'avoir un outil informatique et cartographique centralisant les EIN passant dans tous les services instructeurs (entretiens DDTM et DREAL). Dans cette plateforme, les dossiers seraient intégrés numériquement et géolocalisés sur une cartographie par les services instructeurs (qui auront au préalable reçu une formation). Les chargés de mission Natura 2000 pourraient donc librement accéder aux dossiers et donner des avis pour les projets se trouvant dans des zones à fort enjeu ou pouvant potentiellement avoir des impacts : « Sans que les DDT donnent un avis sur tout, qu'ils soient au moins mis au courant, qu'ils centralisent tous les dossiers des différents services instructeurs et qu'ils puissent consulter certains dossiers s'ils le jugent nécessaire » (DREAL). Si aucun avis n'a été donné, le service instructeur pourra statuer par lui-même de l'impact du projet et instruire librement et intégrer leur décision finale à la plateforme. Afin de mettre cela en place, il faudrait créer une obligation réglementaire pour les services instructeurs de rendre accessibles leurs dossiers aux chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) (entretiens DREAL et DDT). Même si cette plateforme n'est pas mise en place, les notions d'information obligatoire et de centralisation des dossiers pour avis semblent être nécessaires afin de rendre plus efficace l'EIN. Ce type de plateforme cartographique permettrait une meilleure prise en compte des effets cumulés, d'avoir une vue globale sur tous les projets soumis à EIN à l'échelle nationale et avoir des retours sur les décisions finales des services instructeurs et ainsi pallier trois des principales limites à l'efficacité de l'EIN. Enfin, la mise en place de cette plateforme pourrait s'accompagner de formulaires à remplir directement en ligne (et même à envoyer directement sur la plateforme) afin de faciliter les transactions de dossiers (entretiens DDT et DREAL).

En plus des outils informatiques, des outils de communication seraient intéressants à diffuser nationalement. D'importance moindre dans l'efficacité de l'EIN, ils sont tout de même essentiels à sa compréhension par les acteurs du territoire. De nombreux outils ont été mis en place et diffusés par toutes les DREAL interrogées mais un partage de ce qui a été réalisé pourrait être pertinent, notamment pour sensibiliser les différents services instructeurs (entretiens DREAL). De plus, il serait intéressant de mettre en place des fiches de synthèse sur les enjeux Natura 2000 (par type de milieux ou d'espèces), qui seraient plus compréhensibles pour le grand public qu'un DOCOB, ainsi que des fiches sur les précautions à prendre lors des projets (entretiens DDT). Cela pourrait aider les pétitionnaires à monter leur projet en amont et réaliser l'EIN tout en palliant le manque des compétences écologiques au sein des services instructeurs qui pourraient se référer à des fiches lisibles pour des acteurs non-environnementaux.

Ainsi, même si beaucoup d'outils ont été mis en place à l'échelle régionale et départementale, un partage et un approfondissement des outils semble nécessaire à ce stade de la mise en œuvre de la politique.

# 4.3 Proposition d'évolution du dispositif et de la réglementation

Nous allons maintenant faire quelques propositions plus poussées qui permettraient de faire évoluer le dispositif des évaluations des incidences Natura 2000. Ces propositions assez globales semblent envisageables et mêmes nécessaires à moyen terme. Nous présentons ici des pistes de réflexion à garder en tête lors des futures modifications du dispositif plus que des recommandations qu'il faudrait appliquer telles quelles immédiatement.

Dans un premier temps, certains rôles d'acteurs semblent poser problème dans le dispositif d'EIN, notamment ceux des pétitionnaires, des préfets et des bureaux d'étude.

Le principal problème avec la place du pétitionnaire est que celui-ci doit autoévaluer son projet. Bien que la plupart des pétitionnaires soient probablement de bonne foi et retirent leur projet lorsqu'ils se rendent compte qu'ils impactent la biodiversité et ne sera pas accepté, tous ne le font pas. Il arrive que des projets impactant soient considérés par le pétitionnaire comme ayant un impact non-significatif, pour cause de mauvaise foi ou car inconsciemment l'autoévaluation engendre toujours un biais inconscient. La notion d'impact significatif étant subjective et n'ayant pas suffisamment d'assise réglementaire, il est difficile pour les services instructeurs et contributeurs de la contester. « Aujourd'hui on fait reposer l'évaluation des incidences sur le porteur de projet, on pourrait imaginer des systèmes (c'est assez radical ce

que je vous dis, c'est un choix politique complètement différent) où on demanderait au porteur de projet de payer un service public de l'évaluation des incidences et ce serait ce service public qui monte le projet et fait corriger ce qu'il faut corriger. C'est toujours les mêmes questions que l'évaluation de la mise sur le marché des médicaments, on est dans un système en France où celui qui vend doit évaluer et est jugé par des services plus ou moins indépendants et plus ou moins dotés de moyens. » (DREAL). Cette proposition pourrait s'adapter aux porteurs de projets qui sont des particuliers avec peu de moyens si le financement demandé pour ce service public est adapté à l'ampleur du projet. Ce type de méthode que nous propose le chargé de mission Natura 2000 de DREAL serait par contre envisageable pour des projets de plus grande envergure. Ce service de l'Etat aurait un rôle semblable à un bureau d'étude, avec les enjeux financiers en moins.

Les bureaux d'étude ont une position difficile à tenir comme nous l'avons vu précédemment. Ils sont pris en étau entre des enjeux économiques et la volonté de bien faire et être en accord avec la préservation de l'environnement. Une proposition pertinente et intermédiaire à celle faite précédemment, a été faite lors des entretiens, bien qu'elle s'éloigne quelque peu de l'unique problématique des EIN : « Il faudrait que les règles du jeu changent et que les études soient indépendantes des aménageurs : vous avez un projet, il doit y avoir une étude, c'est la DREAL qui fixe les règles, valide les protocoles et est l'interlocuteur du bureau d'étude et le récepteur de l'étude. Et l'animateur paye cette étude (en donnant l'argent à un fond) mais ce n'est pas lui qui la contrôle ou choisit le bureau d'étude et le paye directement. Je vois les questions que ça peut poser avec la démission de l'Etat mais pour le moment tout ce qu'on dit sur la biodiversité restera du baratin tant qu'on n'aura pas changé les règles du jeu » (Administrateur FNE et Salsepareille). Ainsi, cette proposition de refonte du système de bureaux d'étude permettrait de limiter les conflits d'intérêts lors de l'étude menée. Pourtant, cela soulèverait plusieurs limites éthiques : « ça implicite que le bureau d'étude soit en quelque sort certifié, qu'il ait une homologation pour être habilité à ce genre d'étude, donc ça pose le soucis du monopole commercial. Ça pose aussi le souci de l'impartialité des services qui choisissent le bureau d'étude. (...) Et il y a les coûts, il y a des bureaux d'étude qui coûtent trois fois moins cher que nous donc on ne serait pas favorisés. Et le porteur de projet peut très facilement dire : la dernière fois ça m'a coûté 3 000 euros et là vous me proposez un bureau d'étude qui coûte 7 000 euros » (ingénieur d'étude Tauw France agence de Douai). Il pourrait sinon être possible de mettre en place des méthodologies obligatoires à suivre en fonction des types de projet, comme c'est déjà le cas régionalement pour les éoliennes depuis une dizaine d'années. Nous pouvons par exemple citer la doctrine méthodologique de la DREAL Pays de la Loire (Bouligand et al, 2015), mais ces méthodologies sont présentes dans toutes les régions de France. Appliquer cela à l'EIN signifierait que pour tel type de projet il serait nécessaire de suivre tel type de diagnostic de terrain. Cela permettrait aux bureaux d'étude d'être moins sujets aux pressions et conflits d'intérêt en pouvant s'appuyer sur des modalités de réalisation de l'étude (entretien ingénieur d'étude Tauw France agence de Douai). Il pourrait sinon être possible de rendre obligatoire l'utilisation des données les plus récentes sur la biodiversité de la zone étudiée par le bureau d'étude, afin d'éviter l'utilisation volontaire de données qui ne sont plus d'actualité. Nous pouvons ajouter à cela qu'à partir d'une certaine date d'ancienneté des données, une campagne de terrain soit obligatoire (entretien responsable d'agence Biotope Béarn Pays Basque).

