Mémoire de stage de fin d'études - Master 2 "Sciences Politiques" Parcours "Gouvernance de la Transition, Écologie et Société"

Année universitaire 2020-2021

L'évaluation des incidences Natura 2000 en mer : un outil de protection du milieu à l'interface entre logique conciliatrice et développement de l'expertise de terrain

Étude d'un dispositif Natura 2000 dans le cadre du projet européen Life intégré Marha

Luar Chevrant-Breton

Directeur de stage : Bruno Villalba

Tuteurs et tutrice de stage : Harold Levrel, Fanny Le Fur et Adrien Comte

Remerciements

Je tiens à remercier mes tuteurs et tutrice de stage Harold Levrel, Fanny Le Fur et Adrien Comte pour leur accompagnement et leurs conseils avisés tout au long de cette expérience malgré le contexte et les difficultés rencontrées du fait de la crise de la covid-19.

Je tiens également à remercier Alain Pibot, coordinateur national du projet Marha, pour ses relectures et la pertinence de ses remarques.

Par ailleurs, je remercie toutes les personnes m'ayant permis de mener à bien mon travail de recherche en acceptant de répondre à mes questions malgré leur emploi du temps très chargé - les services instructeurs, les gestionnaires de sites, les porteurs de projets et les associations - mais également l'ensemble des personnes ayant aiguillé mon travail grâce à leurs connaissances sur Natura 2000 et la séquence ERC.

Je tiens également à remercier mon enseignant référent monsieur Bruno Villalba pour son accompagnement dans la structuration de ce rapport.

Enfin, merci à toutes les personnes m'ayant aiguillée de près ou de loin au cours de ces six derniers mois en m'apportant leur soutien et conseils.

Glossaire sigles

CGDD : Commissariat Général au Développement Durable

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable

DDTM : direction départementale des Territoires et de la Mer

DREAL : Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

EMR : Énergies marines renouvelables

ERC : Éviter-Réduire-Compenser

MNHN : Museum national d'Histoire naturelle

MTE : Ministère de la Transition Écologique

MRAE : Mission Régionale de l'Autorité environnementale

PNM : Parc Naturel Marin

UMS PatriNat : Unité mixte de service Patrimoine Naturel

Table des matières

Remerciements *1*

Glossaire sigles *2*

Table des matières *3*

Introduction *4*

Mise en contexte 4

Présentation du cadre du stage et des structures d'accueil 5

Présentation du dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 7

Méthodologie de recherche 10

Hypothèse et problématique de recherche 16

1. Entre réglementation défaillante et recherche de conciliation dans la production de l'évaluation des incidences Natura 2000 ..... *19*

1.1 Une réglementation lacunaire menant à l'acceptation de projets impactant les sites .. **19**

1.1.1 Des textes imprécis qui bénéficient aux porteurs de projets 19

1.1.2 Des textes imprécis compliquant le refus des dossiers par les services instructeurs 22

1.2 Une réglementation contournée à l'origine de mesures ERC inadaptées **24**

1.2.1 La mise en place de mesures d'évitement et de réduction mal calibrées 25

1.2.2 L'absence de mesures de compensation 30

2. La difficile insertion des experts de terrain dans la production de l'évaluation des incidences Natura 2000 ..... *35*

2.1. Une expertise de terrain peu sollicitée au détriment d'une coopération effective entre les acteurs **35**

2.1.1. Une expertise de terrain bénéficiant à l'ensemble des acteurs et essentielle au bon fonctionnement de Natura 2000 35

2.1.2. Une expertise de terrain peu sollicitée par les porteurs de projets et les services instructeurs ... 37

2.2. Une expertise de terrain difficile à mettre en pratique **40**

2.2.1. Des outils indispensables indisponibles : un manque de moyens alloués et des données inaccessibles voire inexistantes 40

2.2.2. Un dispositif complexe dont les acteurs peinent à se saisir 42

Conclusion *45*

Bibliographie *46*

Table des figures *53*

Annexe *54*

Introduction

Mise en contexte

En 1992, la biodiversité s'impose comme enjeu planétaire lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro. Accompagnée de la notion de développement durable issue du rapport Brundtland, celle-ci fait son entrée dans le monde politique via la signature par les Parties d'une Convention pour la diversité biologique, visant à concilier développement économique et préservation de la biodiversité[1]. À l'échelle européenne, l'application de cette convention se manifeste sous forme d'une directive dite Habitats (directive 92/43/CEE). Pour atteindre les objectifs de conservation fixés par la directive, le réseau d'aires protégées Natura 2000 est créé. Les sites qui le forment sont définis en fonction d'une liste répertoriant les espèces et habitats dits d'intérêt communautaire annexée à la directive (Annexe I et II de la directive 92/43/CEE). Deux types de sites existent : les zones spéciales de conservation (ZSC), désignées au titre de la présente directive, et les zones de protection spéciales (ZPS), désignées au titre de la directive dite Oiseaux (directive 79/409/CEE).

En 2006, alors que la réglementation Natura 2000 ne concernait que le milieu terrestre, celle-ci est étendue aux zones côtières puis marines (même si certains sites marins avaient été proposés dès 1998, comme le site « Posidonies de la côte des Albères »), et l'Agence des aires marines protégées (AAMP) ainsi que le premier parc naturel marin (PNM) sont créés (Delannoy et al., 2020, p.11). Or, en 2012 et 2018, deux évaluations du Museum national d'Histoire naturel (MNHN) mettent en lumière le mauvais état de conservation des huit types d'habitats marins d'intérêt communautaires identifiés. À cette même période, le bilan de Natura 2000 en mer à l'échelle européenne est considéré comme mitigé : Davis et al. mettent notamment en avant la diversité des résultats pointés par différentes études. Alors que certaines font état d'améliorations de l'état de conservation de certains habitats et espèces, d'autres constatent un état constant voire une dégradation de celui-ci (Davis et al., 2014, p.10). Dans ce cadre, le projet Life intégré Marha (diminutif de *marine habitat*) est initié en 2017 pour huit ans, et vise à rétablir, en métropole française, le bon état de ces habitats et donc du milieu marin. Pour ce faire, le projet vise à améliorer la mise en œuvre de la directive Habitats en mer en travaillant avec les acteurs de Natura 2000 sur différents volets tels que la gouvernance du

[1] Convention sur la diversité biologique, 1992, Nations Unies, Rio de Janeiro, 30p.

réseau, l'état des connaissances qui permettent sa gestion, la communication et la sensibilisation du public ou encore la gestion des données[2].

Dans ce cadre, une évaluation du fonctionnement, en mer, de l'*évaluation des incidences Natura 2000* est nécessaire. En effet, ce dispositif d'évaluation environnementale propre au réseau Natura 2000 devrait permettre, s'il fonctionnait correctement, de contribuer à assurer le bon état de préservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire des sites en neutralisant les impacts de tous types d'activités sur ces derniers. Sa nécessité est d'ailleurs précisée à l'article 6.3 de la directive habitats : « 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 au regard des objectifs de conservation de ce site » (directive 92/43/CEE, p.8). C'est sur cette thématique qu'a porté ma mission de stage : j'ai été chargée d'analyser la mise en œuvre effective et l'efficacité du dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 en mer - c'est à dire sa capacité à neutraliser les impacts des différentes activités menées sur les sites via le dimensionnement de mesure d'évitement, de réduction et de compensation (séquence dite ERC) adéquates.

Présentation du cadre du stage et des structures d'accueil

Le budget total du projet Life Marha est de 22,3 millions d'euros, financés à hauteur de 60%, soit 12,9 millions d'euros, par l'Union européenne dans le cadre du programme européen de financement LIFE, destiné au soutien de projets dans les domaines de l'environnement et du climat[3]. Pour la période 2014-2020, au sein de ce programme, deux types de projets pouvaient être financés : les projets traditionnels d'une part et les projets dits « intégrés » d'autre part[4]. Marha est un projet intégré, et possède donc certaines caractéristiques spécifiques : il s'inscrit dans une échelle territoriale importante (échelle métropolitaine), intègre des stratégies ou plans d'action liés à la législation de l'UE (Directive Habitats, Directive cadre stratégie pour le milieu marin, Directive cadre sur l'eau, entre autres), implique des parties

[2] « Life Marha : projet intégré sur les habitats naturels marins, Site Internet de l'Office Français de la Biodiversité ». URL : https://ofb.gouv.fr/life-marha-projet-integre-sur-les-habitats-naturels-marins
[3] 2021, « Programme européen de financement LIFE », Site Internet du Ministère de la Transition Écologique. URL : https://www.ecologie.gouv.fr/programme-europeen-financement-life
[4] *Ibid*.

prenantes (acteurs Natura 2000 et acteurs des autres champs thématiques liés), et mobilise une autre source de financement (8,6 millions d'euros de fonds propres dont 5 millions d'euros de l'Office français de la biodiversité (OFB) et 0,8 millions d'euros de cofinancement du Ministère de la Transition Écologique (MTE)). Plusieurs acteurs ont souligné l'importance du budget et de la durée du projet Life Marha, qui permet selon eux d'initier de réelles actions en milieu marin et de travailler sur un temps compatible avec une évolution fondamentale des pratiques, des outils, voire des perceptions de Natura 2000 en mer.

Le projet Life Marha est coordonné par l'OFB, organisme public d'État né le 1er janvier 2020 de la fusion entre l'Agence française pour la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. L'OFB est un « établissement public dédié à la sauvegarde de la biodiversité » ayant pour objectif « de répondre de manière urgente aux enjeux de préservation du vivant »[5]. Mon stage a été co-encadré par Fanny le Fur de l'OFB, chargée de mission Financements Natura 2000 pour le projet. En parallèle, le projet Marha compte onze partenaires dont le Centre International de Recherche pour l'Environnement et le Développement (CIRED), unité mixte de recherche fondée en 1972 dans le but d'étudier les tensions entre développement économique et préservation de l'environnement, sous la tutelle de cinq établissements (AgroParisTech, CNRS, Ecole des Ponts ParisTech, CIRAD et EHESS). Harold Levrel et Adrien Comte, chercheurs à AgroParisTech et membres du CIRED ont co-encadré mon stage.

Malgré mon parcours en sciences politiques, j'ai toujours été intéressée par les sciences du vivant. De ce fait, la question de la préservation de la biodiversité m'a très vite attirée en cherchant un stage de fin d'études. Réaliser mon stage de fin d'études avec l'OFB et le CIRED me permettait ainsi de concilier sciences humaines et écologie, via l'évaluation d'une politique publique de protection de la biodiversité, tout en faisant l'expérience de travailler dans deux types de structure complètement différentes.

[5] « Les forces de la biodiversité », Site Internet de l'Office Français de la Biodiversité. URL : https://www.ofb.gouv.fr/loffice-francais-de-la-biodiversite

Présentation du dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000

Le dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 repose sur un système de listes répertoriant les plans, programmes et projets qui doivent y être soumis. Ce système est apparu tardivement : il est issu de plusieurs années de procédures judiciaires entre la France et l'UE. En effet, le 2 juin 2008, la Cour de Justice de l'UE est saisie par la Commission européenne au motif d'une mauvaise transposition, par la France, de l'article 6.3 de la Directive Habitats : l'évaluation des incidences Natura 2000 n'est alors appliquée qu'aux programmes déjà soumis à une évaluation environnementale, ce qui est considéré comme insuffisant. Bien que son champ d'application soit quelque peu étendu par la loi du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale, la France est à nouveau condamnée le 4 mars 2010 pour mauvaise transposition de l'article 6 de la Directive Habitats (Makowiak, 2014, p.128). En réaction, le système de listes définissant les projets soumis à évaluation des incidences N2000 est créé par décret le 9 avril 2010 et détaillé dans le Code de l'environnement (Jolivet, 2013, p.503). Deux listes indiquent alors les projets soumis à évaluation des incidences Natura 2000 : une liste nationale, en application directe sur l'ensemble de la métropole, et une liste locale, définie dans chaque département par arrêté préfectoral. Ces listes concernent des projets déjà soumis à un régime de déclaration ou d'approbation environnementale. En juillet 2010, la loi « Grenelle 2 » complète ce système. D'une part, elle instaure une deuxième liste locale : définie par arrêté préfectoral, celle-ci indique les projets soumis à évaluation des incidences Natura 2000 en régime propre. D'autre part, elle introduit un système de « clause filet », permettant aux services de l'État de soumettre à évaluation des incidences Natura 2000 tout projet susceptible de porter atteinte aux objectifs de conservation d'un site même s'il n'est pas compris dans l'une des trois listes existantes. Il est également à noter que hors sites, les espèces et habitats d'intérêt communautaire ne sont pas protégés au titre de Natura 2000.

Plusieurs acteurs ont un rôle clef dans le fonctionnement de l'évaluation des incidences Natura 2000. Nous détaillons les prérogatives attachées aux trois principaux acteurs.

Le porteur de projet est chargé de réaliser le dossier. Pour ce faire, il suit les étapes détaillées à l'Article R414-23 du code de l'environnement et, à l'issue de chacune, se prononce sur la présence ou non d'incidences significatives du projet pour savoir s'il passe à l'étape d'après (C. envir., art. R414-23). La première étape consiste en la réalisation d'une « étude préliminaire » : il s'agit d'une description succincte du projet accompagnée d'une carte le

situant, et des raisons pour lesquelles celui-ci aura ou non une « *incidence* » sur le milieu (étape 1). Si, à l'issue de l'étude préliminaire, le porteur de projet constate que celui-ci est susceptible d'endommager le site N2000, il doit réaliser une liste des effets potentiels du projet sur le milieu (qu'ils soient directs ou indirects, permanents ou non, cumulés, etc.) (étape 2). Au vu de cette liste, si le projet est considéré comme pouvant avoir des « *effets significatifs dommageables* » sur les sites, le porteur de projet doit exposer des mesures d'évitement ou de réduction de ces effets (étape 3). Enfin, si ces mesures ne suffisent pas, le porteur de projet peut mettre en place des mesures de compensation sous conditions (étape 4). Dans ce cas de figure, il doit expliquer pourquoi le projet ne peut pas se faire dans d'autres conditions, puis donner les « *raisons impératives d'intérêt public majeur* » permettant de justifier sa tenue et en informer la Commission européenne ; voire, si le site abrite un habitat ou une espèce prioritaire (c'est à dire en danger de disparition ou possédant certaines caractéristiques spécifiques[6]), solliciter la Commission européenne pour avis ou donner des motifs « liés à la santé ou à la sécurité publique ou tirés des avantages importants procurés à l'environnement » (C. envir., art. L414-4).