Enfin, les préfets semblent eux aussi pris dans des conflits d'intérêt forts. La mise en place de l'AE et les MRAE qui avaient pour objectif de limiter ce biais mais qui ne voient pas passer l'intégralité des dossiers soumis à EIN témoigne d'un manque de moyens et d'effectifs qui engendre une difficulté à traiter les dossiers (MRAE Occitanie, communication personnelle). Ainsi : « Il faudrait aussi que le préfet ne soit plus à la solde des élus et qu'il ait plus d'indépendance. Les préfets il y a vingt ans étaient beaucoup moins soumis aux élus, c'était l'Etat en département et maintenant c'est le copain du maire de la grande ville. Il y a eu plusieurs facteurs qui ont fait ça : sous Sarkozy la révision générale des politiques publiques qui a bien aidé, et progressivement avec le budget de l'Etat qui se réduit il lâche au préfet le fait d'être interlocuteur des collectivités et donc il y a une influence qui se développe. Même l'avis de la MRAE reste un avis, mais tant qu'elles ne seront pas aussi indépendantes que l'AE ça n'ira pas » (Administrateur FNE et Salsepareille). Il arrive donc que l'autorisation du projet soit donnée par le préfet sans prise en compte de l'avis de la DDT(M) ou que le préfet refuse de signer une clause filet de peur d'être contesté. Trois solutions distinctes peuvent être envisagées pour surmonter ces difficultés :

- sortir des mains du préfet les instructions
- mettre en place une obligation juridique de justifier de façon précise la non prise en compte de l'avis des chargés de missions Natura 2000 des DDT(M) et DREAL en leur laissant un délais de recours avant réalisation du projet
- rendre obligatoire la prise en compte de la demande de clause filet de la part des services contributeurs

Dans un second temps, l'efficacité de l'EIN semble pâtir d'un manque d'appui de la réglementation. Premièrement, comme nous l'énoncions précédemment, il est difficile de mettre en place la clause filet et beaucoup de projets échappent par conséquent à l'évaluation, même si les chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) et DREAL sont au courant. Le préfet est bien souvent réticent et il est nécessaire de montrer que l'impact du projet sera significatif pour lever cette clause. Il pourrait être intéressant de laisser à ces chargés de mission la libre possibilité de demander une EIN pour tous les projets qui leur semblent potentiellement impactants, et ce en retirant la mention d'impact significatif si difficile à atteindre (entretiens DDT Seine et Marne et Côte d'Or). Idéalement, il faudrait pouvoir faire cette demande dans des délais très courts, notamment pour les projets de manifestation (sportive ou non).

Ce manque d'appui réglementaire semble aussi poser problème durant le processus d'instruction et d'avis. En effet, la réglementation de l'EIN utilise le terme peu défini d'incidence significative et dont la lecture est subjective. Ainsi il faudrait : « travailler sur la thématique des incidences significatives afin d'être plus exigeant ou alors de l'être moins mais dans tous les cas assumer le choix fait et le clarifier. On pourrait déjà dire que dès qu'il y a une incidence même résiduelle sur une espèce ou un habitat prioritaire on pourrait dire que c'est significatif, ce serait une mise sous cloche de ce qui est prioritaire » (DDTM).

Ce manque de réglementation et de cadrage sur la notion d'impact significatif pose deux problèmes majeurs. Le premier est la difficulté pour les DDT(M) et DREAL de justifier l'avis qu'ils donnent, les prescriptions ou même le refus du projet en se basant sur une notion qui leur

parait subjective. Le second problème est la difficulté d'aller au contentieux lorsque le projet est impactant en contestant sur cette notion. Ainsi, nous pouvons supposer qu'un manque de compétences et donc d'assurance dans l'instruction de la part des services contributeurs fait qu'ils prennent peu de risques et décident de donner un avis peu strict, ne limitant pas toujours suffisamment les impacts sur la biodiversité. Là est peut-être le problème, la difficulté d'appréhender la notion de significativité peut aussi être due à un manque de moyens et de poids des services qui ont donc des difficultés à trancher.

La question des incidences significatives pourrait être résolue de deux manières. La première serait de réaliser des formations pour les services contributeurs permettant de diffuser les connaissances et méthodes qui sont aujourd'hui inaccessibles, ou alors accessibles après un travail de recherche que les services n'ont pas la possibilité de mettre en œuvre dans un contexte de faibles effectifs: « Qu'il n'y ait pas de subjectivité dans la décision c'est un mythe. Mais il faut suivre attentivement la manière dont la Cour de Justice européenne statue sur les questions qui permettent de statuer comme ce qu'est l'intégrité du site par exemple [...] Le problème c'est que les décisions de la Cour de Justice de l'Union européenne qui met en place des méthodes de raisonnement, des définitions, qui statue sur des notions complexes, tout cela est diffusé aux services centraux des pays mais ce n'est pas diffusé ensuite » (entretiens AE, MRAE). Ce type de formations, basées sur des exemples concrets sur lesquelles la cours de justice a statué et nourries de définitions claires, permettrait d'accroitre considérablement les compétences des services contributeurs pour instruire tout en leur donnant suffisamment d'assurance pour s'affirmer plus clairement contre un projet, imposer des prescriptions et mieux argumenter leurs avis.

La seconde possibilité pour résoudre le questionnement autour des impacts significatifs serait de mettre quelque peu de côté cette notion et de se limiter au terme d'impact en mettant tout en œuvre pour qu'il n'y en ait aucun, au moins sur les espèces (car cela est difficile pour les habitats en raison de l'emprise au sol) : « Il faudrait revoir un peu la réglementation liée aux évaluations des incidences Natura 2000 avec quelque chose de plus cadré, pas le terme significatif : on détruit un habitat donc on compense ou on évite/réduit, mais on ne met pas de seuil de significatif ou pas. » (DDTM).

De plus, il semblerait pertinent d'augmenter les moyens afin de réaliser des contrôles et des suivis après la réalisation des EIN. Les moyens alloués à l'ONCFS sont très variables en fonction des départements et certains en manquent cruellement. De plus, les animateurs et les chargés de mission Natura 2000 des DDT(M) ne sont pas assermentés pour faire des contrôles et n'ont pas les moyens en personnel. En plus de cela, un augmentation des moyens réglementaires pour faire respecter les prescriptions et qu'il y ait des sanctions plus fortes en cas de non-respect semble nécessaire : « Il faudrait une possibilité réglementaire d'être plus dissuasif, de plus influencer les projets et de faire respecter les prescriptions. Et avoir des leviers quand ce n'est pas respecté, même pénal » (DDT). De la même manière, il semblerait pertinent de durcir la réglementation lorsqu'un porteur de projet ne réalise pas l'EIN alors qu'il le devrait afin de ne pas uniquement l'obliger à en réaliser une a posteriori : « ce qui pose problème c'est l'absence de sanction immédiate quand l'évaluation des incidences n'est pas réalisée, il faudrait créer une infraction : travaux sans réalisation de l'évaluation des incidences Natura 2000 » (DDTM). En plus de l'ajout de retombées plus strictes en cas de non-

respect de la réglementation, il serait intéressant de supprimer la notion d'intentionnalité. En effet, lorsqu'un porteur de projet ne réalise pas l'EIN et impacte un habitat ou une espèce, il ne peut pas y avoir de retombées juridiques s'il n'était pas au courant de son obligation de la faire. Or, dans le droit français, l'un des principes essentiels est que les citoyens ne sont pas censés ignorer la loi et que même s'ils l'ignoraient, cela ne peut pas les exempter de la responsabilité de leur action. Ainsi, il serait pertinent de durcir la réglementation sur ce point pour soutenir les acteurs du territoire : « Pour mettre un procès-verbal lors d'une infraction il faut prouver que la personne savait qu'il fallait le faire, c'est la croix et la bannière, il faudrait enlever cette notion d'intentionnalité » (DDT).

Ainsi, il est compréhensible que, dans la précipitation de la mise en place de l'EIN en conséquence d'un contentieux européen et dans un contexte de tension avec les acteurs du territoire, la réglementation ait pris une forme peu contraignante. Pourtant, après plusieurs années de mise en place de cette politique publique, il semble maintenant nécessaire de pallier le manque évoqué précédemment afin de rendre l'EIN plus efficace.

Enfin, une proposition pertinente a été faite par une DDT : l'idée serait de créer des espaces, que l'on pourrait nommer « cœur Natura » où certains types de projets seraient interdits. En effet, il est presque impossible de refuser les projets en sites Natura 2000, même lorsqu'ils sont soumis à EIN et impactants. La création de ces zones permettrait de protéger les habitats et les espèces aux plus forts enjeux localement. Cette proposition peut rejoindre celle d'une autre DDTM (« On pourrait déjà dire que dès qu'il y a une incidence même résiduelle sur une espèce ou un habitat prioritaire on pourrait dire que c'est significatif, ce serait une mise sous cloche de ce qui est prioritaire »). Or les habitats et espèces prioritaires ne sont pas définis à l'échelle locale mais par la réglementation européenne. Les enjeux importants à l'échelle locale peuvent être différents. Il serait donc pertinent de réaliser les classements régionaux ou départementaux des habitats et espèces en fonction de leur importance, comme nous l'avons présenté précédemment. Sur cette base il serait possible de définir les zones « cœur Natura », tout en prenant en compte les enjeux de développement du territoire par la concertation. Et ainsi, au lieu de se baser sur les habitats prioritaires généraux pour durcir la réglementation, se baser sur les sites « cœur Natura ». Dans ce cas-là, il serait pertinent que tout projet en zone « cœur Natura » ayant un impact, même faible ou résiduel, ne puisse pas être accepté. Ce système ne serait pas une mise sous cloche mais une régularisation très localisée des pratiques dans des espaces où les enjeux sont particulièrement forts et ne pourraient pas subir d'impact sans que l'état de conservation de la biodiversité en pâtisse. Il est aujourd'hui possible de mettre en œuvre ce type de protection avec les arrêtés préfectoraux de protection de biotope. Pourtant, cela est rarement mis en œuvre malgré les besoins des services interrogés. Nous pouvons donc supposer que les services seraient probablement plus prêts à réaliser ce type de protection au titre de Natura 2000 si ce genre d'outil venait à paraître et connaissait une diffusion nationale.

Ainsi, toutes les recommandations faites jusque-là sont basées sur les limites du dispositif et les besoins qui en découlent selon les acteurs interrogés lors de l'étude. La plupart de ces propositions étaient récurrentes, les acteurs se trouvent donc confrontés aux mêmes problématiques et aux mêmes besoins, ce qui prouve qu'il serait possible d'améliorer nationalement l'efficacité du dispositif en les mettant en place. Cette conclusion est donc plutôt positive car de nombreuses voies d'amélioration sont possibles mêmes si elles demandent un investissement important.

#### Conclusion

Malgré une mise en place dans un contexte tendu en France, le dispositif de l'EIN semble aujourd'hui globalement accepté. Cette progression a permis aux acteurs du territoire de s'approprier petit à petit l'outil. Nous avons mis en évidence une grande amélioration dans l'application de l'EIN, notamment avec les acteurs agricoles où les manquements à l'EIN sont de plus en plus rares. De plus, des liens entre les acteurs se sont tissés et le dialogue s'est progressivement ouvert, permettant une meilleure prise en compte des enjeux de biodiversité.

Le travail mené sur la base d'entretiens semi-directifs nous a permis de questionner des acteurs intervenants à différentes étapes du processus ou sur des thématiques différentes sur les mêmes problématiques et ainsi de confronter des points de vue sur une même question tout en pouvant approfondir des thématiques distinctes et particulières (sportives, forestières, maritimes...). Cela nous a permis de rendre compte de l'efficacité de l'EIN en fonction des différents types de projets existant. En raison du manque de données quantitatives, il n'a pas été possible de mesurer précisément cette efficacité variable. Pourtant, nous avons pu rendre compte des atouts et des limites de l'EIN dans la mise en place du dispositif sur le terrain.

La première étape de cette analyse a montré que les enjeux Natura 2000 semblaient globalement bien encadrés par le dispositif d'EIN et que l'outil, sur le principe, traitait les principales menaces anthropiques qui ne l'étaient pas par les contrats ou les chartes, exception faite de la menace causée par la fréquentation (non-encadrée par des manifestations) des sites qui n'est prise en compte, de manière insuffisante que par les chartes.

Sur cette base, l'analyse de la mise en œuvre concrète de l'EIN nous a permis de voir que celle-ci était particulièrement complexe et hétérogène. Pour ce qui est des points positifs contribuant à l'efficacité de l'EIN, nous avons relevé une nette progression dans la qualité des dossiers, une qualité correcte des prescriptions priorisant l'évitement et une implication des animateurs permettant une bonne prise en compte des enjeux. Pourtant certaines limites semblent impacter en négatif l'effet de l'EIN, notamment un manque de communication entre services instructeurs et contributeurs (notamment avec les collectivités), une clause filet difficilement applicable, une difficulté à évaluer le niveau de significativité d'un impact pour les services contributeurs (notamment dû à une manque de compétences et de formations), une impossibilité de prise en compte des effets cumulés des projets par manque de centralisation des informations et un manque de moyens général (techniques, financiers, en personnel).

Nous avons ensuite pu constater que les politiques et réglementations interférant avec l'EIN sont nombreuses et diverses et que leur influence sur son efficacité sont significatives. Les politiques de gestion intentionnelle suivent globalement les mêmes objectifs de préservation des enjeux que l'EIN et contribuent donc à son efficacité par complémentarité lorsqu'elles ne sont pas redondantes. Pour ce qui est des politiques de gestion effective, elles peuvent aller dans les deux sens, certaines réglementations influencent même de façon positive et de façon négative en même temps l'efficacité de l'EIN. Pourtant, nous pouvons tout de même tirer de cette analyse un constat global d'objectifs contradictoires de l'Etat, menant de front plusieurs politiques dont les finalités ne concordent pas et ont des effets contradictoires.

La diversité des projets soumis à l'EIN ne permet bien entendu pas de conclure sur l'efficacité globale et univoque de l'outil. Mais, grâce à cette analyse, nous avons pu conclure sur l'efficacité plus ou moins forte de l'EIN en fonction des projets. Les manifestations sportives, les projets éoliens, forestier, les travaux hydrauliques et les plans et programmes ont des impacts qui semblent bien traités et limités par l'EIN. Pour ce qui est des modifications et de l'intensification des pratiques agricoles, l'EIN a un effet faible. Sur ce point, nous pouvons constater une amélioration bien que ces projets soient particulièrement impactant et nombreux. Enfin, l'EIN semble insuffisamment efficace pour les projets de petite urbanisation et les projets de grandes infrastructures. Pour ce qui est des enjeux Natura 2000, nous avons pu voir que l'EIN manquait d'efficacité pour les milieux et espèces semblant le plus fragilisées selon les derniers rapportages communautaires : les milieux ouverts, côtiers et l'avifaune. Il y a donc une marge de progression dans la protection de ces enjeux Natura 2000 qui pourrait passer par l'amélioration de l'EIN en se basant sur les recommandations faites à la fin de ce mémoire.

Afin de poursuivre la réflexion sur cette thématique, il serait possible de réaliser une étude basée sur une série d'analyses de cas concrets d'EIN sur des projets de différents types avec des études de terrain afin de voir les effets concrets de l'EIN par un suivi de biodiversité. Cette étude permettrait de plus se centrer sur l'impact des projets sur les enjeux de conservation afin d'évaluer les espèces et habitats les plus fragiles et à prioriser. Il serait possible de sélectionner une série de projets ayant eu lieu récemment et de comparer le diagnostic écologique avant-projet et l'évolution de la biodiversité sur le site les années suivantes. Cette étude permettrait de rendre compte des capacités de résilience différentes des enjeux Natura 2000 face à différents types de projets et d'identifier les enjeux les plus sensibles afin d'avoir une vigilance particulière. Une telle méthodologie de suivi pourrait ensuite être diffusée à l'échelle nationale.

### Bibliographie générale

ABRIC J.C., 2005, « Méthodologie de recueil des représentations sociales », ERES Hors collection, Toulouse, France, 296p.

ALLAG DHUISME F., BARTHOD C., DOMALLAIN D., JOURDIER G., REICHERT P., VELLUET R., 2015, « Analyse du dispositif Natura 2000 », Rapport CGEDD, n°009538-01, CGAAER n°15029, 139p.

AZEMA A., 2017, « Evaluation de l'efficacité des mesures Natura 2000 à l'échelle de sites à enjeux zones humides et milieux aquatiques », UMS Patrimoine Naturel – MNHN / AFB / CNRS, Paris, 44 p.

BELNA K., MERMET L., LEMENAGER T., 2012, « Evaluer l'efficacité de politiques et programmes environnementaux : quel cadrage méthodologique proposer ? Le cas du Fonds de partenariat pour le carbone forestier », Série Notes Méthodologiques, AFD, Paris, 98p.

BILLEZ J. et MILLET A., 2001, Représentations sociales: trajets théoriques et méthodologiques, in « Les Représentations des Langues et de leur Apprentissage. Références, Modèles, Données et Méthodes» MOORE D. (directeur de l'ouvrage), Didier, Paris, p.32-49.

BILLON L. et ROUVEYROL P., 2019, « Natura 2000 et Trame verte et bleue : Analyse de la contribution respective d'un réseau à l'autre. », UMS 2006 Patrimoine naturel, AFB, CNRS, MNHN, Paris, 21p.

BONGRAND, P. et LABORIER P., 2005, L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ?, *Revue française de science politique*, vol. 55(1), p.73-111.

BOULIGAND S., LECOQ A., DULAC P, MARCHADOUR B., MEME-LAFOND B., LE NEVE A., 2018, « Prescriptions pour la prise en compte des chiroptères et de l'avifaune dans l'installation et l'exploitation des parcs éoliens en Pays de la Loire. » Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire, Nantes, 35p.