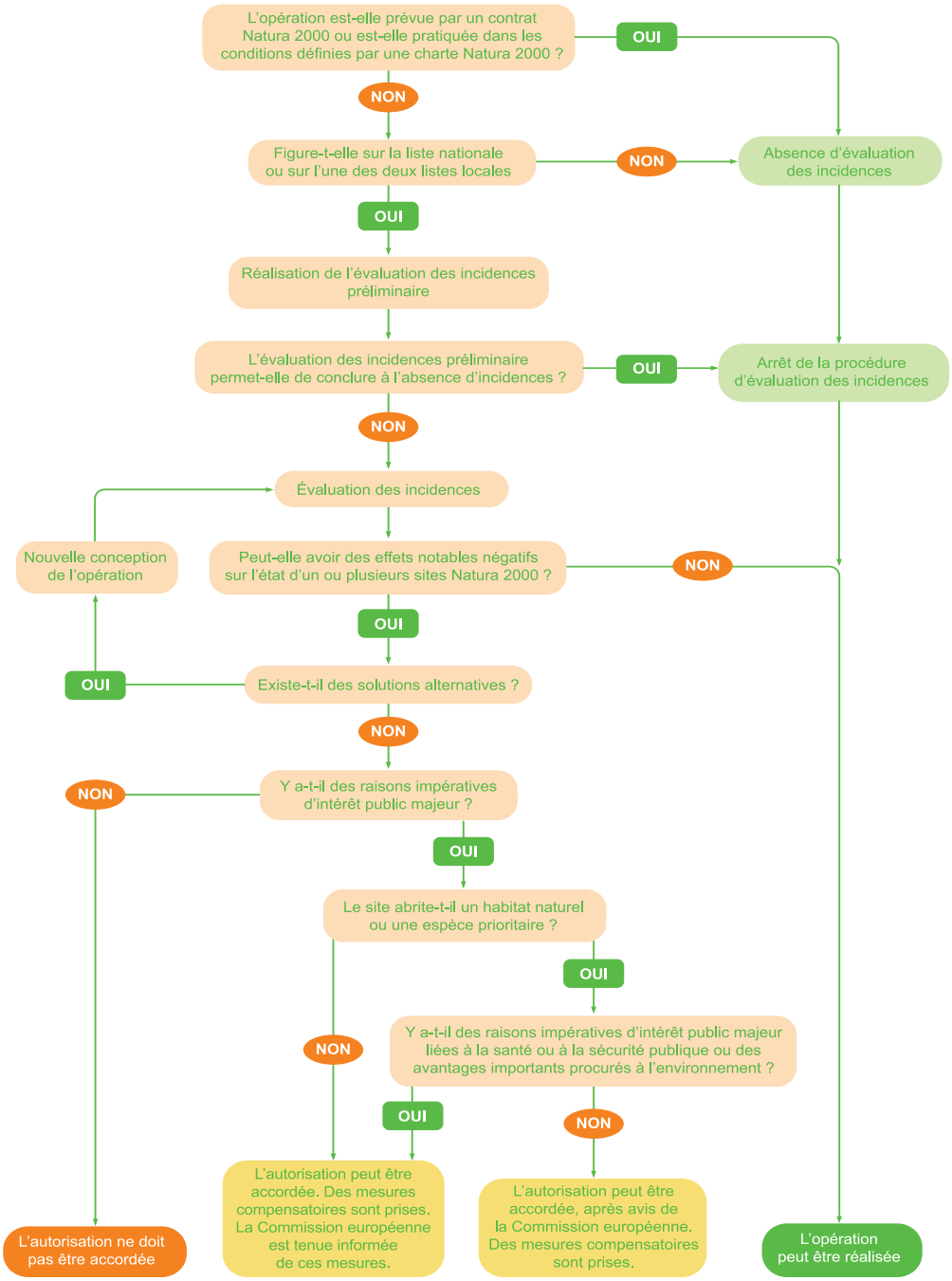
Le service instructeur a pour rôle d'instruire le dossier qui lui est soumis, une fois fini et transmis par le porteur de projet. Selon les zones et le type de projet concerné, il peut s'agir de la DREAL (Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) ou de la DDTM (Directions Départementales des Territoires et de la Mer), même si, le plus souvent, la DDTM est en charge de l'instruction des dossiers et la DREAL est sollicitée pour avis. Au sein même de ces directions, il est fréquent que plusieurs services se répartissent l'instruction des dossiers, souvent définis en fonction des listes auxquelles appartiennent les projets (par exemple, les activités nautiques de loisir appartiennent à la liste 1 et sont souvent traitées par un service à part entière).

Le gestionnaire de site peut venir en aide à ces deux protagonistes (porteurs de projets et services instructeurs), s'ils le sollicitent. Celui-ci a un rôle d'expert fournisseur de données, devant aider à la réalisation ou instruction du dossier. En parallèle, d'autres acteurs peuvent être amenés à s'impliquer dans le processus : certaines autorités environnementales rendent un avis sur les dossiers des projets possédant certaines caractéristiques spécifiques (MRAE (Missions Régionales d'Autorités Environnementales) Ae-CGEDD (Conseil général de l'environnement et du développement durable) et Ministre de l'environnement)) ; et les

[6] « Protéger la biodiversité en Europe (Natura 2000) », EUR-Lex. URL : https://eur-lex.europa.eu/summary/FR/l28076

associations locales mais aussi les citoyens qui peuvent s'impliquer dans les différentes phases de débats éventuellement mises en place autour du projet ou le mener au contentieux.

Figure 1 : Schéma récapitulatif du processus de réalisation et d'instruction d'un dossier d'évaluation des incidences



Source : « L'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 », Le réseau Natura 2000 dans le Parc des Ballons des Vosges. URL : http://pnrbv.n2000.fr/participer/l-evaluation-des-incidences.

Méthodologie de recherche

Les résultats présentés dans ce rapport sont issus de deux types distincts d'analyses. D'une part, une étude qualitative, basée sur la réalisation d'entretiens semi-directifs d'abord exploratoires, puis avec les différents acteurs prenant part au processus de réalisation ou d'instruction de dossiers d'évaluation des incidences Natura 2000. D'autre part, une étude quantitative en deux temps : un temps exploratoire basé sur l'analyse d'avis donnés par deux autorités environnementales (l'Ae-CGEDD et les MRAE côtières), et une recherche de terrain basé sur l'analyse de dossiers d'évaluation des incidences Natura 2000. Le stage avait une forte portée exploratoire annoncée dès le départ : en effet, peu d'informations sont disponibles sur la question de l'évaluation des incidences Natura 2000, et beaucoup d'incertitudes persistent autour de ce dispositif plutôt complexe. Il est également à noter que l'ensemble des dossiers étudiés datent d'après 2016, cette date étant considérée comme un tournant du fait de la Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. En effet, dans le cadre de cette dernière, de nouveaux principes sont posés, notamment le principe de non-régression du droit de l'environnement, selon lequel le niveau de protection de l'environnement ne peut plus être abaissé, et celui d'absence de perte nette de biodiversité, selon lequel le niveau de biodiversité doit être le même avant et après un projet d'aménagement (Laurans et al., 2016, p.2). Par ailleurs, bien que les évaluations des incidences concernent aussi bien les projets que les plans et programmes, nous avons ici choisi de nous concentrer uniquement sur les projets - les plans et programmes soulevant de toutes autres problématiques (CGEDD, 2016).

Tout d'abord, pour nous saisir du sujet, il nous a fallu analyser les différents textes juridiques encadrant l'évaluation des incidences Natura 2000. En effet, ce dispositif est complexe : qu'il s'agisse de la sélection des projets à analyser, de la réalisation des dossiers dans la pratique, ou encore de l'instruction des dossiers, une multitude d'acteurs et d'étapes entrent en jeu. Nous avons ainsi analysé deux types de textes : la directive Habitats, qui précise à l'article 6.3 la nécessité de la réalisation d'une évaluation des incidences, et le Code de l'environnement, qui précise aux articles L414-4 et R414-19 à R414-26 les modalités de son application. Nous avons ainsi pu comprendre comment fonctionne le dispositif, notamment en ce qui concerne le déclenchement de la séquence ERC, ce qui nous a permis de réaliser la suite de nos recherches.

Une étude qualitative basée sur la réalisation d'entretiens semi-directifs

Nous avons mené dix-sept entretiens semi-directifs (dont trois entretiens exploratoires) ayant pour but d'obtenir des informations sur la production de l'évaluation des incidences (réalisation et instruction des dossiers). Pour entrer dans le sujet, nous avons mené trois entretiens exploratoires avec différents acteurs dont le travail n'est pas directement en lien avec dispositif. Les deux premiers entretiens ont été menés avec des personnes travaillant sur la séquence ERC au Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), structure ayant pour fonction de produire des connaissances à destination du MTE, afin de l'aider dans l'ensemble de ses actions. Notre travail ayant vocation à se concentrer sur la question de la séquence ERC dans Natura 2000, ces entretiens avaient deux objectifs : nous introduire au fonctionnement de l'évaluation des incidences Natura 2000, et nous apporter des éléments sur la séquence ERC. En parallèle, nous avons échangé avec Michel Duhalde, ayant soutenu en 2016 une thèse intitulée *Analyse des instruments des politiques de la biodiversité : le cas de Natura 2000 en milieu littoral et marin*. Celui-ci ayant travaillé tout au long de sa thèse sur la question de Natura 2000, son témoignage nous était précieux pour nous saisir de la question et comprendre les problématiques relatives à notre étude.

Nous avons par la suite réalisé des entretiens avec les différents acteurs prenant part au processus de réalisation et/ou d'instruction de dossiers d'évaluation des incidences Natura 2000 (*Tableau 1*). D'une part, ces entretiens visaient à mettre au clair le fonctionnement dans la pratique du dispositif (rôle des différents acteurs et collaboration entre eux, cheminement des dossiers entre les structures, mesures ERC mises en place, etc.). D'autre part, ils devaient nous permettre de comprendre le ressenti des acteurs vis-à-vis de l'efficacité du dispositif et des éventuelles manières de l'améliorer. En parallèle de ces objectifs de fond, ces entretiens devaient initialement nous permettre de sélectionner notre terrain d'étude - ce qui n'a pas été possible du fait de l'inaccessibilité des dossiers (nous l'évoquerons plus tard) et du travail à distance dû à la crise de la covid-19.

Nous avons commencé par mener des entretiens avec différents services de l'État (DREAL et DDTM). Pour sélectionner les personnes à interroger, nous avons choisi six zones sur la base de notre première étude quantitative, que nous avons réparties en trois catégories relatives aux caractéristiques de ces zones. L'idée était de sélectionner des zones aussi différentes que possible, afin que les entretiens menés soient représentatifs de la diversité des

sites Natura 2000 existants. Une première difficulté s'est alors présentée à nous : nous avons eu du mal à déterminer qui, au sein des DREAL ou DDTM, était en charge de l'instruction des dossiers, et donc pouvait répondre à nos questions - cela nous a permis de comprendre que le rôle des différents acteurs relatifs à l'évaluation des incidences était souvent incompris. En tous, huit entretiens ont été obtenus avec des services instructeurs (cinq DDTM dont deux services de l'une d'entre elles, et deux DREAL).

En parallèle, nous avons pris contact avec des gestionnaires de sites Natura 2000 : leur point de vue nous semblait primordial, leur rôle étant supposé central dans le processus d'élaboration des dossiers, mais pas toujours équivalent selon les zones. Nous avons ainsi mené un entretien avec un gestionnaire de site se trouvant hors PNM, et un entretien avec un gestionnaire de site se trouvant en PNM (dans ce cas de figure, le PNM est considéré comme gestionnaire de site et dispose donc de caractéristiques spécifiques, par exemple il a davantage de moyens et ses avis sur les dossiers d'évaluation des incidences Natura 2000 sont requis systématiquement). Nous avons ensuite réalisé deux entretiens avec des porteurs de projets très différents : un porteur de projet d'infrastructure portuaire et un porteur de projet d'activité nautique. Enfin, nous avons réalisé deux entretiens avec des associations venant en soutien dans le processus d'élaboration des dossiers d'évaluation des incidences Natura 2000 et menant certains dossiers au contentieux. Au sein de l'OFB, nous avons également obtenu les retours d'expérience de quelques individus impliqués dans le processus. Ces échanges ont confirmé ce qui s'était dit au cours des entretiens.

Tableau 1 : statut et rôle des personnes interrogées

Statut	Acteur interrogé	Rôle relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000 de l'acteur interrogée
Services instructeurs – DDTM	DDTM 1-1	Instruction des dossiers pour les autres types de projets
	DDTM 1-2	Instruction des dossiers pour les activités de loisirs / manifestations sportives en mer
	DDTM 2	Instruction des dossiers
	DDTM 3	Instruction des dossiers
	DDTM 4	Instruction des dossiers
	DDTM 5	Instruction des dossiers

Services instructeurs – DREAL	DREAL 1	Instruction des dossiers de granulats marins et avis sur les dossiers instruits par les DDTM
	DREAL 2	Instruction des dossiers des projets soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau et des projets de la liste locale 2 Avis sur les dossiers des projets soumis à autorisation domaniale
Gestionnaires de sites N2000	Gestionnaire 1	Avis rendu sur demande du service instructeur
	Gestionnaire 2	Avis rendu sur demande du service instructeur (technique, simple ou conforme)
Porteurs de projet	Porteur de projet 1	Chargé de réalisé le dossier et de la transmettre au service instructeur
	Porteur de projet 2	Chargée de mission environnement pour une école de voile
Associations	Association 1	Juriste
	Association 2	Chargée de mission Développement Durable et Sports de nature

La durée des entretiens était comprise entre trente minutes et une heure environ. Bien que chaque entretien ait été adapté au profil de chaque individu interrogé, ils avaient la même structure et des objectifs communs (voir grille d'entretien en Annexe 1). D'une part, ils visaient à comprendre le rôle de l'acteur interrogé dans le processus de réalisation ou d'instruction des dossiers, ainsi que ses relations avec l'ensemble des autres acteurs. Lors des entretiens, nous les questionnions donc sur leurs compétences, les types de projets auxquels ils étaient confrontés, la nature des relations entretenues avec les autres acteurs, ainsi que sur le suivi des projets effectué sur le terrain. D'autre part, les entretiens visaient à obtenir des informations sur le déclenchement de la séquence ERC (données disponibles, types de mesures ERC mises en place). Enfin, nous souhaitions comprendre la perception des personnes interrogées concernant l'efficacité du dispositif et les pistes d'amélioration imaginées.