CGEDD, 2016, « Note de l'Autorité environnementale sur les évaluations d'incidence Natura 2000 », n°2015-N-03, 28p.

CHIROLEU-ASSOULINE M., 2007, « Efficacité comparée des instruments de régulation environnementale », Notes de synthèse du SESP, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de l'Aménagement du territoire, n°2, p.7-17.

CNPF (Centre National de la Propriété Forestière), 2017, « Annexe verte Natura 2000, Schéma régional de gestion sylvicole de Provence-Alpes-Côte d'Azur », Centre régional Provence Alpes Côte d'Azur, 46p.

Collectif, 2017, Guide d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels, *Cahiers techniques*, n°88, AFB, 58p.

Collectif LPO Aude, 2015, Impact de parcs éoliens sur un couple d'Aigle royal Aquila chrysaetos dans les Corbières, *Ornithos*, n°22-4, p.196-207.

Cour des comptes européenne, 2017, « Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000 », Rapport spécial, Office des publications de l'Union européenne, 68p.

DEMOLIS C., GUITTON J-L., LEDEBRE E., 2015, « Evaluation du dispositif des "annexes vertes" aux schémas régionaux de gestion sylvicole : Application de l'article L.122-7 du code forestier offrant un outil de simplification des procédures pour les propriétaires de forêt privée », Rapport n° 14148, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt/CGAAER/CGEDD, 84p.

GREMION P. et WORMS J-P., 1968, « Les institutions régionales et la société locale », CNRS/CSO, Paris, 260p.

LAVAUD C., 2017, « Evaluation de l'efficacité des mesures Natura 2000 à l'échelle de sites à enjeux agropastoraux », UMS Patrimoine Naturel – MNHN / AFB / CNRS, Paris, 51p.

LEGAVRE J-B., 1996, La «neutralité» dans l'entretien de recherche. Retour personnel sur une évidence, *Politix*, vol. 9, n°35, Numéro thématique : Entrées en politique. Apprentissages et savoir-faire. p.207-225.

MARX G., 2017, « Le parc éolien français et ses impacts sur l'avifaune : Etude des suivis de mortalité réalisés en France de 1997 à 2015, LPO France », 92p.

MERMET L., BILLE R., LEROY M., NARCY J-B., POUX X., 2005, L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement, *Natures Sciences Sociétés*, n°13, p.127-137.

MICKWITZ P., 2003, A Framework for Evaluating Environmental Policy Instruments: Context and Key Concepts, *Evaluation*, n°9(4), p. 415-436.

Ministère de la transition écologique et solidaire, 2018, « Rapport d'activité des services déconcentrés, Gestion des ressources Naturelles », 40p.

OWEN J-M., 2007, « Program Evaluation, Forms and Approaches», The Guilford Press, New-York, 298p.

ROMELAER P., 2005, Chapitre 4. L'entretien de recherche. In « Management des ressources humaines: Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales »,ROUSSEL P. et WACHEUX F. (directeurs de l'ouvrage), De Boeck Supérieur, Louvain-la-Neuve, Belgique, p.101-137.

ROUVEYROL P., 2016, « Evaluer l'efficacité de la mise en œuvre des directives Nature en France : synthèse bibliographique et perspectives de travail », Rapport SPN, 73p.

THIOLLIERE B., KUHN S. BRIOT F., OLIVETO-ERVITI N., 2011, « L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme en présence de sites Natura 2000 »,

RéférenceS, Commissariat général du développement durable, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, 64p.

THERIVEL R., ROSS B., 2007, Cumulative effects assessment: does scale matter?, *Environmental Impact Assessment Review*, vol.27, issue 5, p 365-385.

TOUROULT J., PRINCE K., KERBIRIOU C., PELISSIER V., BARNIER F., ROUVEYROL P., 2018, « L'« effet » de Natura 2000 à large échelle : importance pour la biodiversité non ciblée par le réseau », Forum des gestionnaires de la biodiversité, Paris.

TZVETAN G-M., 2018, « Etude des actions non contractuelles des sites Natura 2000 de Nouvelle-Aquitaine », Rapport de stage, Université de Bordeaux, 75p.

YOUNG O.R., 1994, « International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society », Cornell University Press, New York, 240p.

### Webographie

Appel à manifestations d'intérêt : Evaluation de l'efficacité des mesures de gestion Natura 2000, [en ligne], afbiodiversite.fr, mise à jour le 07/02/2019, consulté le 24/06/2019, disponible sur internet : https://www.afbiodiversite.fr/fr/actualites/appel-manifestations-dinteret-evaluation-de-lefficacite-des-mesures-de-gestion-natura

Baromètre Natura 2000, [en ligne], Commission européenne, mise à jour le 07/08/2019, consulté le : 09/08/2019, disponible sur internet : https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index\_en.htm

Espaces protégés, [en ligne], inpn.mnhn.fr, Muséum national d'Histoire naturelle, 2003-2019, consulté le 05/08/2019, disponible sur internet : https://inpn.mnhn.fr/programme/espaces-proteges/presentation

Liste des sites Natura 2000, [en ligne], inpn.mnhn.fr, Muséum national d'Histoire naturelle, 2003-2019, consulté le 23/05/2019, disponible sur internet : https://inpn.mnhn.fr/site/natura2000/listeSites

Qu'est-ce que Natura 2000 : Le réseau européen Natura 2000, [en ligne], www.natura 2000.fr, AFB, Ministère de la transition écologique et solidaire, consulté le 03/07/2019, disponible sur internet : http://www.natura2000.fr/natura-2000/qu-est-ce-que-natura-2000

Rapportages communautaires sur les directives "nature", [en ligne], inpn.mnhn.fr, Muséum national d'Histoire naturelle, 2003-2019, consulté le 11/07/2019, disponible sur internet : https://inpn.mnhn.fr/programme/rapportage-directives-nature/presentation

# Bibliographie législative et réglementaire

Article D 615-46 du code rural et de la pêche maritime, édité le 27/11/2005, version en vigueur du 10/04/2015, disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000030463636&cidTexte=LEGITEXT000006071367&dateTexte=20150410

Article L 111-3 du code forestier, édité le 01/07/2012, version en vigueur du 01/01/2016, disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000025244092&idArticle=LEGIARTI000025245726&dateTexte=&categorieLien=cid

Article L 113-1 et L113-2 du code de l'urbanisme, versions en vigueur du 01/01/2016 et du 29/01/2017, disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000031210297&idSectionTA=LEGISCTA000031212507&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20170129

Article L 122-1 du code de l'environnement, édité le 21/08/2000, version en vigueur du 25/11/2018, disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000037666688&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20181125

Article L 122-7 du code forestier, édité le 1/07/2012, version toujours en vigueur, disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000025244092&idArticle=LEGIARTI000025245797

Article L 414-4 du code de l'environnement, édité le 14/04/2001, version en vigueur du 10/08/2016, disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000033034469&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20160810

Article L 414-5 du code de l'environnement, édité le 14/04/2001, version en vigueur du 01/07/2013, disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=DBFD3D3B21832F85D48E9E0D8A514074.tplgfr29s\_1?idArticle=LEGIARTI000025142210&cidTexte=LEGITEXT000006074220&categorieLien=id&dateTexte=

Article L 414-19 du code de l'environnement, édité le 05/08/2005, version en vigueur du 28/11/2016, disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000033498289&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20161128

Article R 122-7 du code forestier, version en vigueur du 01/07/2012, disponible sur internet : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000025244092&idArticle=LEGIARTI000025245797

Article R 141-23 du code de l'environnement, édité le 14/07/2011, version toujours en vigueur, disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000024360404&dateTexte=&categorieLien=cid

Article R. 414-8-5 du code de l'environnement, édité le 18/05/2008, version en vigueur du 25/02/2015, disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000030293479&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20150228

Article R 414-11 du code de l'environnement, édité le 05/08/2005, version en vigueur du 06/08/2015, disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006837839&dateTexte=&categorieLien=cid

Article R 414-12 du code de l'environnement, édité le 05/08/2005, version en vigueur du 18/05/2008, disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000018822801&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20080518

Article R 414-13 du code de l'environnement, édité le 05/08/2005, version en vigueur du 01/01/2018, disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000036502616&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20180101

Articles R 414-19 à R414-26 du code de l'environnement, disponible sur internet : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=DBFD3D3B21832F85D48E9E0D8 A514074.tplgfr29s\_1?idSectionTA=LEGISCTA000022090322&cidTexte=LEGITEXT00000 6074220&dateTexte=20190805

Décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural, (JO n°260 du 9 novembre 2001 p. 17826), disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000225047&categorieLien=id

Décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code rural (JO n°296 du 21 décembre 2001, p. 20322), disponible sur internet : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000581566&categor ieLien=id

Décret n° 2010-365 du 9 avril 2010 relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000 (JO n°0085 du 11 avril 2010 p. 6880), disponible sur internet :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022082126& categorieLien=id

DIRECTIVE 92/43/CEE DU CONSEIL du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, (JO 206 du 22 juillet 1992, p. 7), disponible sur internet :

https://inpn.mnhn.fr/docs/natura2000/Directive\_habitats\_version\_consolidee\_2007.pdf

DIRECTIVE 2009/147/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, (JO 24 janvier 2010), disponible sur internet :

https://inpn.mnhn.fr/docs/natura2000/Directive\_oiseaux\_version\_2009.pdf

Loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire, (JO 3 du 4 janvier 2001, p. 93), disponible sur internet : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000403595

Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, (JO n°0089 du 14 avril 2001, p. 5820), disponible sur internet : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000404487

## Annexes

Annexe 1 : Tableau des acteurs interrogés pour l'étude

Type d'acteur interrogé	Structure	Fonction	Echelle	Date de l'entretien	Type d'entretien
DDT(M)	DDT Aveyron	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	13-mai	Téléphonique
	DDT Côte-d'Or	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	23-avr	De visu
	DDT Haute-Saône	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	24-avr	Téléphonique
	DDT Nièvre	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	25-avr	De visu
	DDT Orne	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	12-avr	De visu
	DDT Saône-et-Loire	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	25-avr	De visu
	DDT Seine et Marne	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	05-juin	Téléphonique
	DDT Territoire de Belfort	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	26-avr	De visu
	DDT Yonne	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	09-mai	De visu
	DDT Yvelines	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	12-juin	De visu
	DDTM Gard	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	25-mars	Téléphonique
	DDTM Calvados	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	09-avr	De visu
	DDTM Eure	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	11-avr	De visu
	DDTM Gironde	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	19-avr	Téléphonique
	DDTM Haute-Corse	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	10-mai	Téléphonique
	DDTM Manche	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	02-mai	Téléphonique
	Conseil général de Seine Saint-Denis	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	04-juin	De visu
	DDTM Seine-Maritime	Chargé de mission Natura 2000	Régionale	11-avr	De visu
DREAL	DREAL Auvergne- Rhône-Alpes	Chargé de mission Natura 2000	Nationale	05-avr	Téléphonique
	DREAM Bourgogne- France-Comté	Chargé de mission Natura 2000	Nationale	20-mai	Téléphonique
	DREAL Bretagne	Chargé de mission Natura 2000	Nationale	07-mai	Téléphonique
	DREAL Centre-Val de Loire	Chargé de mission Natura 2000	Nationale	27-mai	Téléphonique

Type d'acteur interrogé	Structure	Fonction	Echelle	Date de l'entretien	Type d'entretien
	DREAL Grand Est	Chargé de mission Natura 2000	Nationale	09-avr	Téléphonique
	DREAL Haut-de-France	Chargé de mission Natura 2000	Nationale	03-mai	Téléphonique
	DREAL Normandie	Chargé de mission Natura 2000	Nationale	26-mars	Téléphonique
	DREAL Nouvelle Aquitaine	Chargé de mission Natura 2000	Nationale	08-avr	Téléphonique
	DREAL Occitanie	Chargé de mission Natura 2000	Nationale	30-avr	Téléphonique
	DREAL Provence- Alpes-Côte d'Azur	Chargé de mission Natura 2000	Nationale	01-avr	De visu
	DREAL Pays de la Loire	Chargé de mission Natura 2000	Nationale	02-mai	Téléphonique
	DRIEE Ile-de-France	Chargé de mission Natura 2000	Nationale	10 et 20- mai	Téléphonique
AE/MRAE	AE et MRAE Ile-de- France	Siège (AE) puis présidence (MRAE)	Nationale	11-juin	De visu
Question marine	AFB Antenne Atlantique	Chargée de mission Natura 2000, usages industriels et aménagements maritimes, qualité de l'eau	Régionale	24-mai	Téléphonique
	Siège de l'AFB	N2000 au large, programme de mesures de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin	Nationale	18-juin	Téléphonique
Animateurs de sites Natura	Site Natura 2000 de la Vallée de Dragne (Morvan)	Ancien animateur - Morvan	Locale	06-mai	De visu
2000	Site Natura 2000 Estuaire et marais de la basse Seine (Seine- Maritime, Eure et Calvados)	Animateur	Locale	24-juin	Téléphonique
	Site Natura 2000 Marais de Sacy (Oise)	Animateur	Locale	28-mai	Téléphonique
Associations	France Nature Environnement (FNE) Languedoc Rousillon et Salsepareille	Administrateur (FNE) et salarié (Salsepareille)	Régionale	15-mai	Téléphonique
	FNE Languedoc Roussillon	Juriste	Régionale	13-juin	Téléphonique
	France nature environnement Auvergne-Rhône-Alpes (FRAPNA) Ain	Juriste	Régionale	20-mai	Téléphonique

Type d'acteur interrogé	Structure	Fonction	Echelle	Date de l'entretien	Type d'entretien
Porteurs de projet	Tour de Normandie Caen Organisation (association)	Porteur de projet de la manifestation sportive tour de Normandie 2019	Locale	14-juin	Téléphonique
	Agricole	Porteur de projet retournement de prairie que le site Estuaire et marais de la basse Seine	Locale	17-juin	Téléphonique
Service instructeur	Communauté d'agglomération Seine- Eure	Responsable du pôle urbanisme	Locale	07-mai	Téléphonique
Bureaux d'étude	Ecosphère	Chargé de mission écologue, phyto- écologue botaniste	Régionale	28-mai	Téléphonique
	Biotope, agence Béarn Pays Basque	Responsable d'agence	Régionale	24-juil	Téléphonique
	Tauw France, agence de Douai	Ingénieur d'études Ecologie / Environnement	Régionale	25-juil	Téléphonique
Centre National de la Propriété Forestière (CRPF)	CRPF, Délégation de Provence-Alpes-Côte d'Azur	Ingénieur, responsable départements 04 - 05, correspondant environnement et expérimentation	Régionale	29-juil	Téléphonique

**Annexe 2** : Questionnaire utilisé pour réaliser les entretiens semi-directifs avec les chargés de mission Natura 2000 des DREAL et des DDT(M).

		DREAL/DDT(M)	
Thématiques		Questions	
Rôle et organisation		Votre rôle au sein de la DREAL/DDT/etc?	
		Votre rôle dans la procédure Natura 2000 ?	
		Votre rôle dans le REI ?	
		Interactions avec les porteurs de projet, avec les animateurs du site etc ?	
		Les fonctions des DDT par rapport à DREAL sur Natura 2000 et le REI	
		Historique:	
		Réception de la mise en place de sites Natura 2000 ?	
		Evolution de la perception des citoyens, des acteurs du territoire, des gestionnaires ?	
Natura 2000 dans la région		Les enjeux sont les plus importants dans la région : au niveau des espèces et des habitats Natura 2000 ?	
		Les menaces et pressions anthropiques auxquels ces habitats et	
		espèces sont le plus confrontés ?	
		Quels enjeux sont particulièrement traités par le REI Natura 2000 ?	
		Quelles menaces limite/supprime-t-il? = Quels types de PPP	
		sont les plus récurrents, ont le plus d'impacts sur la biodiversité dans la région ?	
Le régime d'évaluation	Historique	Comment a été perçue la mise en place du REI dans la région ?	
des incidences		La mise en place des listes locales a-t-elle été compliquée ? Quand ont-elles été terminées ?	
	Mise en	Les listes nationales sont pertinentes, qu'elles sont	
	œuvre du REI	suffisamment complètes ? listes locales ?	
	ccavic da NEI	La clause filet est-elle utilisée ? Pour quels types de PPP ?	
		Où en sont les annexes vertes ?	
		Procédure et forme : problèmes de forme et de fond ?	
		Cartographies? Pour les plans et programmes surtout?	
		Y a-t-il des exigences et des attendus différents dans la procédure et le sérieux de l'évaluation d'incidence en fonction des types de PPP ?	
		Les compétences écologiques actuelles, des bureaux d'étude et	
		des services publics sont-elles suffisantes ?	
		REI non faites alors qu'elles le devraient ?	
		Par manque de connaissance ? Refus de respecter la réglementation (coût, investissement) ?	
		Comment instruisez-vous la régularisation en général ? Remise	
		en état, mise en garde/poursuites ? Comment choisissez-vous	
		entre les deux sans connaissance de l'état initial ?	
		Effets dissuasifs de Natura 2000 / effet de fuite ? Pourquoi ?	