La principale limite de cette étude qualitative se situe dans le nombre d'entretiens réalisés pour chaque type d'acteurs : alors que huit entretiens ont été menés avec des services instructeurs de dossiers, seuls six entretiens ont été menés, en tout, avec les gestionnaires de sites, les associations, et les porteurs de projets. Cela semble déséquilibré mais aussi insuffisant,

puisque la diversité des positions et visions de l'évaluation des incidences n'y est sans doute pas représentée. Ainsi, il aurait été intéressant d'interroger d'avantage de porteurs de projets, notamment pour des projets d'éolien en mer (EMR) et de dragage (puisque ces types d'activités ont été sélectionnées pour notre étude quantitative, comme nous allons le voir) mais aussi davantage de gestionnaires de sites.

Une étude quantitative basée sur l'analyse de dossiers d'évaluation des incidences Natura 2000

En parallèle de notre analyse qualitative, nous avons mené une étude quantitative en deux temps visant à en analyser le contenu des dossiers, et notamment la manière dont la séquence ERC est mobilisée pour neutraliser les éventuels effets négatifs des projets. Dans un premier temps, nous avons réalisé une étude exploratoire, basée sur l'étude des avis rendus par l'Ae-CGEDD et les MRAE côtières sur les dossiers d'autorisation environnementale - et donc d'évaluation d'incidences - réalisés en milieu marin depuis 2016. En tout, 85 dossiers ont été analysés dans le but de réaliser un tableau répertoriant les projets ainsi que leurs caractéristiques, qu'il s'agisse d'informations de cadrage (nom, lieu et date du projet, acteurs concernés, présence ou absence de PNM, nom des sites Natura 2000 concernés), du contenu des dossiers (types d'incidences pointées, mesures ERC mises en place, étape du dossier), ou du contenu de l'avis rendu (autorité administrative en charge, validation ou invalidation du dossier). Réaliser ce tableau nous a permis de comprendre comment sont structurés les dossiers et comment sont calibrées les mesures ERC mises en place. Cependant, le fait d'étudier les avis rendus sur les dossiers et non les dossiers en eux-mêmes a parfois compliqué le remplissage du tableau, puisque nous avions alors peu de certitudes quant à l'ensemble des mesures ERC prévues, et que l'évaluation des incidences ne faisait parfois pas l'objet de commentaires spécifiques la concernant (ces rapports s'attardent en priorité sur les autres types d'évaluation environnementale). Il est également à noter que la portée exhaustive de cette étude est contrebalancée par la spécificité des projets soumis à avis des autorités environnementales étudiées - celles-ci n'étant sollicitées que pour des dossiers conséquents.

Après avoir réalisé cette étude exploratoire, nous nous sommes intéressés à l'étude directe de dossiers d'évaluation des incidences Natura 2000. Nous avions pour ambition de mener une étude exhaustive en sélectionnant trois zones d'études (correspondant à trois sites Natura 2000) de manière à analyser l'ensemble des dossiers qui avaient été soumis sur une

période donnée. Pour définir notre terrain d'étude (les trois sites Natura 2000), nous nous sommes servis des données récoltées au cours de notre première étude quantitative : nous avons repéré six zones présentant des caractéristiques aussi variées que possible et où beaucoup de dossiers semblaient soumis à avis des autorités environnementales. Suite à cette pré-sélection, l'idée était, comme nous l'avons évoqué, de mener des entretiens avec les services instructeurs concernés et de déterminer, avec leur aide, les terrains les plus intéressants à étudier. Nous souhaitions que les sites sélectionnés soient variés, de sorte qu'ils représentent autant que possible la diversité des sites Natura 2000 existants. Trois caractéristiques principales ont été retenues pour les distinguer : le taux d'artificialisation de la zone, la présence/absence de Parc Naturel Marin et les types de projets majoritairement réalisés dans la zone.

Cependant, nous avons rapidement dû ajuster notre méthodologie. Suite à la pré-sélection des sites, les entretiens avec les services instructeurs nous ont permis de comprendre que la collecte des dossiers serait plus complexe que prévue. En effet, les dossiers d'évaluation des incidences Natura 2000 n'étant pas tous disponibles en ligne, l'envoie de chaque dossier par le service instructeur du site était de rigueur, ce qui, dans la pratique, s'est avéré très compliqué. Chaque service traite un nombre de dossiers considérable et l'envoi de chaque dossier individuellement est techniquement complexe dans la mesure où les évaluations des incidences sont souvent annexées à d'autres dossiers d'évaluation environnementale très volumineux, dont l'envoi est particulièrement fastidieux. Les agents des services instructeurs sont par ailleurs très surchargés - ils ne pouvaient donc pas se permettre de prendre le temps de nous envoyer chaque dossier individuellement - et certains d'entre eux se sont montrés réticents à l'idée de nous transmettre les dossiers. Ainsi, la possibilité théorique de consulter les évaluations environnementales ne s'applique pas du tout dans la pratique - la transmission des dossiers ne devrait pas être à la discrétion des agents publics, ni relatif à leur bonne volonté individuelle.

La quantité limitée de dossiers à notre disposition nous a alors poussés à revoir notre stratégie d'étude, et nous avons choisi de travailler par activité mais aussi de compléter les dossiers obtenus par des dossiers disponibles en interne à l'OFB. Quatre types d'activités ont été sélectionné : l'éolien en mer (EMR) (6 dossiers analysés), les travaux portuaires (17 dossiers analysés), les dragages (16 dossiers analysés) et les activités nautiques (10 dossiers analysés). Au total, nous avons analysé 49 dossiers à partir desquels nous avons réalisé un tableau sur le modèle de notre première étude quantitative, en insistant particulièrement sur la

dimension ERC, centrale dans notre analyse. Nous avons ensuite croisé les données du tableau pour faire apparaître différents résultats (par exemple : la proportion de dossiers mentionnant le calcul d'effets cumulés par type d'activité).

La principale limite de cette étude quantitative concerne son manque de représentativité. L'échantillon sélectionné n'est pas exhaustif en raison des difficultés auxquelles nous avons été confrontés, et nous pouvons nous interroger sur sa représentativité. Cette limite est cependant contrebalancée par les informations que nous avons obtenues dans le cadre de nos entretiens semi-directifs, qui concordent avec les tendances observées lors de notre étude quantitative. Par ailleurs, les dossiers étudiés sont ceux qui ont été soumis aux services instructeurs et non ceux qui ont été acceptés. En effet, nous n'avons pas étudié les arrêtés préfectoraux correspondant à chaque dossier, ni l'ensemble des pièces précédant l'instruction (avis des différents acteurs sur les dossiers) pour deux raisons : d'une part, l'ensemble des pièces correspondant à chaque dossier était difficile à rassembler, surtout lorsque nous dépendions des services instructeurs pour accéder aux dossiers ; d'autre part, les avis et arrêtés préfectoraux sont rarement spécifiques à l'évaluation des incidences Natura 2000 et les améliorations qui en découlent (dont les mesures ERC supplémentaires mises en place) concernent l'ensemble de l'autorisation environnementale. Il aurait cependant été intéressant de mettre en lumière les différences existant entre les dossiers soumis et instruits.

Hypothèse et problématique de recherche

Conformément à l'article 17 de la Directive Habitats, la France doit réaliser, tous les six ans, une évaluation de l'état de conservation de « la faune, la flore et des habitats d'intérêt communautaire présents sur son territoire métropolitain »[7]. Mandatés par le MTE, ces rapportages sont coordonnés par l'UMS PatriNat : comme nous l'avons évoqué en début d'introduction, les deux dernières évaluations effectuées (en 2012 et 2018) mettaient en lumière le mauvais état de conservation de la majorité des huit habitats marins d'intérêt communautaire ciblés par le projet Marha (même s'il est possible de pointer quelques amélioration, notamment pour trois habitats en Méditerranée) (*figure 2*).

[7] « Rapportages communautaires sur les directives « Nature » », site Internet du MNHN. URL : https://inpn.mnhn.fr/programme/rapportage-directives-nature/presentation

Figure 2 : État de conservation des habitats marins d'intérêt communautaire ciblés par le projet Marha d'après les rapportages effectués en 2012 et 2018

Les habitats marins d'intérêt communautaire	Code Natura 2000	Atlantique (inclut la Manche/Mer du Nord)		Méditerranée	
		2012	2018	2012	2018
Bancs de sable à faible couverture permanente d'eau marine	1110	Défavorable/Mauvais	Défavorable/Mauvais	Défavorable/Mauvais	Défavorable inadéquat
Herbiers à Posidonies (Posidonion oceanicae)	1120			Défavorable inadéquat	Défavorable inadéquat
Estuaires	1130	Défavorable/Mauvais	Défavorable/Mauvais	Défavorable/Mauvais	Défavorable/Mauvais
Replats boueux ou sableux exondés à marée basse	1140	Défavorable inadéquat	Défavorable inadéquat	Défavorable/Mauvais	Défavorable/Mauvais
Lagunes côtières	1150	Défavorable inadéquat	Défavorable inadéquat	Défavorable/Mauvais	Défavorable inadéquat
Grandes criques et baies peu profondes	1160	Défavorable/Mauvais	Défavorable/Mauvais	Défavorable/Mauvais	Défavorable/Mauvais
Récifs	1170	Défavorable inadéquat	Défavorable inadéquat	Favorable	Favorable
Grottes marines submergées ou semi-submergées	8330	Non évalué	Favorable	Défavorable inadéquat	Non évalué

	Défavorable/Mauvais		Favorable
	Défavorable inadéquat		Non évalué

Source : « Life Marha : projet intégré sur les habitats naturels marins », Site Internet de l'OFB. URL : https://ofb.gouv.fr/life-marha-projet-integre-sur-les-habitats-naturels-marins

Or, les pressions et menaces exercées sur le milieu - responsables de ce mauvais état de conservation - devraient être neutralisées par l'évaluation des incidences Natura 2000. Celles-ci sont en effet issues d'activités anthropiques dont la majorité sont encadrées par le dispositif, et celui-ci devrait permettre d'atténuer les dégradations qu'elles causent, jusqu'à maintenir voire rétablir le bon état de conservation des espèces et habitats marins. Ces activités anthropiques sont d'ailleurs classées dans les rapportages étudiés selon le niveau de pression et de menace qu'elles représentent (aussi bien pour les espèces marines (MNHN, 2015, p.134) que pour les habitats marins (MNHN, 2015, p.147)) : la pêche et les pollutions marines arrivent toujours en première position, suivies de près par les « sports de plein air et activités de loisir récréatives », mais aussi parfois par les « construction marines » et le changement des conditions hydrauliques et biotiques. Ainsi, le dispositif d'évaluation des incidences, malgré l'encadrement théorique de ces activités, n'a pas permis de maintenir ou rétablir le bon état de la biodiversité marine.

Afin d'analyser ce phénomène, l'évaluation des incidences Natura 2000 sera ici analysée en tant qu'outil s'inscrivant dans un certain paysage politique et porteur d'une certaine conception de la protection de la biodiversité, engendrant des comportements variés chez les acteurs. En partant de l'étude des textes réglementaires encadrant le dispositif, nous nous intéresserons par la suite à la manière dont ils sont utilisés par ces différents acteurs et aux tensions qui en découlent. En cela, nous nous intéresserons à l'évaluation des incidences Natura

2000 comme instrument d'action publique au sens de Lascoumes et Le Galès dans leur ouvrage *Gouverner par les instruments*, c'est à dire comme « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et al., 2005, p.13). Ce travail s'attachera donc à montrer que **la recherche de conciliation entre développement territorial et protection de la biodiversité semble prédominer dans le dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 en mer et que l'expertise de terrain n'y est souvent pas assez centrale**.

Nous verrons que le dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 repose sur une réglementation lacunaire parfois contournée s'inscrivant dans une logique conciliatrice entre développement territorial et préservation de la biodiversité (I), avant de nous attarder sur la difficile intégration, dans ce processus, d'experts de terrain pouvant pourtant contribuer à contrebalancer cette tendance et à améliorer l'efficacité du dispositif (II).

1. Entre réglementation défaillante et recherche de conciliation dans la production de l'évaluation des incidences Natura 2000

Nous verrons que l'évaluation des incidences Natura 2000 repose sur une réglementation imprécise fondée sur la notion subjective d'« *effets significatifs dommageables* ». Cela nuit à la qualité des dossiers et complique leur refus par les services instructeurs (1.1). Nous analyserons ensuite la manière dont la séquence ERC est mise en place dans les dossiers, les règlementations l'encadrant étant souvent contournées au détriment de son efficience (1.2).

1.1 Une réglementation lacunaire menant à l'acceptation de projets impactant les sites

Nous allons voir que l'évaluation des incidences Natura 2000 est un dispositif peu contraignant parfois insuffisant pour neutraliser les impacts des projets réalisés au sein du réseau.

1.1.1 Des textes imprécis qui bénéficient aux porteurs de projets

L'imprécision des textes européens relatifs à Natura 2000 est souvent pointée du doigt comme responsable du manque d'effectivité du réseau (Féral, 2012, p.130 ; Davis et al., 2014 ; Born, 2017, p.263). « *Objectifs de conservation* », « *intégrité du site* », « *de manière significative* » sont autant de notions présentes dans l'article 6.3 de la Directive Habitats non définies ni quantifiées, déterminant pourtant les contours du dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 (Born, 2017, p.263). La transposition de cet article dans le Code de l'environnement n'a pas permis de les préciser. En effet, un porteur de projet qui réalise un dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 suit les étapes détaillées à l'Article R414-23 du Code de l'environnement et se prononce, dans un premier temps, sur la susceptibilité du projet d'« avoir une incidence sur un ou plusieurs sites Natura 2000 », puis sur ses « effets significatifs dommageables sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites » (C. envir., art. R414-23). Les notions d'*incidence* ou encore d'*effets significatifs dommageables* n'étant pas définies, c'est au porteur de projet qu'il revient de fixer les limites acceptables des impacts de son projet sur le milieu, et au service instructeur de trancher sur la validité de son argumentation. La protection des sites Natura 2000

pâtit ainsi d'une « logique participative », c'est-à-dire qu'elle permet aux acteurs de faire bouger le curseur vers plus ou moins de protection de l'environnement[8], la limite entre effets significatifs et non-significatifs étant à interpréter (Féral, 2012, p.132). Une incidence, dans la mesure où elle peut être considérée comme non significative par le porteur de projet, n'est donc pas forcément un frein à la réalisation de ce dernier, ou ne justifie pas nécessairement la mise en place de mesures ERC : « *c'est typiquement un instrument de « droit mou »* » (DDTM 2).

A titre de comparaison, la réglementation relative aux espèces protégées à l'échelle nationale, qui repose sur la simple interdiction d'une multitude d'actes jugés impactant (C. envir., art. L411-1), propose une procédure de dérogation beaucoup plus stricte (C. envir., art. L411-2) : seuls quelques cas de figure définis dans le Code de l'environnement peuvent la justifier, l'absence d'incidences significatives d'un projet ne suffisant pas pour autoriser sa tenue - il est cependant à noter qu'une raison d'intérêt public majeur de nature économique peut suffire pour le justifier. Alors que l'évaluation des incidences Natura 2000 peut être considérée comme l'équivalent européen de la dérogation espèces protégée, les seuils l'encadrant semblent ainsi davantage se rapprocher de ceux des études d'impact, qui sont beaucoup plus larges et englobent davantage de projets même s'ils ne reposent pas sur de telles notions subjectives.

Il est à noter que les espèces protégées au titre de la réglementation Natura 2000 le sont également souvent au titre des articles cités ci-dessus et jouissent donc d'une double protection européenne et nationale, garantissant leur conservation malgré la faiblesse de l'évaluation des incidences. Ce n'est pas le cas des habitats, qui ne sont souvent protégés qu'au titre de la réglementation Natura 2000. Son imprécision prend alors toute son importance. Les porteurs de projets sont en effet libres de définir les limites acceptables des impacts de leurs projets sur les habitats et mettent parfois en place des « ratios » acceptés de destruction de ces derniers, c'est à dire qu'ils comparent la surface d'habitat détruite avec une autre donnée concernant cette surface (par exemple, la surface totale d'habitat recouvrant la zone) pour justifier l'absence d'effets significatifs dommageables de cette destruction. Cependant, ces ratios ne sont pas réglementés - la notion d'effets significatifs dommageables n'étant pas définie - et

[8] Ici, la notion de « logique participative » ne fait pas référence à l'intégration, dans le processus de réalisation/instruction des dossiers, du point de vue de différents acteurs (parties prenantes, experts, etc.) ; elle fait référence au fait que les acteurs clefs du dispositif décident de sa portée (ce qui est par exemple le cas des porteurs de projets lorsqu'ils se prononcent sur la présence ou l'absence d'effets significativement dommageables).

n'ont donc pas de valeur scientifique. Ils permettent donc aux porteurs de projet de conclure à une absence d'impact sans pour autant la prouver : « *Le refus d'un projet ne peut être justifié qu'au titre des « incidences significatives » qu'il aura sur les habitats et espèces […] il existe une forme de « ratio » de destruction des habitats protégés accepté* » (DDTM 3). Dans certains dossiers, l'absence d'effets significatifs dommageables du projet sur le milieu est ainsi justifiée en comparant la surface d'habitat impactée avec la surface totale d'habitat existant (à différentes échelles) : « *Cette perte représente environ 0,0060 % de la superficie totale des bancs de sable à faible couverture permanente d'eau marine* » ; tandis que dans d'autres se contentent de déclarer la surface impactée : « *Le projet impactera environ 4,7 ha de cet habitat dont 4,2 ha d'intérêt écologique faible. Le projet a un impact modéré sur cet habitat communautaire* » (nous pouvons souligner le manque de corrélation entre ces deux affirmations). Du fait de la mise en place des ratios aléatoires (tels que cités précédemment), la protection des habitats d'intérêt communautaire est plutôt faible et facilement contournable, et ne devient réelle que lorsque ceux-ci présentent des qualités spécifiques (par exemple les habitats prioritaires ou les habitats emblématiques tels que les herbiers à phanérogames non prioritaires, les bancs de maërl ou les récifs profonds) ou que leur surface est très réduite. Le gestionnaire 1 déclarait ainsi au sujet de la protection des habitats d'intérêt communautaire : « *c'est clair que sur les habitats il n'y en a presque pas* » et « *il faudrait travailler sur une méthode pour définir un pourcentage maximum par habitat impacté pour des habitats ordinaire et faire des calculs de surface* » (gestionnaire 1).

Il est cependant à noter que l'efficacité de la mise en place de seuils nationaux sur lesquels se baser pour qualifier le niveau de significativité d'un projet est discutée dans la mesure où ces niveaux varient en fonction du contexte (par exemple : le type de pressions, les enjeux écologiques relatifs à l'habitat ou l'espèce, son état de conservation, son emplacement géographique, ses migrations, etc.). Ainsi, l'habitat Natura 2000 1110-1 *Sables fins propres et légèrement envasés, herbiers à Zostera marina* (façade atlantique) a des statuts de protection différents selon les départements (l'espèces est par exemple considérée comme vulnérable en Basse-Normandie, et en danger critique en Poitou-Charentes)[9]. Comme alternative, des référentiels par types d'activité ont été mis en place.

[9] Statuts de la Zostère maritime, Inventaire National du Patrimoine Naturel. URL : https://inpn.mnhn.fr/espece/cd_nom/130673/tab/statut

Si les porteurs de projets réalisent les dossiers, c'est aux services instructeurs qu'il revient d'accepter les limites fixées et donc de jouer le rôle de garde-fou, notamment concernant la destruction des habitats. Cependant, les lacunes réglementaires du dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 peuvent également gêner une stricte instruction des dossiers.

1.1.2 Des textes imprécis compliquant le refus des dossiers par les services instructeurs

L'article 6.3 de la Directive Habitats précise que « les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné » (directive 92/43/CEE). D'après Charles-Hubert Born, avocat et professeur à l'Université Catholique de Louvain, le terme *s'assurer* devrait avoir de solides conséquence sur la portée juridique de l'article. En effet, celui-ci « oblige l'autorité compétente à faire une application stricte du principe de précaution en cas de doute quant à l'impact du projet ou du plan » (Born, 2017, p.283), c'est à dire à refuser tout projet ou plan dont l'absence d'atteinte à l'intégrité du site n'est pas prouvée par le porteur de projet. En mer, l'état des connaissances du milieu étant limité, ce principe devrait en théorie fortement jouer sur le nombre de projets refusés et sur l'impossibilité, pour les services instructeurs, de laisser passer des dossiers dont la qualité n'est pas garantie. Jean-Claude Binochot, juge à la Cour de justice de l'Union Européenne, insiste également sur ce point dans un article publié en 2009 dans la *Revue juridique de l'Environnement* : « la Cour a estimé que l'autorisation du plan ou projet ne peut être accordée que si les autorités nationales ont « acquis la certitude » que l'opération est dépourvue d'effet préjudiciable. En cas d'incertitude, il faut refuser l'autorisation » (Binochot, 2009, p.129)[10].

Pourtant, les services instructeurs peinent à refuser les dossiers lorsque ceux-ci sont jugés insuffisants : « *Juridiquement, sur Natura 2000, c'est difficile de dire non […] en trois ans, on a dû dire deux fois 'non' sur les sites marins* » (DDTM 3) ; « *Rarement on allait vers des refus* » (DDTM 2). Cela pourrait s'expliquer par le manque de compétences scientifiques

[10] Voir arrêt du 10 janvier 2006, Commission des Communautés européennes c/ République fédérale d'Allemagne, affaire C-98/03 : « La cour a déjà jugé que l'exigence d'une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet est subordonnée à la condition qu'il y ait une probabilité ou un risque qu'il affecte le site concerné de manière significative. Or, compte tenu, en particulier, du principe de précaution, un tel risque existe dès lors qu'il ne peut être exclu sur la base d'éléments objectifs que ledit plan ou projet affecte le site concerné de manière significative ».

des services instructeurs : le rapport de la cour des comptes européenne sur Natura 2000 qualifiait ainsi le « manque de qualification du personnel chargé des évaluations » comme étant l'une des principales faiblesses de l'évaluation des incidences Natura 2000 (Cour des comptes, 2017, p.25), tandis que le rapport du CGEDD sur la séquence ERC en mer suggérait « que soient non seulement maintenues, mais approfondies, les compétences techniques des services territoriaux de l'État » (CGEDD, 2017, p.34). En effet, du fait de ce manque de qualification, les services instructeurs peinent à refuser les dossiers qui leurs sont soumis - notamment lorsque ceux-ci mettent en place des ratios de destruction des habitats : sans avoir d'arguments scientifiques sur lesquels se baser, un refus est compliqué à justifier. À cela s'ajoute l'imprécision des termes réglementaires et le manque de références sur lesquelles baser la notion d'*effets significatifs dommageables*. L'une des solutions pour remédier aux problèmes liés à la qualification des services instructeurs est d'accroitre leur collaboration avec les gestionnaires de sites (voir 2.1.1).

Cette difficulté à refuser les dossiers peut aussi s'expliquer par le paradigme de développement durable dans lequel s'inscrit l'émergence de Natura 2000 et donc l'évaluation des incidences (Deverre et al., 2007). En effet, le troisième considérant de la Directive Habitats est le suivant : « considérant que 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, 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 » (directive 92/43/CEE). Natura 2000 vise ainsi davantage à concilier qu'à préserver, au détriment de l'exigence environnementale du dispositif qui bénéficierait parfois de l'interdiction simple de toute activité (Born, 2017) : les services instructeurs sont alors souvent pris en étau entre objectifs de développement et objectifs de conservation (cela dépend notamment des lignes politiques fixées par le Préfet). Ce phénomène a notamment été mis en lumière par Ludovic Falaix au sujet des sports de nature. D'après lui, l'arrivée du dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 a donné aux services déconcentrés du MTE la lourde responsabilité d'interdire les activités sportives nuisant à l'environnement - ce qui n'était jusqu'ici pas une priorité - alors même que celles-ci s'inscrivaient dans une logique de développement « pensée par les départements comme mode de renforcement de l'attractivité touristique et territoriale » (Falaix, 2016, p.8).

La volonté des services instructeur d'appliquer de manière contraignante ou non la directive vient alors se substituer à la normativité supposée des textes : *« Tout dépend du niveau d'exigence mis en place par le service instructeur !* » (DDTM 2), « *On a sévit sur le niveau d'instruction* » (DDTM 2). Les caractéristiques non contraignantes et participatives de la réglementation Natura 2000 s'inscrivent dans un certain contexte, l'État ayant fait le choix de la conciliation plutôt que de la normativité du fait des conflits causés par l'émergence du réseau. Michel Duhalde le met notamment en avant dans sa thèse : « le contexte difficile du déploiement nous semble avoir orienté le discours relatif à cette politique sur les notions de concertation et de volontariat » (Duhalde, 2016, p.21). Ainsi, la mise en place de procédures de consultation des acteurs locaux, notamment dans la définition des sites mais également dans le cadre des documents d'objectifs (DOCOB) a été l'un des moyens employés pour calmer les tensions liés au réseau (Duhalde, 2016, p.19). Bien que Natura 2000 soit ainsi défini comme un outil à l'interface entre logique participative et logique contraignante, il semble que le premier prenne le pas sur le second : « une analyse détaillée conduirait probablement à conclure que Natura 2000 repose sur une base non contraignante pour les usages existants, comparativement à d'autres politiques (réserves naturelles, parcs nationaux, arrêtés préfectoraux de protection de biotope…) » (Duhalde, 2016, p.22).

Si la porosité de la réglementation encadrant l'évaluation des incidences Natura 2000 permet d'expliquer une partie de ses limites, s'y ajoute son contournement lorsque celle-ci est davantage contraignante.