	DREAL/DDT(M)		
	Questions		
Efficacité	• •		
Données	place et amélioreraient les résultats sur la biodiversité des évaluations des incidences, pour vous mais aussi pour les autres acteurs des REI ? Demande de contacts : DDT, projet intéressant à étudier etc Auriez- vous des données chiffrées à me transmettre sur les REI		

**Annexe 3 :** Questionnaire utilisé pour réaliser les entretiens semi-directifs sur la thématique de l'évaluation des incidences Natura 2000 en mer.

#### Natura 2000 en mer

Quels sont les enjeux sur votre territoire? Les connaissances sont-elles suffisantes?

Quelles sont les menaces / types de projets récurrents en mer

Votre rôle dans l'évaluation des incidences Natura 2000

Comment interagissent les autres politiques avec l'évaluation des incidences en mer ?

Comment s'organise l'analyse risque-pèche ? Qu'apporte-elle ? Comment est-elle perçue ?

Vos rapports avec les différents acteurs dans le cadre des évaluations des incidences : porteurs de projets, associations, services instructeurs...

Pensez-vous que l'évaluation des incidences ait un « effet épouvantail » pour les projets ?

Y a-t-il des porteurs de projet qui ne réalisent pas l'évaluation des incidences Natura 2000 alors qu'ils le devraient ?

Quel type de prescription sont mises en place en mer ? Que pensez-vous de l'efficacité et de la qualité des prescriptions (mesures de réduction, d'évitement, de compensation) ?

Y a-t-il des mesures de contrôle ou de suivi des prescriptions prises sur la durée pour les projets marins ?

Comment les effets cumulés sont-ils pris en compte en mer ? Et les effets indirects ?

Arrivez-vous à voir quand un projet va avoir un impact significatif? Comment?

Selon vous, qu'est-ce qui limite l'efficacité du REI?

Quel effet a, selon-vous, le régime d'évaluation des incidences sur l'état de conservation des habitats et des espèces en site Natura 2000 ?

Avez-vous des exemples d'habitats ou d'espèces où vous avez constaté un effet positif du à l'évaluation des incidences ?

## **Annexe 4 :** Questionnaire utilisé pour réaliser les entretiens semi-directifs avec les animateurs de sites Natura 2000.

#### Animateurs de sites Natura 2000

Quels sont les enjeux sur votre site

Quelles sont les menaces / types de projets récurrents sur votre site

Votre rôle dans l'évaluation des incidences Natura 2000

Comment interagissent les autres politiques avec l'évaluation des incidences sur votre site ?

Y a-t-il des projets ayant été acceptés sur votre site après évaluation des incidences sans que vous ne le sachiez ?

Vos rapports avec les différents acteurs dans le cadre des évaluations des incidences : porteurs de projets, associations et services instructeurs

Quelle aide apportez-vous aux porteurs de projets, remplissez-vous parfois les évaluations avec eux ?

Tous les projets impactant votre site sont-ils pris en compte par l'évaluation des incidences ?

Comment a évolué la vision des acteurs du territoire sur l'évaluation des incidences ?

Pensez-vous que l'évaluation des incidences ait un « effet épouvantail » pour les projets ?

Avez-vous déjà alerté le service instructeur (car projet sans évaluation des incidences, ou non-respect des mesures des prescriptions etc), est-ce fréquent ?

Que pensez-vous de l'efficacité et de la qualité des prescriptions (mesures de réduction, d'évitement, de compensation) ?

Les compétences écologiques des services instructeurs sont-elles suffisantes ?

Prenez-vous en charge des mesures de contrôle ou de suivi des prescriptions prises sur la durée ?

Arrivez-vous à alerter le service instructeur sur les effets cumulés des projets sur votre site ?

Y a-t-il eu des projets hors sites qui ont eu un effet sur les objectifs de conservations de votre site (effets indirects) ? Ont-ils pu être limités ?

Arrivez-vous à voir quand un projet va avoir un impact significatif ? Comment ? Quelle prise en compte par le service instructeur ?

Mettez-vous en place des méthodes de communication ou de sensibilisation sur l'évaluation des incidences dans votre site ?

Quelle part de votre temps de travail est dédiée à l'évaluation des incidences ?

#### Animateurs de sites Natura 2000

Selon vous, qu'est-ce qui limite l'efficacité du REI?

Quel effet a, selon-vous, le régime d'évaluation des incidences sur l'état de conservation des habitats et des espèces en site Natura 2000 ?

Avez-vous des exemples d'habitats ou d'espèces où vous avez constaté un effet positif du à l'évaluation des incidences ?

**Annexe 5 :** Questionnaire utilisé pour réaliser les entretiens semi-directifs avec les associations.

#### **Associations**

Pourriez-vous me présenter votre association et votre rôle ? Comment agissez-vous dans le contexte des EIN ?

Quels sont les principaux enjeux/menaces sur votre territoire ? Lesquels sont traités par les EIN ?

Pourriez-vous me sire ce que vous pensez des mesures ERC dans les EIN ?

Voyez-vous des effets cumulés sur votre territoire ? Sont-ils pris en compte ?

Comment percevez-vous la notion d'impact significatif?

Quel est votre point de vue sur les compétences écologiques des différents acteurs ?

Selon vous, qu'est-ce qui limite l'efficacité du REI ?

Quel effet a, selon-vous, le régime d'évaluation des incidences sur l'état de conservation des habitats et des espèces en site Natura 2000 ?

## **Annexe 6 :** Questionnaire utilisé pour réaliser l'entretien semi-directif avec le service instructeur communal.

#### Services instructeurs communes – préfectures

Quels sont les principaux projets que vous instruisez, quels types d'habitats et espèces impactentils principalement ?

Instruisez-vous seuls ou demandez-vous l'avis de la DDT/ ou de la DREAL ? Si demande d'avis : faites-vous un premier tri ? Demandez-vous un avis pour tous les projets ou seulement ceux complexes ? Modifiez-vous parfois les recommandations/prescriptions faites ? Faites-vous des retours à la DDT/DREAL sur les décisions prises ?

Comment interagissent les autres politiques avec l'évaluation des incidences ?

Que pensez-vous du fond et de la forme des dossiers qui vous parviennent ?

Constatez-vous que certaines évaluations des incidences ne sont pas réalisées alors qu'elles le devraient ? Si oui, comment réagisses vous, quelle régularisation ?

Comment a évolué la vision des acteurs du territoire sur l'évaluation des incidences ?

Quelles prescriptions mettez-vous en œuvre (évitement, réduction, compensation) : type, fréquence, efficacité. Y a-t-il des suivis ou des contrôles à posteriori ?

Parvenez-vous à prendre en compte les effets cumulés des différents projets sur un site? Les effets indirects ?

Pensez-vous que les listes sont suffisantes et que tous les projets impactant y sont répertoriés (dans le cadre de ce que vous instruisez) ?

Parvenez-vous à situer la limite entre un impact acceptable et un significatif ? (compétences écologiques) Comment ?

Quelle part de votre temps de travail est dédiée à l'évaluation des incidences ?

Selon vous, qu'est-ce qui limite l'efficacité du REI?

## **Annexe 7 :** Questionnaire utilisé pour réaliser l'entretien semi-directif avec l'acteur de l'AE et de la MRAE.

#### ΑE

Pourriez-vous me décrire votre poste et vos fonctions au sein de l'AE/la MRAE ? Comment se répartissent les rôles entre ces deux instances ?

Quelle part prennent les questions d'évaluation des incidences par rapport aux dossiers traités par votre instance ? (proportion du nombre de dossiers)

Quels types de projets voyez-vous passer de façon générale ? Quels sont les principales menaces qu'ils portent sur la biodiversité ?

Quels sont les types de projets principaux que vous voyez passer dans le contexte des évaluations des incidences ? Quelles sont les menaces/les impacts de ces projets sur la biodiversité ?

Vos interactions avec les différents acteurs dans le cadre des évaluations des incidences : porteurs de projets, associations, bureaux d'étude ou services instructeurs etc ? Avec quels acteurs interagissez-vous régulièrement ?

Les compétences naturalistes des acteurs de l'évaluation des incidences vous semblent-elles suffisantes pour réaliser des évaluations des incidences pertinentes/les instruire ?

Dans votre rapport sur les évaluations des incidences, vous évoquez les évolutions dans la forme et le fond des dossiers d'évaluation des incidences ? Etes-vous toujours en accord avec ce qui a été dit ou la situation a-t-elle évolué selon-vous ? Que pensez-vous aujourd'hui de la qualité des dossiers ?

Lors de l'examen du dossier, arrivez-vous à évaluer clairement l'impact que le projet peut avoir sur le site ?

Une fois l'impact évalué, parvenez-vous à faire une distinction claire entre un impact acceptable et significatif ? Comment statuez-vous entre les deux ? Est-ce une notion problématique ?