1.2 Une réglementation contournée à l'origine de mesures ERC inadaptées

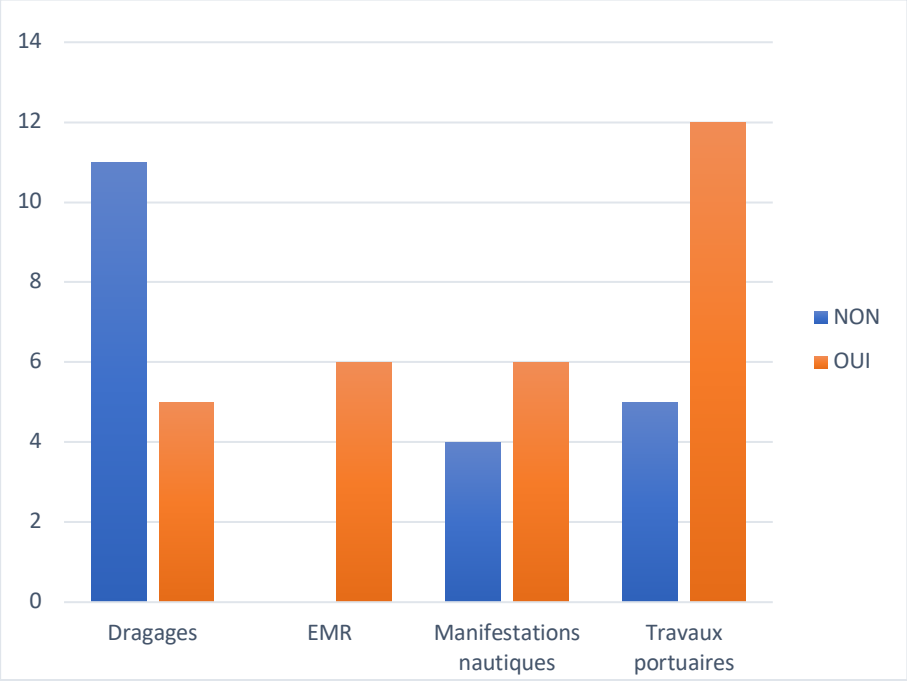
Depuis la loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (2016), la séquence ERC est l'un des piliers du code de l'environnement, et vise à rendre nulle l'impact sur l'environnement de l'ensemble des plans et projets réalisés sur le territoire. Comme nous l'avons évoqué, le déclenchement de la séquence ERC est inhérent au processus d'évaluation des incidences Natura 2000. Celui-ci a lieu dès lors qu'un projet a des *effets significatifs dommageables* sur un site, pour les contrer. Deux cas de figures sont alors envisageables : si les effets néfastes du projet peuvent être annulés par des mesures d'évitement et/ou de réduction, celui-ci peut alors être autorisé, en revanche, si des effets persistent, des mesures de compensation peuvent être envisagées. Nous allons voir que le déclenchement de la séquence

ERC tel que prévu par les textes se révèle en pratique particulièrement complexe, surtout en milieu marin, et peut mener au contournement d'une réglementation déjà jugée comme insuffisante.

1.2.1 La mise en place de mesures d'évitement et de réduction mal calibrées

Sur les 49 projets que nous avons étudiés, 29 ont abouti au déclenchement de la séquence ERC, dont une majorité de mesures d'évitement et de réduction. Leur mise en place est très fréquente et ne dépend pas nécessairement de la taille des projets. Ainsi, une majorité de manifestations nautiques a mené au déclenchement de la séquence ERC, alors même que ces dossiers sont souvent les plus courts : « *on donne beaucoup de prescriptions qui sont suivies donc ça, ça marche bien* » (DDTM 3) (*figure 3*).

Figure 3 : Le déclenchement de la séquence ERC en fonction du type d'activité étudié



Cependant, bien que l'application de mesures d'évitement (E) et de réduction (R) soit quasi-systématique, leur efficacité est souvent questionnée. À la question « *ces mesures sont-elles selon vous suffisantes ?* », une gestionnaire répond en effet que « *sur des gros projets bien impactant, non non non non, on détruit* ». C'est particulièrement le cas des mesures d'évitement - « *c'est du flou artistique le E* » (gestionnaire 1) - qui sont parfois

instrumentalisées par des porteurs de projets présentant des options de réalisation de leur projet à fort impact et d'autres à faible impact qualifiées comme de l'évitement, alors même que cet évitement était de toute façon nécessaire pour des questions de coûts. L'insuffisance des mesures d'évitement (il s'agit par exemple, dans le cas d'un projet de dragage, de la réduction de l'emprise du site d'immersion) et de réduction (il s'agit par exemple, dans le cas d'un projet d'EMR, d'orienter les éoliennes dans le sens des principaux axes de déplacements de l'avifaune) peut s'expliquer par deux autres facteurs : l'absence de calculs des effets cumulés des projets, et le manque des mesures de suivi.

Les effets cumulés des projets - c'est à dire les « effets graduels d'une action sur l'environnement lorsque les effets se conjuguent à ceux découlant d'actions passées, existantes et à venir »[11] - sont en effet très peu souvent pris en compte dans la définition de mesures ERC. Pourtant, la nécessité de calculer les effets cumulés des projets est précisée à l'article 6.3 de la Directive Habitat et à l'article R414-23 du Code de l'environnement. On constate d'ailleurs une différence de taille entre les deux textes, puisque, contrairement au premier, le deuxième spécifie que les effets cumulés doivent être calculés uniquement avec les autres projets « dont est responsable l'autorité chargée d'approuver le document de planification, le maître d'ouvrage, le pétitionnaire ou l'organisateur » (C. envir., art. R414-23). D'après le Code de l'environnement, c'est à partir du moment où un projet peut avoir des incidences sur un site que la prise en compte de ses effets cumulés est nécessaire dans le dossier d'évaluation des incidences (étape 1). Ainsi, ces derniers doivent être calculés pour statuer des effets - significatifs dommageables ou non - d'un projet, et pour pouvoir calibrer des mesures ERC adaptées à celui-ci, si nécessaire. En effet, analyser les impacts d'un projet indépendamment de l'ensemble des autres projets susceptibles d'avoir des impacts négatifs sur le milieu ne permet pas de rendre compte de sa réelle ampleur : « Chaque aménagement pris séparément n'engendre généralement que de faibles impacts […] alors que la somme de tous les aménagements sur un territoire provoque un cumul d'impacts bien plus important » (Bezombes et al., 2020, p.2). Or, sur l'ensemble des 49 dossiers que nous avons analysés, seuls sept mentionnent la prise en compte d'effets cumulés au titre de Natura 2000. Ce constat étaient déjà pointé du doigt par un rapport de 2017 réalisé par la Cour des comptes européenne sur le réseau Natura 2000 sur la base de l'étude de 47 projets sélectionnés dans différents États

[11] Définition des effets cumulatifs, Dictionnaire Environnement et Développement Durable. URL : https://www.dictionnaire-environnement.com/evaluation_des_effets_cumulatifs_ID2857.html

membres de l'Union européenne : « Dans certains cas, l'existence ou non d'effets cumulatifs n'a pas été prise en considération lors des contrôles; dans d'autres cas, ceux-ci n'ont pas été suffisamment approfondis. Il existait donc un risque de non-détection de certaines incidences potentielles sur les sites Natura 2000 » (Cour des comptes, 2017, p.25).

La prise en compte de ces effets cumulés varie en fonction des caractéristiques du projet. D'une part, il semble que plus les mesures mises en place pour contrer les effets néfastes du projet sur le milieu sont nombreuses, plus celui-ci est susceptible de mentionner la prise en compte d'effets cumulés : sur les sept dossiers les mentionnant, six ont aboutis à la mise en place de mesures ERC (étape 3 et 4), et trois des quatre dossiers prévoyant la mise en place de mesures de compensation les mentionnent (étape 4) (*figure 4*). Seuls deux types d'activités, les projets d'EMR et les projets de travaux portuaires, sont d'ailleurs représentés dans la prise en compte des effets cumulés (*figure 5*). Par ailleurs, parmi les sept dossiers mentionnant la prise en compte d'effets cumulés, le détail de l'évaluation est extrêmement variable. En effet, tandis que deux dossiers consacrent plus de vingt pages à cette analyse, deux invitent simplement à se référer à l'évaluation environnementale complémentaire et trois se contentent enfin d'une analyse succincte comprise entre une phrase et deux pages.

Figure 4 : La prise en compte des effets cumulés au titre de N2000 en fonction de l'étape de réalisation du dossier

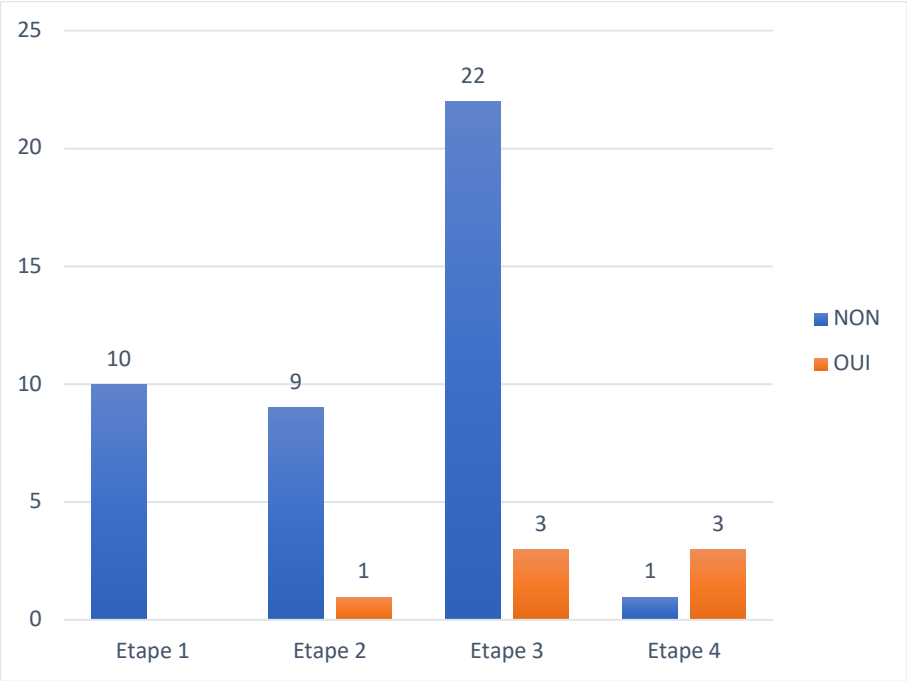
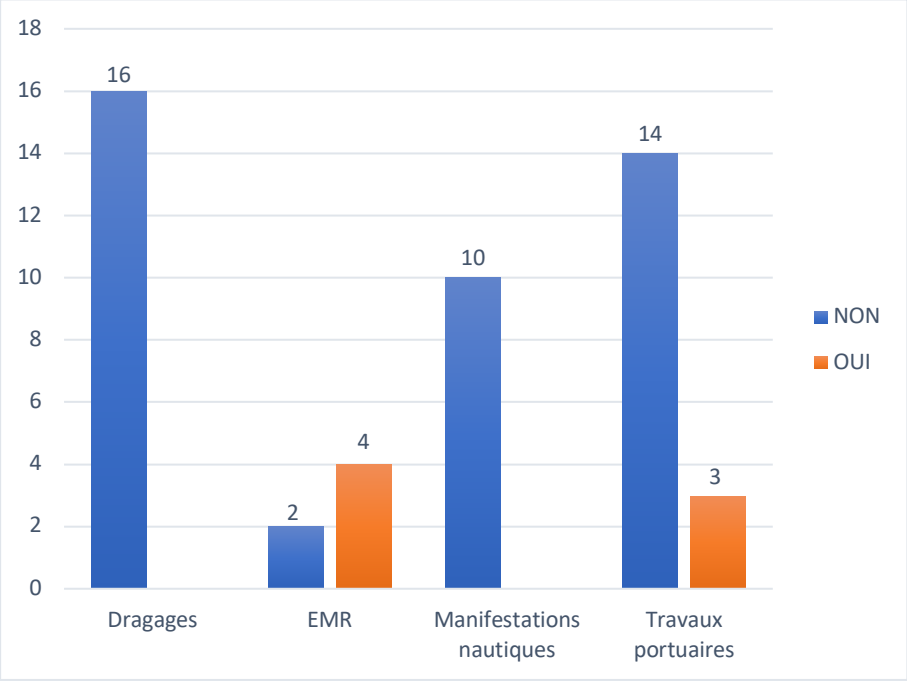


Figure 5 : La prise en compte des effets cumulés au titre de N2000 en fonction des activités

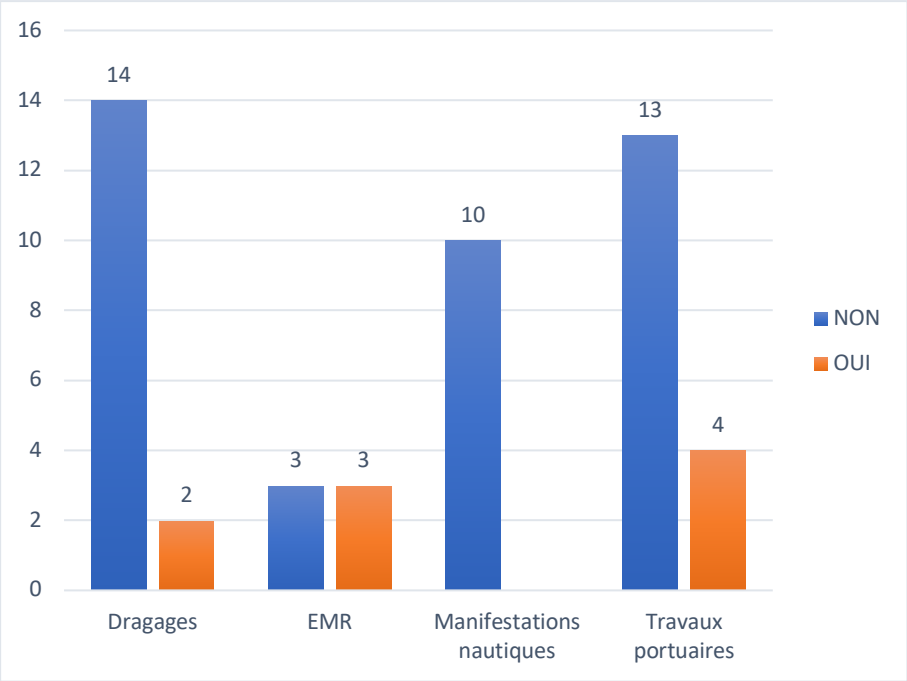


Par ailleurs, si les projets soumis à plusieurs autorisations environnementales présentent souvent au moins une analyse des effets cumulés à d'autres titres que Natura 2000, ce n'est pas le cas des projets de manifestations nautiques, qui, comme nous l'avons vu, ne sont jamais soumis à cette procédure (*figure 5*). Pourtant, ce n'est pas l'impact individuel et direct de ces projets qui pose problème, mais bien les potentiels effets cumulés qu'ils génèrent. La saison estivale est notamment souvent synonyme d'une « *continuité de manifestations nautiques* » (DDTM 2), et la densité des activités n'est pas prise en compte par les porteurs de projets qui réalisent les dossiers d'évaluation des incidences Natura 2000. Ainsi, l'obligation réglementaire de prise en compte des effets cumulés est souvent contournée par les porteurs de projets, notamment de « petits » projets, et acceptée par les services instructeurs qui, comme nous l'avons vu, peinent à refuser les dossiers.