Que pensez-vous de l'efficacité et de la qualité des prescriptions prévues par les dossiers (mesures de réduction, d'évitement, d'accompagnement de compensation) ? Et du contrôle et du suivi qui peuvent en découler ?

Comment est prise en compte la question des effets cumulés des projets sur un site dans les évaluations des incidences ? Parvenez-vous à alerter sur les effets cumulés lors de l'examen du dossier ?

Et pour ce qui est des effets indirects de projets, hors site ou non et pouvant avoir un impact sur la biodiversité du site, l'évaluation des incidences est-elle bien réalisée/pertinente ? Que pensez-vous de la prise en compte du principe de « précaution » lors des décisions sur les évaluations des incidences ?

Comment s'articule (sur la forme et le fond) les évaluations des incidences avec l'étude d'impact pour un projet ? Ajoute-elle réellement une plus-value en termes de préservation de la biodiversité ou est-ce une formalité administrative minime par rapport au reste de l'étude ?

De manière plus globale et synthétique, selon vous, quelles sont les principales limites à l'efficacité du REI ?

#### ΑE

Comment interagissent les autres politiques avec l'évaluation des incidences ? Y a-t-il des politiques qui permettent de maximiser l'efficacité de l'évaluation des incidences/qui limitent son effet sur la biodiversité ?

Quelle est, selon-vous, la pertinence de l'évaluation des incidences pour les enjeux de conservation et ce par rapport aux autres politiques existantes ?

La mise en place des évaluations des incidences a-t-elle permis de combler des lacunes du dispositif réglementaire national sur la préservation de la biodiversité ? Si oui, aussi bien de façon théorique (dans les textes juridiques) que dans les faits (sur le terrain) ?

Quel effet a, selon-vous, le régime d'évaluation des incidences sur l'état de conservation des habitats et des espèces en site Natura 2000 ?

Pensez-vous que l'état de conservation des sites serait différent sans l'existence de ce régime ?

**Annexe 8 :** Questionnaire utilisé pour réaliser les entretiens semi-directifs les bureaux d'étude.

#### Bureaux d'étude

Réalisez-vous souvent des évaluations des incidences Natura 2000 ? Quels types de projets avez-vous principalement/majoritairement traité sur cette thématique ?

Comment articulez-vous l'évaluation environnementale à l'évaluation des incidences ? Les deux évaluations restent-elles très distinctes au niveau du fond et de la forme ? L'évaluation des incidences prend-elle une part importante dans le dossier d'évaluation environnementale ?

Est-ce que, selon vous, l'évaluation des incidences apporte quelque chose en plus dans les dossiers ou son intérêt et son efficacité par rapport au reste de l'évaluation environnementale est limitée ?

Quelles-sont vos relations avec les différents acteurs, notamment avec le porteur de projet ?

Pensez-vous que ce qui est demandé dans une évaluation des incidences est suffisant pour statuer sur l'impact significatif du projet sur le site ?

Réalisez-vous toujours des suivis de populations, des relevés de terrain afin de répondre aux critères de l'évaluation des incidences Natura 2000 ?

Que pensez-vous des prescriptions mises en œuvre afin de réduire les impacts (évitement, réduction, accompagnement, compensation) ? Quelle qualité ? Savez-vous si ces prescriptions sont bien réalisées ?

Parvenez-vous à prendre en compte dans vos évaluations des incidences les effets cumulés avec les autres projets à proximité ?

Et les impacts indirects sur les sites Natura 2000 lorsque le projet est hors site?

Parvenez-vous à bien cerner la limite entre un impact qui est acceptable ou significatif?

Selon vous, qu'est-ce qui limite l'efficacité du REI?

Quel effet a, selon-vous, le régime d'évaluation des incidences sur l'état de conservation des habitats et des espèces en site Natura 2000 ?

**Annexe 9 :** Questionnaires utilisés pour réaliser les entretiens d'étude de projet avec les animateurs de sites Natura 2000 et les pétitionnaires.

	Etude de projet - Animateurs de sites Natura 2000	
Le site Natura 2000	Quels sont les enjeux biodiversité sur votre site	
	Quelles sont les menaces / types de projets récurrents sur votre site ? Comment se positionne le projet étudié dans ce contexte : est-ce un type de projet récurent ? Est-ce exceptionnel ?	
	Votre rôle dans l'évaluation des incidences Natura 2000	
La mise en place de la procédure d'EIN pour ce projet	Quel a été votre rôle dans cette évaluation des incidences ? Quelle aide avez-vous apporté au porteur de projet en tant qu'animateur (aide à remplir l'évaluation, description des enjeux du site, conseils sur les mesures de réduction/évitement à mettre en place) ?	
projet	Comment a été perçue la nécessité de faire une évaluation des incidences par le porteur de projet ?	
	Que pensez-vous de la qualité du dossier qui a été fourni par le porteur de projet ? Y'a-t-il eu besoin de compléments ?	
L'effet des évaluations	Quels sont les enjeux sur le site où le projet a eu lieu ? Quelle pression apporte ce projet ?	
des incidences sur le projet et sur la	Pourriez-vous me décrire le projet : taille, emplacement, relations avec le porteur de projet, service instructeur, interactions avec d'autres acteurs (civils, associations)	
biodiversité	Pour quelles raisons ce projet s'est-il mit en place ? Economiques, politiques etc Ce type de projet est-il encouragé par une politique publique, même de façon indirecte ?	
	Pensez-vous que les effets de ce projet ont été cumulés avec les effets d'autres projets sur la biodiversité ? Cela a-t-il pu être pris en compte ?	
	La mesure de l'impact significatif ou acceptable de ce projet était-elle difficile ?	
	Selon-vous quelle forme aurait eu le projet si il n'y avait pas eu la réglementation d'évaluation des incidences ?  Quelles prescriptions ont été mise en œuvre ? Quelle est leur efficacité pour limiter les impacts sur la biodiversité ? Avez-vous pu vérifier cela par un contrôle ou un suivi ?  Quel effet aurait-il eu sur la biodiversité ?  Qu'est-ce qu'a apporté, au final, l'évaluation des incidences dans le montage de ce projet et dans ses impacts sur la biodiversité ?  Quelles autres réglementations, environnementales ou non, ont concerné ce projet ?  Pour chaque réglementation, selon vous, quel impact a-t-elle eu sur la biodiversité du site ?	

#### Etude de projet - Animateurs de sites Natura 2000

Selon vous, qu'est-ce qui a limité l'efficacité de l'évaluation des incidences dans ce projet ?

De façon plus générale, qu'est ce qui limité le plus l'efficacité de l'évaluation des incidences Natura 2000 selon-vous ?

Quel effet a eu, selon-vous, le régime d'évaluation des incidences sur l'état de conservation des habitats et des espèces en site Natura 2000 dans ce projet? Et de façon globale pour tous les projets, selon-vous quel effet a le régime d'évaluation des incidences ?

Avez-vous des exemples d'habitats ou d'espèces où vous avez constaté un effet positif du à l'évaluation des incidences ?

Quels besoins et quelles idées pourraient rendre l'évaluation des incidences plus efficace ?

# Etude de projet – Porteur de projetur Quel site(s) Natura 2000 impactait votre

# L'effet des évaluations des incidences sur le projet et sur la biodiversité

Quel site(s) Natura 2000 impactait votre projet ? Quelles espèces/habitats et avec quelle intensité, quels risques ?

Quel était votre projet : taille, situation, type etc A quelle liste se rapportait-il, quel était le service instructeur de votre demande ?

Pour quelles raisons ce projet s'est-il mit en place ? Economiques, politiques etc Ce type de projet est-il encouragé par une politique

Ce type de projet est-il encouragé par une politique publique, même de façon indirecte ?

Quelles étaient les prescriptions ? Etaient-elles claires ?

De quelle manière cela a modifié votre projet de base ?

Pensez-vous que ces prescriptions ont réellement permis de limiter votre impact sur la biodiversité ou était-ce juste administratif ?

Ont-elles été difficiles à réaliser ? (plus ou moins bien réalisées ?)

Y a-t-il eu un suivi ou un contrôle par l'animateur, le service instructeur ou l'ONCFS ?

Quelle forme aurait eu votre projet s'il n'y avait pas eu la réglementation d'évaluation des incidences ? Y aurait-il eu plus d'impact sur la biodiversité selonvous ?

L'évaluation des incidences a-t-elle permis de réduire votre impact sur la biodiversité ?

	Etude de projet – Porteur de projet
	Quelles autres réglementations, environnementales ou non, ont concerné ce projet ? Pour chaque réglementation, quel impact a-t-elle eu sur votre projet (modifications etc) et sur la biodiversité du site ?
La mise en place de la procédure d'EIN pour ce projet	Quels autres papiers administratifs avez-vous dû fournir pour votre projet ? Comparé à ces autres documents, l'évaluation des incidences vous a-t-elle demandé beaucoup de temps/de travail ?
	Quelles relations avez-vous eu avec les différents acteurs (animateur, DDT, préfecture, associations, civils etc) lors de la réalisation de l'évaluation des incidences ?
	Comment avez-vous rempli l'évaluation des incidences : seul, avec l'aide de l'animateur, de la DDT ? Etait-ce une évaluation simplifiée ? Cela a-t-il été difficile à réaliser pour vous ? Quels problèmes avez-vous rencontré ?  A quel moment avez-vous appris la nécessité de réaliser une évaluation des incidences ? Etais-ce assez en amont pour bien adapter le projet ?
	Une fois votre évaluation envoyée, a-t-il fallu que

pour le dossier?

Selon-vous qu'est ce qui limite le plus l'efficacité de l'évaluation des incidences ? Quels besoins et quelles idées pourraient rendre l'évaluation des incidences plus efficace ?

vous fournissiez des documents complémentaires

# Table des figures

FIGURE 1 : REPARTITION DES DOMAINES BIOGEOGRAPHIQUES EN FRANCE	4
FIGURE 2 : SCHEMA DES CRITERES ET PARAMETRES D'EVALUATION DE L'ETAT DE CONSERVATION DES ESPECES ET DES HABITATS D'INTERET COMMUNAUTAIRE	0
FIGURE 3: SCHEMA GLOBAL DE SUIVI DE LA PROCEDURE D'EVALUATION DES INCIDENCES NATURA 2000 2	9
FIGURE 4: EXTRAIT DU TABLEAU REMPLI PAR LES CHARGES DE MISSION NATURA 2000 DES DDT(M) ET PRESENTANT LE NOMBRE D'EVALUATIONS DES INCIDENCES NATURA 2000 POUR LESQUELLES ILS ONT DONNE AVIS OU QU'ILS ONT INSTRUITES DANS L'ANNEE	3
FIGURE 5 : CARTE DES DEPARTEMENTS OU LES CHARGES DE MISSIONS NATURA 2000 DES DDT(M) ONT ETE  INTERROGES	7
FIGURE 6: EXTRAIT DU TABLEAU DE RETRANSCRIPTION REALISE SOUS FORME DE TABLEUR EXCEL4	7
FIGURE 7: SCHEMA ILLUSTRANT LE TRAITEMENT DES DIFFERENTES MENACES ANTHROPIQUES PAR LES OUTILS NATURA 2000	
FIGURE 8: REPARTITION DES REPONSES A LA QUESTION « QUELLES RELATIONS AVEZ-VOUS EU AVEC LES ACTEURS DU TERRITOIRE LORS DE LA MISE EN PLACE DES LISTES LOCALES ? »	4
FIGURE 9: REPARTITION DES REPONSES A LA QUESTION « PENSEZ-VOUS QUE L'EIN PROVOQUE UN EFFET D'EVITEMENT POUR LES PORTEURS DE PROJET ? »	1
FIGURE 10 : SCHEMA DES LIENS ENTRE LES ACTEURS LORS DE L'INSTRUCTION DES EIN	3
FIGURE 11: REPARTITION DES REPONSES A LA QUESTION «LES FORMULAIRES SIMPLIFIES SONT-ILS SUFFISAMMENT QUALITATIFS POUR INSTRUIRE? »	0
FIGURE 12: SCHEMA ILLUSTRANT L'INSTRUCTION DES DOSSIERS D'EIN ET LA MISE EN PLACE DES PRESCRIPTIONS 8	4
FIGURE 13: SCHEMA DES DIFFERENTES ACTIONS POSSIBLES D'UNE POLITIQUE SUR L'EFFET DE L'EIN ET SUR L'ATTEINTE DE SES OBJECTIFS9	0
FIGURE 14: SCHEMA REPRESENTANT LES QUATRE TYPES DE POLITIQUES POUVANT JOUER SUR L'EFFET DE L'EIN ET	8

# Table des tableaux

Tableau 1 : Synthese de la reglementation sur l'evaluation des incidences Natura 2000 dans le code de l'environnement
TABLEAU 2 : LOGIQUE COMMUNE DES DIFFERENTS QUESTIONNAIRES
TABLEAU 3: ENJEUX NATURA 2000 ET MENACES ANTHROPIQUES QU'ILS SUBISSENT SELON LES ENTRETIENS AVEC LES  CHARGES DE MISSION NATURA 2000 DES DDT(M) ET DREAL INTERROGEES
TABLEAU 4: MENACES ANTHROPIQUES, ENJEUX IMPACTES ET OUTILS NATURA 2000 DEVANT PERMETTRE DE LIMITER LES IMPACTS
TABLEAU 5: ITEMS MANQUANTS DANS LES LISTES SELON LES DDT ET DREAL INTERROGEES
TABLEAU 6 : NOMBRE DE SERVICE INSTRUCTEURS CONTACTANT LES CHARGES DE MISSIONS NATURA 2000 DES DDT(M ET DREAL INTERROGEES
Tableau 7 : Synthese de l'efficacite de l'evaluation des incidences Natura 2000 lors de la mise en œuvre du  dispositif
TABLEAU 8: SYNTHESE DES LIENS ENTRE L'EIN ET LES POLITIQUES JOUANT SUR SON EFFICACITE
Tableau 9 : Synthese de l'efficacite de l'EIN en fonction des projets et des enjeux impactes

## Résumé/Abstract

Mots clefs : Evaluation des incidences, Natura 2000, entretiens semi-directifs, analyse stratégique de la gestion environnementale, biodiversité, politiques publiques, France.

L'évaluation des incidences Natura 2000 est un outil réglementaire obligeant les porteurs de certains projets à évaluer leur impact sur la biodiversité des sites Natura 2000 et, le cas échéant, à le rendre non-significatif afin de pouvoir réaliser leur projet. L'objectif de ce mémoire de master 2 est d'évaluer l'effet de cet outil dans l'atteinte de l'objectif de non-dégradation des enjeux Natura 2000 sur le territoire français. Ce travail se base sur la méthode d'analyse stratégique de la gestion environnementale, mise en application par des entretiens semi-directifs réalisés avec les acteurs de la mise en œuvre de l'évaluation des incidences Natura 2000. Quarante-cinq entretiens ont été effectués aux échelles nationale, régionale et locale. L'analyse des résultats est déclinée en trois axes : l'évaluation de la prise en compte des enjeux Natura 2000 par l'évaluation des incidences, l'évaluation de la mise en application du dispositif sur les territoires, l'évaluation de l'effet de l'outil étudié face à d'autres politiques et réglementations. Ce mémoire a permis de rendre compte de l'efficacité variable de l'évaluation des incidences Natura 2000 en fonction des projets. Les menaces anthropiques les moins bien traitées par cet outil sont les projets d'aménagement du territoire, les pratiques d'intensification agricole et l'urbanisation. Les enjeux les plus impactés par ces projets et que l'évaluation des incidences Natura 2000 peine à préserver sont les milieux ouverts, les milieux côtiers, l'avifaune et les chiroptères. Suite à ces constats, des solutions sont proposées afin d'améliorer l'effet de l'évaluation des incidences Natura 2000.

Key words: Natura 2000 appropriate assessment, semi-directive interview, Concern-Focused Evaluation, biodiversity, public policies, France.

Natura 2000 appropriate assessment is a regulatory tool obliging project promoters to assess their biodiversity impact concerning Natura 2000 sites. If required this impact will have to be reduced in order to achieve the project. This master's thesis goal is to evaluate the tool's effect so as to attain the aim of Natura 2000 issues on the French territory non-degradation. This work is based on concern-focused evaluation method applied with semi-directive interviews of operators of Natura 2000 appropriate assessment in France. Forty five interviews have been made on national, regional, and local scales. The results analysis are declined on three approaches: the evaluation of the awareness of Natura 2000 issues by Natura 2000 appropriate assessment, the evaluation of the implementation of the device on the territory, the evaluation of the tool's effect confronted to others policies and regulations. This report shows the Natura 2000 appropriate assessment efficiency depends on the projects. The worst processed anthropogenic threats are plannings projects, farming reinforcement projects and urbanization. The most affected issues by these projects and that is hard to preserve by Natura 2000 appropriate assessment are open environments, coastal environment, avifauna, and chiroptera. Following these analysis suggestions are done in order to improve the efficiency of Natura 2000 appropriate assessment.



UMS 2006 Patrimoine Naturel Muséum national d'Histoire naturelle CP41, 36, rue Geoffroy Saint-Hilaire 75005 Paris patrinat.mnhn.fr