D'autre part, comme il est soumis à une obligation de résultats, le porteur de projet doit théoriquement régulièrement faire parvenir des données attestant de l'efficacité des mesures ERC au service instructeur du dossier suite à son instruction. Des mesures de suivi peuvent ainsi être directement prévues au sein du dossier – mais cela n'est pas systématique. En effet, sur les 29 projets étudiés prévoyant la mise en place de mesures ERC, seuls 9

prévoient la mise en place de mesures de suivi, c'est à dire un peu plus de 30%, et aucun n'est un dossier de manifestation nautique (*figure 6*).

Figure 6 : La mise en place de mesures de suivi au titre de N2000 en fonction des activités



En parallèle, des contrôles de terrains sont censés être mis en place par les services instructeurs pour vérifier l'efficacité des mesures mises en place (Thievent et al., 2019, p.3) du fait de l'*obligation de résultat* qui encadre l'ERC (C. envir., art. L110-1-2) - c'est à dire que celle-ci vise une absence de perte nette voire un gain de biodiversité. Cependant, ces derniers peinent à mettre en place des contrôles de terrain systématiques, manquant de moyens et de temps pour les réaliser : « *dans les faits, on sait que ces contrôles sont assez rares, parce qu'il n'y a pas beaucoup de moyens pour qu'ils soient mis en œuvre de manière exhaustive ou même suffisamment soutenue pour que ce soit réellement une crainte de la part des maîtres d'ouvrage d'être contrôlés* » (MTE). Ces difficultés s'accentuent lorsque les mesures de suivi s'étalent dans le temps, notamment du fait d'une difficile coordination lors de l'arrivée ou du départ de nouveaux agents dans les services instructeurs. Pourtant, la mise en place de mesures de suivi est essentielle, puisqu'elle permet de s'assurer de l'efficacité, sur le long terme, des mesures ERC mises en place : elle peut donc mener à une adaptation des mesures qui ne conviennent pas et alimenter les connaissances relatives à l'efficacité de ces différentes mesures.

L'absence de prise en compte des effets cumulés et l'insuffisance des mesures de suivi mises en place compromet ainsi l'efficacité des mesures ERC mentionnées dans les dossiers, ce qui est accentué par le contournement des obligations liées à la mise en place des mesures de compensation.

1.2.2 L'absence de mesures de compensation

Dans le cas où, malgré les mesures d'évitement et de réduction, des impacts résiduels persistent, des mesures de compensation doivent être envisagées, en dernier recours, pour les supprimer si le projet présente un intérêt public majeur. La Commission européenne doit alors être informée, voire consultée pour avis dans le cas où des espèces et/ou habitats d'intérêt prioritaire[12] résident sur le site Natura 2000. C'est là la particularité de l'évaluation des incidences Natura 2000 : la compensation y est déconnectée du reste de la séquence ERC. En théorie, cette déconnexion devrait permettre d'éviter un phénomène courant, celui de l'« hypertrophie de la compensation au détriment des étapes d'évitement et de réduction » censées la précéder (Lucas, 2017, p.644). La compensation, dans le cadre de Natura 2000, ne devrait donc être utilisée qu'en dernier recours et sous des conditions d'application très stricte.

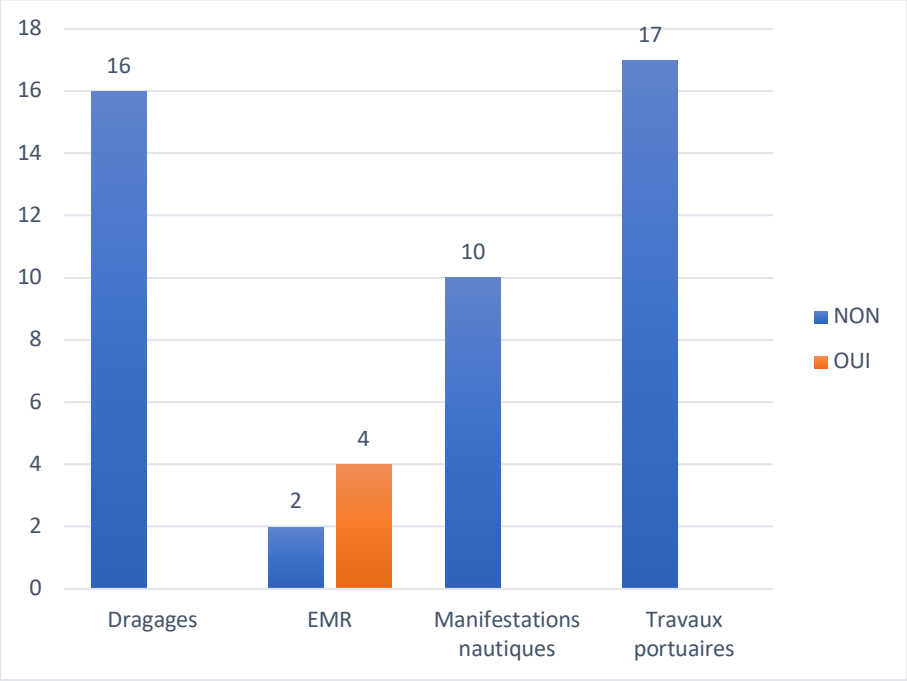
Nous avons constaté, en accord avec ce principe, que seuls très peu de dossiers soumis à évaluation des incidences Natura 2000 prévoient des mesures de compensation. D'une part, sur l'ensemble des dossiers réalisés et soumis à évaluation des incidences depuis 1992 - terre et mer confondues - seuls sept projets français ont été notifiés à la commission européenne (*tableau 2*), et un seul lui a été soumis pour avis. D'autre part, sur les 49 dossiers que nous avons étudiés, seuls quatre évoquent la mise en place de mesures de compensation, et tous sont de type éolien en mer (*figure 7*). Dans la mesure où, comme précisé dans la méthodologie, les dossiers étudiés sont ceux qui ont été soumis pour instruction et non les dossiers finaux, il est fort probable que la compensation prévue par ces dossiers n'ait finalement pas été mise en place – le service instructeur de l'un de ces dossiers déclarait ainsi : « *il s'agit d'un dossier initial, les termes employés et les mesure de réduction ont conduit à requalifier l'impact, il s'agit d'un impact espèce protégée et non Natura 2000* » (DDTM 5).

[12] C'est à dire en danger de disparition ou possédant certaines caractéristiques spécifiques (« Protéger la biodiversité en Europe (Natura 2000) », EUR-Lex. URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al28076)

Tableau 2 : nombre de dossiers d'évaluation des incidences Natura 2000 notifiés à la commission européenne

EU MS	No. of plans notified	No. of projects notified
AT		6
CY		1
CZ	1	1
DE	2	50
DK		2
ES	1	3
FR		7
HU	1	1
IE		1
IT		9
LU		1
NL		2
PL		4
RO		2
SK		1
UK	7	7
Total	**12**	**98**

Figure 7 : La mise en place de mesures de compensation en fonction des types de projets



Par ailleurs, les entretiens menés font souvent état de l'absence de déclenchement des mesures de compensation : « *pour Natura 2000, on oublie la compensation* » (DREAL 1), « *on n'arrive*

jamais à la compensation » (DREAL 2), « *ça n'arrive jamais* » (DDTM 3). Comme nous venons de le voir, l'absence de mise en place de mesures de compensation pourrait témoigner du bon fonctionnement du dispositif, celles-ci ne devant intervenir qu'en dernier recours, d'autant plus que les projets jugés impactant sont supposés être refusés d'emblée par les services instructeurs du fait de la rareté des cas de figure correspondant à la règlementation : « *on est censé refuser les projets en fait et ne pas aller sur le champ de la compensation* » (DREAL 1) (même si, dans la pratique, comme nous l'avons vu, les projets ne sont que rarement refusés).

Cependant, cette absence relève davantage d'un processus de contournement que d'un bon fonctionnement. Solliciter la Commission européenne est, pour les services instructeurs, impensable, la procédure étant trop longue et trop lourde pour eux comme pour les porteurs de projets : « *on fait tout pour éviter* […] *clairement l'objectif il est là* […] *pour nous, dans l'instruction, pas question d'aller solliciter la Commission* […] *c'est pour ça qu'on privilégie l'évitement et la réduction* » (DREAL 2). Faire un recours à la Commission européenne en cas d'effets significatifs dommageables persistant d'un projet sur le milieu paraît inenvisageable même lorsque celui-ci pourrait être défini comme tel - ce qui est d'ailleurs souvent le cas des projets réalisés en milieu marin (une extension portuaire, par exemple, peut présenter un intérêt public majeur du fait des intérêts socio-économiques en jeu). Une manière de contourner le problème est de transformer les mesures de compensations prévues dans le cadre de Natura 2000 en mesures de compensation dans le dossier de dérogation espèces protégées, voire en mesure de réduction ou dites « d'accompagnement » de manière à ne pas avoir à constituer un dossier auprès de la Commission européenne. Ainsi, le gestionnaire de site 1 déclarait, à propos des mesures d'accompagnement mises en place dans le cadre d'un projet accepté selon lui à tort par un service instructeur : « *c'était pas anodin qu'ils ne le mettent pas en mesure compensatoire* » (gestionnaire 1).

Du fait de l'ensemble des obligations qui en découlent, ne pas avoir affaire à la compensation est parfois vu comme « *une plus-value financière, technique, organisationnelle* » (MTE). Au-delà de permettre une absence de sollicitation de la Commission européenne et donc d'éviter « d'avoir à déposer une demande de dérogation, dont le montage est beaucoup plus lourd » (Lucas, 2017, p.645), déguiser des mesures de compensation en mesures d'accompagnement ou de réduction permet en effet d'éviter l'ensemble des obligations liées à la compensation de manière générale : « ces mesures

compensatoires déguisées, dans la mesure où elles ne sont pas qualifiées comme telles, échappent, entre autres, aux obligations de proximité, de pérennité et d'équivalence écologique ainsi qu'aux contrôles et sanctions des autorités compétentes » (Lucas, 2017, p.645). Le rapport de la Cour des comptes européenne mettait notamment en avant les différences d'application de la compensation existant entre les pays membres de l'Union européenne : « Alors que les sites Natura 2000 établis se comptent par milliers […], l'Allemagne avait notifié 63 mesures compensatoires, l'Espagne, 11, la Pologne, 8, la France, 3 et la Roumanie, 3. Cela donne à penser que les États membres visités ont probablement adopté des approches différentes en ce qui concerne l'application concrète de mesures compensatoires » (Cour des comptes, 2017, p.25).

De plus, la restauration active du milieu marin est une discipline relativement récente en phase de recherche et développement. De ce fait, les références scientifiques manquent notamment « sur le dimensionnement et la localisation des sites de compensation » (CGEDD, 2017, p.16). Les obligations législatives relatives à la compensation, comme l'équivalence écologique, sont de ce fait plus difficile à atteindre en milieu marin : « la compensation offre peu de certitudes sur l'absence de perte nette de biodiversité, donc peu de sécurité juridique pour le maître d'ouvrage et l'autorité décisionnaire » (CGEDD, 2017, p.47). Cela peut également permettre d'expliquer les réticences des acteurs à mettre en place des mesures de compensation en milieu marin - même si cet argument peut aussi être instrumentalisé par l'ensemble des parties pour éviter de s'y confronter.

Ces techniques de contournement des mesures de compensation se font au détriment de leur pertinence et de leur efficacité au regard de la conservation du site. A propos d'un projet, une gestionnaire de site déclarait ainsi : « *Si les services de l'État avaient été plus dans la censure, ils auraient pu refuser parce que vis-à-vis des habitats il y avait peu de vraies mesures compensatoires par rapport aux espèces* […] *C'était un projet d'intérêt national donc c'est passé en force* […] *peu importe que les mesures compensatoires soient pertinentes* » (gestionnaire 1). Marthe Lucas parle également du « bilan alarmant de l'application du régime dérogatoire Natura 2000 qui révèle clairement une altération de cette démarche » (Lucas, 2017, p.645). Pourtant, dans son rapport de 2015, l'Ae-CGEDD identifiait la compensation comme « la seule piste […] pour prévenir un effet de dégradation progressive au sein d'un site Natura 2000 […] même pour un effet non significatif » (CGEDD, 2016, p.19).

Dans la définition de mesures ERC, la notion d'*effets significatifs dommageables* place encore une fois les acteurs dans une logique participative, faisant reposer l'efficacité du dispositif d'évaluation des incidences sur leurs épaules. Ainsi, il est fréquent que la réalisation d'un dossier pâtisse de l'absence de calcul des effets cumulés, de l'absence de mise en place de mesures de suivi ou encore du contournement des mesures compensatoires. La séquence ERC serait également « *mieux appliquée sur des plus gros projets* », « *qui ont plus de moyens* », et « *qui vont pouvoir embaucher des bureaux d'étude qui connaissent bien les choses* » (MTE). Davantage qu'un dispositif réglementairement contraignant, l'évaluation des incidences est alors considérée comme un outil plutôt efficace de sensibilisation des porteurs de projets - notamment pour les porteurs de petits projets n'étant soumis qu'à cette évaluation environnementale - et comme un garde-fou contre des projets facilement contestables du fait de leurs impacts. Pour que cessent ces pratiques et que la réglementation soit appliquée, même lorsqu'elle paraît faible, la présence systématique d'un intermédiaire ressource cherchant davantage de préservation et garant du respect de la séquence ERC est nécessaire.

2. La difficile insertion des experts de terrain dans la production de l'évaluation des incidences Natura 2000

Nous verrons que les experts de terrain - c'est-à-dire les gestionnaires de sites Natura 2000 mais aussi parfois les associations locales investies dans la protection du milieu - sont essentiels au bon fonctionnement du réseau. Dans le cadre de l'évaluation des incidences - dispositif basé sur une interaction entre autorité administrative (service instructeur) et porteur de projet - l'expert de terrain peut être sollicité pour avis et joue un rôle à l'interface entre ces deux protagonistes en tant que « fournisseur de données ». Ses connaissances pointues de la biodiversité locale peuvent être mobilisées dans la définition de mesures ERC adaptées au milieu. Pourtant, il n'est souvent que peu voire pas sollicité, au détriment du bon fonctionnement de Natura 2000 (2.1), et son insertion dans le dispositif d'évaluation des incidences s'avère complexe (2.2).

2.1. Une expertise de terrain peu sollicitée au détriment d'une coopération effective entre les acteurs

Les gestionnaires de sites Natura 2000 et, dans une moindre mesure, les associations locales de protection du milieu, peuvent être sollicités pour aider à la production et à l'instruction des dossiers d'évaluation des incidences : la fiche métier *Animateur d'un site Natura 2000*, disponible sur le site web du réseau, spécifie que l'une des missions du gestionnaire de site est de « participer aux évaluations des incidences réalisées par les maîtres d'ouvrages ou leurs prestataires »[13]. Pourtant, nous verrons que cette situation est loin d'être systématique - notamment du côté des porteurs de projets - révélant les failles d'un dispositif qui divise et dont les moyens alloués sont insuffisants.

2.1.1. Une expertise de terrain bénéficiant à l'ensemble des acteurs et essentielle au bon fonctionnement de Natura 2000

La circulation des données scientifiques est essentielle au bon fonctionnement de l'évaluation des incidences Natura 2000, que ce soit pour garantir la qualité des dossiers ou

[13] « Fiche métier animateur Natura 2000 », Site Web du centre ressource Natura 2000. URL : http://www.natura2000.fr/outils-et-methodes/documentation/fiche-metier

pour en améliorer la gouvernance : « ce ne sont pas les mêmes acteurs qui produisent et détiennent la connaissance en matière de biodiversité (gestionnaires, chercheurs) que ceux qui doivent instruire les dossiers et prendre des décisions. Il est primordial que cette connaissance circule entre tous les acteurs impliqués » (Bezombes et al., 2020, p.9). D'après le rapport MarhaGouv, publié en mars 2020 au sujet de la gouvernance des sites Natura 2000 en mer, l'effectivité du dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 dépendrait des conditions de production des dossiers, et devrait, pour être efficace « faire l'objet d'un travail effectif et concerté (associant le pétitionnaire, le gestionnaire, l'instructeur) » (Delannoy et al., 2020, p.71). L'efficacité du dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 dépend donc d'une bonne circulation des connaissances scientifiques locales depuis les experts de terrain - le plus souvent, les gestionnaires de sites - vers l'ensemble des acteurs participant de près ou de loin à la réalisation ou à l'instruction de dossiers. Le rapport MarhaGouv suggère ainsi de revaloriser le rôle des gestionnaires de sites dans la réalisation des évaluations d'incidences « afin d'améliorer leur contenu et leurs effets sur les apprentissages collectifs entre le chargé de mission, les services de l'État et les parties prenantes » (Delannoy et al., 2020, p.100). Pour ce faire, différentes pistes sont envisagées, comme la mise en place de « temps de concertation entre les services de l'État et les gestionnaires de sites » ou encore le développement d'« outils d'information systématique des gestionnaires quant aux évaluations d'incidences soumises aux services de l'État » (Delannoy et al., 2020, p.100). L'OFB et le MNHN travaillent également sur la création d'outils regroupant des données d'envergure nationale et permettant aux porteurs de projets et services instructeurs de mener à bien leurs missions.

Il est également intéressant de constater que les porteurs de projets tout comme les services instructeurs profiteraient d'un appui des experts de terrain. L'accompagnement d'un porteur de projet par un expert de terrain dans la réalisation de son dossier en augmente en effet la qualité (Delannoy et al., 2020, p.81), et les mesures ERC potentiellement mises en place sont, par exemple, plus efficaces. Cet accompagnement faciliterait également la « validation ultérieure [du dossier] par les services instructeurs » (Duhalde, 2016) - le gestionnaire de site 2 assure ainsi que lorsque son avis est écouté, « *le dossier passe plus facilement* » (gestionnaire 2) - ce qui permettrait de réduire les frais à la charge du porteur de projet, puisque les mesures adéquate sont intégrées au dossier dès sa phase d'élaboration. Le porteur de projet 1 a également insisté sur les bénéfices tirés de sa collaboration avec un gestionnaire de site, notamment concernant les coûts économisés lorsque le projet est adapté au milieu avant d'être instruit (puisqu'il n'est donc pas nécessaire de le modifier par la suite). Le gestionnaire de site

a également un rôle de « médiation, de « dédramatisation » [...] face à des porteurs de projets parfois effrayés par l'idée de la démarche administrative elle-même, ou trouvant que le dispositif manque d'équité » (Duhalde, 2016, p.283). Son rôle est d'autant plus intéressant qu'il existe un effet dit « d'apprentissage », c'est-à-dire que les porteurs de projets finissent par ne plus avoir besoin du gestionnaire de site pour réaliser leurs dossiers : « *Au début, je m'engageais un peu plus pour aider les opérateurs. Maintenant les opérateurs, souvent c'est les mêmes donc ils savent quoi faire. Et puis du coup je donne le strict minimum en informations.* » (gestionnaire 2). Si l'effet d'apprentissage pourrait témoigner de l'efficacité de long terme d'une implication du gestionnaire de site auprès des porteurs de projet, Michel Duhalde souligne cependant que, de son fait, il existe un risque d'« entrer dans une forme de routine administrative et de ne plus chercher à améliorer les adaptations des projets » (Duhalde, 2016, p.282).

Pour toutes ces raisons, les services instructeurs incitent fortement les porteurs de projet à prendre contact avec les gestionnaires de sites Natura 2000 concernés : sur les sites Internet des DREAL et DDTM mais également dans les formulaires simplifiés d'évaluation des incidences Natura 2000, on peut lire des incitations à contacter les gestionnaires de sites. Les services instructeurs peuvent eux-mêmes s'appuyer sur les gestionnaires de sites pour orienter et motiver leur décision dans l'instruction des dossiers. Cela améliore en effet la qualité et la pertinence de l'instruction, tout en allégeant leur charge de travail, d'autant plus que leurs compétences techniques ont à plusieurs reprises été pointées du doigt comme insuffisantes (voir 1.1.2).

Nous allons voir que le dispositif d'évaluation des incidences est pourtant caractérisé par un manque de coopération entre ces acteurs.

2.1.2. Une expertise de terrain peu sollicitée par les porteurs de projets et les services instructeurs

Malgré les bénéfices qui pourraient en découler, les gestionnaires de sites sont loin d'être systématiquement sollicités par les porteurs de projets. Comme nous l'avons évoqué, l'expert ne vient qu'en appui au processus et sa participation n'est pas obligatoire, même si elle est incitée par les services instructeurs : il revient donc au porteur de projet de faire la démarche

de le solliciter, ce qui n'est pas toujours évident. Ainsi, la prise de contact est « de plus en plus spontanée […] même si la « redirection » par les services instructeurs reste probablement le mécanisme principal » (Duhalde, 2016, p.283). De plus, les limites du rôle du gestionnaire de site sont difficiles à définir. À l'interface entre porteur de projet et service instructeur, celui-ci devrait en théorie se contenter de fournir les données nécessaires au bon déroulement du processus. Pourtant, lorsqu'il est sollicité, le gestionnaire est souvent amené à aider le porteur de projet plus qu'à l'informer, jusqu'à parfois réaliser le dossier seul (Duhalde, 2016, p.282). Ces débordements ont été constatés par la direction de l'eau et de la biodiversité du MTE dans une note technique de 2019 qui « rappelle, d'une part, que les agents ne doivent en aucun cas se substituer aux maîtres d'ouvrage et aux bureaux d'études et, d'autre part, qu'ils ne doivent pas interférer avec la maîtrise d'œuvre » (OFB, 2021, p.1). Premiers interlocuteurs potentiels des porteurs de projet, les gestionnaires de sites sont également « en première ligne face [aux] récriminations [des porteurs de projets] sur le dispositif » (Duhalde, 2016).

Ce manque de sollicitation est également perceptible de la part d'une partie des services instructeurs : en 2014, Davis et al. mettaient déjà en avant les lacunes relatives à l'évaluation des incidences Natura 2000 en termes de communication entre les scientifiques et l'administration (Davis et al., 2014, p.22). Ainsi, tandis que certains font systématiquement appel aux gestionnaires pour avis, d'autres cherchant à les éviter autant que possible. De manière générale, ces derniers sont rarement sollicités pour avis lorsque l'évaluation des incidences Natura 2000 se limite à un document simplifié et standardisé. C'est à partir du moment où le dossier se complexifie que leur rôle devient plus important : « *sauf évaluation simplifiée* […] *en deuxième niveau on sollicite systématiquement le gestionnaire* » (DREAL 2), « *on n'a pas toujours besoin d'eux quand on fait l'expertise mais on s'attache, quand on fait des avis, à leur diffuser* » (DREAL 1). Si certains services instructeurs semblent entretenir de bonnes relations avec les gestionnaires de sites, d'autres chercheraient à les évincer. D'une part, cela peut s'expliquer par le positionnement des services instructeurs, qui considèrent parfois que la prise en compte des effets sur la biodiversité bloque l'avancée de projets pourtant bénéfiques au développement territorial. Cela a notamment été le cas d'une DDTM qui n'avait pas repris les préconisations de la DREAL pour instruire un dossier (impasse sur la sensibilité des oiseaux marins en hivernage, dérangement du fait des travaux) et « *avait clairement fait le choix de l'usage* [c'est à dire du projet] *par rapport aux enjeux environnementaux* » (gestionnaire 1).

D'autre part, les services instructeurs sont souvent très surchargés, ce qui peut ternir les relations qu'ils entretiennent avec les gestionnaires. Les dossiers de manifestations nautiques, par exemple, sont parfois traités « *à la chaîne* » (DDTM 2) par des services instructeurs ne disposant pas nécessairement de moyens suffisants pour y passer le temps nécessaire (certains en reçoivent entre deux cents et trois cents par an) (Falaix, 2016, p.10). Après instruction des dossiers, il n'est pas rare que les services instructeurs ne tiennent pas informés les gestionnaires de sites des suites qui ont été données au projet, et que les gestionnaires, qui ne sont pas destinataires de l'arrêté préfectoral, peinent à se le procurer : « *on n'a pas souvent des retours des dates de travaux alors qu'on leur demande […] on a surtout l'impression qu'ils s'alimentent un peu de notre connaissances […] et puis derrière 'merci au revoir'* » (gestionnaire 2). Les gestionnaires de sites peuvent ainsi entretenir de la rancœur envers les services instructeurs - « *on a surtout l'impression d'être utilisés* » (gestionnaire 2) et le manque de communication peut être un obstacle à leur travail. En effet, ces retours permettent de contrôler les projets mais aussi d'acquérir des retours d'expérience de terrain et renforcer leur expertise. Il arrive également que les avis donnés par les gestionnaires sur les dossiers soient transmis tels quels aux porteurs de projets par les services instructeurs sans leur accord, ce qui peut les mettre en porte-à-faux.

Les autres parties prenantes sur les sites (citoyens, entreprises, élus, etc.) sont également rarement sollicitées pour avis sur les dossiers instruits (hors PNM), ce qui ne facilite pas l'acceptation du dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000. Les consulter pourrait bénéficier au dispositif en améliorant non seulement son efficacité mais aussi en favorisant son acceptation et donc son respect, notamment par les porteurs de projets. Davis et al. indiquaient déjà, en 2014, qu'il était nécessaire d'augmenter la participation de ces acteurs aux évaluations d'incidences Natura 2000, notamment via le développement de processus participatifs volontaires et ascendants (*bottom-up*) (Davis et al., 2014, p.17). Il s'agirait par exemple d'inviter la population à s'impliquer dans Natura 2000, en demandant des retours d'expérience aux usagers des différentes zones (ce qui permettrait également de favoriser la connaissance du milieu) (DDTM 1-1) - tout en prenant notamment en compte le peu de temps dont ils disposent pour s'investir dans ce type de dispositifs - ou encore, d'après le rapport du CGEDD sur la séquence ERC en mer, de soumettre ces mesures à la population locale et d'accepter les modifications proposées (CGEDD, 2017, p.23). Nous pouvons ici comparer la situation des sites au sein et en dehors des PNM : en PNM, un conseil de gestion composé des usagers de la mer (élus (chaque commune et intercommunalité est représentée), services de l'État,

associations marines, scientifiques, etc.) vote un avis favorable ou défavorable pour l'ensemble des dossiers soumis à avis simples et conformes du gestionnaire de site (le PNM). Cela permet une meilleure acceptation des projets par les parties prenantes mais également du dispositif d'évaluation des incidences par les porteurs de projet. En effet, les individus accompagnant le projet sont alors vus comme une réelle « équipe » (gestionnaire 1) permettant une instruction plus fluide et dont les conclusions sont comprises par le porteur de projet.

2.2. Une expertise de terrain difficile à mettre en pratique

Nous allons voir que, si les experts de terrain ne sont pas toujours suffisamment sollicités, les conditions de production et de diffusion de leurs connaissances sont de toute façon peu favorables. En effet, tous les outils nécessaires ne leurs sont pas toujours donnés pour mener leurs tâches à bien (moyens insuffisants et données inaccessibles). Nous verrons ensuite que la complexité de l'évaluation des incidences Natura 2000 en termes de gouvernance et de connaissances scientifiques peut venir interférer avec leur travail.

2.2.1. Des outils indispensables indisponibles : un manque de moyens alloués et des données inaccessibles voire inexistantes

Afin de produire des données scientifiques permettant de soutenir le bon fonctionnement de l'évaluation des incidences Natura 2000, les gestionnaires de sites et les associations locales ont besoin de moyens concrets. Or, les moyens financiers qui leurs sont accordés sont insuffisants pour leur permettre de s'inscrire réellement dans le processus : les gestionnaires de sites sont souvent indisponibles car ils sont « *très surchargés* » (DREAL 2) ce qui relève d'une « *question de moyens* […] *pour pouvoir répondre systématiquement aux sollicitations* » (DREAL 2). Si, dans la théorie, le gestionnaire devrait donc accompagner le porteur de projet tout en avisant le service instructeur, dans la réalité celui-ci manque de temps puisque « *l'animation dans Natura 2000 c'est en général la chose la moins bien financée* » (DREAL 1), d'autant plus que les avis sont souvent demandés dans un délai très réduit (gestionnaire 2). Certains services instructeurs expliquent d'ailleurs l'absence de sollicitation systématique des gestionnaires de site par leur indisponibilité. Le manque de moyens accordés aux experts de terrain nuit ainsi à la réalisation de leur travail : « *il faut que l'OFB se dote de moyens pour fournir l'expertise aux services de l'état pour l'instruction des incidences N2000*

» (DREAL 2). A nouveau, les moyens des gestionnaires de sites varient selon que le site se trouve à l'intérieur ou à l'extérieur d'un PNM. En PNM, l'expertise de terrain semble souvent assurée puisque celui-ci, qui est le gestionnaire de l'ensemble des sites se trouvant en son sein, est davantage sollicité pour avis. Les moyens financiers y sont également plus élevés : « *pour nous, c'est hyper confortable d'avoir le parc marin […] on a les experts avec nous, avec qui on travaille bien et donc dès qu'on a une question un peu précise, c'est idéal* » (DDTM 3).

À ce manque de moyens financiers s'ajoute un manque d'accessibilité et de standardisation des données relatives d'une part aux connaissances scientifiques locales (connaissance des habitats et espèces) et d'autre part aux projets réalisés ou en réalisation. En 2015, l'AE-CGEDD constatait déjà « l'absence de bases de données opérationnelles au sein de l'administration pour identifier toutes les autorisations accordées sur un site Natura 2000 » (CGEDD, 2016, p.20). Alors qu'ils sont censés être accessibles au public, les dossiers d'autorisation environnementale des différents projets sont indisponibles en ligne et leur collecte a été particulièrement compliquée dans le cadre de notre stage, impliquant le transfert de dossiers très lourds et compliqués à partager (les dossiers sont souvent constitués de plusieurs documents dispatchés) (voir méthodologie). Bezombes et al. mettait ainsi en avant, en 2020, que : « les maîtres d'ouvrage ont difficilement une vision globale de l'insertion de leurs aménagements ou sites compensatoires au sein d'un territoire. Cela est dû à un manque d'accessibilité des données (Bezombes et al., 2019), qui ne sont pas toujours disponibles selon les cas, ou dispatchées dans de nombreuses bases de données non standardisées [voire dans les dossiers des ordinateurs individuels des agents] » (Bezombes et al., 2020, p.2).

À l'échelle nationale, un outil de capitalisation des données ERC, appelé GOMCE, a été mis en place suite à la loi Biodiversité de 2016, celle-ci ayant imposé que les mesures compensatoires réalisées soient géo-localisées et rendues publiques. Rempli par les services instructeurs des dossiers, cet outil est interne aux services de l'État et il capitalise l'ensemble des mesures ERC mises en place sur le territoire. Cependant, le travail nécessaire au fonctionnement de GOMCE s'ajoute au reste des tâches des services instructeurs déjà surchargés - l'ajout des données n'est donc pas systématique. Le manque d'accessibilité à ce type de données affecte sérieusement l'efficacité de l'évaluation des incidences Natura 2000 puisqu'il rend quasiment impossible le calcul des effets cumulés des projets : « Cette situation représente clairement un handicap pour apprécier les effets cumulés, et donc potentiellement l'effet significatif ou non du projet examiné » (CGEDD, 2016, p.20). Ce manque de données

pose également problème pour la mise en œuvre de politiques de conservation écologiquement cohérentes, puisqu'elles sont peu communiquées aux autorités publiques et peu incorporées au processus de définition de la politique Natura 2000 (Davis et al., 2014, p.22). Par exemple, du fait d'un déficit de connaissances concernant la manière dont fonctionnent les espèces marines, la sélection des sites marins est parfois considérée comme inefficace (Johnson et al., 2008, p.17).

À ces outils absents s'ajoute la complexité de la gouvernance d'un dispositif d'évaluation environnementale manquant de lisibilité que les acteurs peinent à s'approprier.

2.2.2. Un dispositif complexe dont les acteurs peinent à se saisir

Les acteurs interrogés ont souligné la complexité du système d'instruction de l'évaluation d'incidences Natura 2000, ce qui peut expliquer pourquoi ils n'arrivent pas toujours à s'en saisir. D'une part, cette complexité réside dans l'organisation administrative de l'instruction des dossiers. L'instruction peut en effet être réalisée par la DREAL ou par la DDTM - aucune de ces directions ne possède la compétence exclusive - même si, souvent, la DDTM est en charge de l'instruction des dossiers tandis que la DREAL est consultée pour avis. Au sein même de ces directions, plusieurs services se répartissent l'instruction des dossiers. Ces services sont souvent définis en fonction des listes auxquelles appartiennent les projets : par exemple, dans le cas de la DDTM 1, le service 1 instruit les dossiers des projets figurant sur la liste locale 1, tandis que le service 2 s'occupe du reste des dossiers. D'après François Féral, professeur de droit public à l'Université de Perpignan, la multiplication des aires marines protégées est responsable, au sein des collectivités, de « montages juridiques et administratifs compliqués (la fameuse gouvernance), dont nous retenons pour notre part une faible lisibilité institutionnelle et une normativité inversement proportionnelle aux surfaces protégées » (Féral, 2012, p.135).

Cette complexité est accentuée par la gestion intégrée des sites qui a été dernièrement privilégiée : les rôles des acteurs traditionnellement terrestres d'une part et maritimes d'autre part ont été redéfinis afin d'être davantage transversaux (Delannoy et al., 2020, p.12). Un rapport du CGEDD datant de 2015 mettait ainsi en avant les confusions pouvant découler de ce type de gestion : « Lors de la grande période de désignation des sites Natura 2000 en mer,

la manière, variable selon les régions, dont on a soit agrandi en mer des sites mixtes préexistants, soit créé un second site, purement marin mais contigu, a encore compliqué la situation, la rendant difficilement compréhensible par une partie significative des membres de COPIL de sites mixtes, et plus encore des élus présidents de COPIL » (CGEDD, 2015, p.28). Cette approche questionne également sur la prise en compte des spécificités du milieu marin, certains acteurs étant réticents à l'idée de donner plus de poids aux acteurs terrestres dans la gestion des sites marins (Delannoy et al., 2020, p.12) comme cela s'est fait dans certains sites mixtes de la façade Atlantique. En effet, des gestionnaires de sites terrestres ont été recrutés sans posséder de compétences sur le milieu marin, ce qui a posé problème dans la gestion des sites. Il est à noter que certains pays comme le Royaume-Uni ont au contraire préféré un management sectorisé du réseau entre approche terrestre et marine, ce qui a également été désigné par certains articles comme limitant l'efficacité de celui-ci, dans la mesure où les milieux littoraux et marins sont affectés par certaines activités réalisées en milieu terrestre et où certaines espèces d'oiseaux migrateurs et de poissons remontant les rivières traversent les deux types de sites (Davis et al., 2014, p.20).

D'autre part, le dispositif en lui-même est règlementairement très complexe et les différentes étapes par lesquels passent un dossier peuvent causer de la confusion : « *je trouve que cette évaluation des incidences Natura 2000 n'est peut-être pas facile d'accès et à la libre déclaration de l'organisateur* […] *ce serait bien de former sur comment bien mener, accompagner ceux qui souhaitent mener cette évaluation* » (association 2). Du fait de cette complexité, le dispositif est parfois incompris des acteurs. Dans le cadre des entretiens que nous avons mené, nous avons ainsi constaté à deux reprises l'incompréhension du dispositif de la part d'acteurs pourtant centraux dans son bon déroulement. Pour la DDTM 4, l'application de la séquence ERC ne relevait pas de l'évaluation des incidences Natura 2000 (incompréhension du dispositif en lui-même), tandis que pour le gestionnaire 2, le traitement des dossiers soumis à évaluation environnementale ne différait pas pour les sites N2000 : « *sur ces gros projets, c'est l'étude d'impact qu'on regarde* » (gestionnaire 2) (incompréhension de son organisation).

Enfin, des déficiences techniques relatives au milieu marin permettent d'expliquer la difficulté des différents acteurs mais surtout des gestionnaires de sites à proposer des mesures pertinentes pour l'ensemble des projets. Le fonctionnement du milieu marin est en effet plutôt méconnu - en comparaison avec le milieu terrestre - et certaines mesures comme celles de

compensation y sont pour le moment difficilement applicables (comme nous avons pu le voir en 1.2.2). Cela est symptomatique du réseau N2000 en mer : malgré les difficultés inhérentes à la conservation du milieu marin, les politiques Natura 2000 y ont été appliquées sans que leurs outils ne soient nécessairement adaptés. En effet, d'après le rapport MarhaGouv, « l'histoire de [la] mise en place [du réseau Natura 2000 en mer] est avant tout l'histoire d'une extension d'un réseau terrestre vers les eaux marines côtières puis au large, dans la zone économique exclusive » (Delannoy et al., 2020, p.10). Alors que la conservation du milieu terrestre est établie depuis plusieurs décennies à travers la désignation de sites protégés, la conservation du milieu marin est plutôt récente et se met ainsi en place via un processus de « rattrapage » des politiques terrestres (Morris et al., 2014) - même si nous pouvons souligner que des outils spécifiques à ce milieu ont été développés, à tel point d'inspirer la gestion du milieu terrestre. Cela donne lieu à l'utilisation d'instruments qui n'y sont pas forcément encore adaptés - comme la compensation qui doit se baser sur une analyse exhaustive des incidences couvrant « toutes les espèces et tous les habitats » (Cour des comptes, 2017, p.25). L'utilisation de ces instruments devraient ainsi s'accompagner du développement d'outils d'information, de suivi et de restauration spécifiques au milieu marin. Il est également à noter que la manière dont a été conçu Natura 2000 s'applique parfois plus difficilement au milieu marin : c'est notamment le cas de la protection des espèces marines très mobiles dont le comportement est moins connu que celui des espèces mobiles terrestre et dont la délimitation des habitats est plus difficile (certaines se déplacent à l'intérieur et à l'extérieur des sites mais aussi des zones internes et externes à l'Union européenne (Cañadas et al., 2018)).

Conclusion

L'évaluation des incidences Natura 2000 est un dispositif clé dans la préservation des espèces et habitats d'intérêt communautaire définis par la directive Habitats. En mer, cette préservation est d'autant plus nécessaire qu'elle est complexe du fait des méconnaissances relatives à ce milieu difficile d'accès, et les dernières évaluations réalisées par le MNHN mettent en lumière la dégradation de son état de conservation.

Encadré par une réglementation lacunaire, l'évaluation des incidences Natura 2000 est souvent considéré comme normativement faible et non contraignante. Cela s'explique notamment de par l'histoire du réseau qui, du fait des oppositions suscitées par son émergence, s'est rapidement inscrit dans une approche davantage contractuelle que règlementaire, à cheval entre protection du milieu et développement territorial. À cela s'ajoute un mépris des règles existantes, notamment en ce qui concerne les mesures ERC, par manque de temps et de moyens mais également car la notion d'*effets significatifs dommageable* place l'ensemble des acteurs dans une logique interprétative qu'ils peuvent parfois instrumentaliser.

Les experts de terrains, et particulièrement les gestionnaires de sites, peinent à contrebalancer cette tendance. Loin d'être systématiquement sollicités par les porteurs de projets et services instructeurs - malgré les avantages tirés de leurs collaboration - les conditions de production et de diffusion de leurs connaissances sont de toute façon peu favorables (manque de moyens, inaccessibilité des données), et la complexité du dispositif d'évaluation des incidences Natura 2000 en termes de gouvernance peut venir interférer avec leur travail.

Si les acteurs au centre de notre analyse modulent ainsi parfois l'évaluation des incidences Natura 2000, ils sont également contraints par des logiques qu'ils ne maîtrisent pas, le dispositif étant porteur d'une certaine conception de la protection de la biodiversité. S'éloignant des objectifs qui ont justifié son émergence, celui-ci devient alors un garde-fou dont la principale utilité est de sensibiliser les porteurs de projets - notamment de ceux qui ne sont soumis à aucun autre type d'autorisation environnementale.

Bibliographie

Articles scientifiques

Bezombes, L., Regnery, B., 2020, « Séquence Éviter-Réduire-Compenser: des enjeux écologiques aux considérations pratiques pour atteindre l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité », *Sciences Eaux & Territoires*, INRAE, p.4-9. [En ligne]
URL : https://hal.inrae.fr/hal-02610168/document

Binochot, J.C., 2009, « L'article 6 de la directive Habitats et la CJCE », *Revue juridique de l'Environnement*, p.127-129. [En ligne]
URL : https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2009_hos_34_1_4825

Born, C.H., 04/2017, « Le critère de décision à respecter dans le cadre du régime d'évaluation appropriée des incidences « Natura 2000 » », *Aménagement-Environnement*, p.262-285. [En ligne]
URL : https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A197509/datastream/PDF_01/view

Cañadas, A., D. Holcer, B. Brecciaroli, G.P. Donovan, B. Lazar, G. Mo, L. Ynesi, P.C. Mackelworth, 2018, « The Coherence of the European Union Marine Natura 2000 Network for Wide-Ranging Charismatic Species: A Mediterranean Case Study », *Frontiers in marine science*, 5, p.1-13. [En ligne]
URL : https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2018.00356/full

Deverre, C., A. Fortier, P. Alphandéry, 2007, « Les "scènes locales" de la biodiversité : la construction du réseau Natura 2000, en France », *INRA Sciences Sociales*, 26, p.1-4. [En ligne]
URL : https://www.researchgate.net/profile/Christian-Deverre/publication/227368156_Les_scenes_locales_de_la_biodiversite_la_construction_du_reseau_Natura_2000_en_France/links/54f817b10cf210398e942064/Les-scenes-locales-de-la-biodiversite-la-construction-du-reseau-Natura-2000-en-France.pdf

Frederiksen, P., T. van der Sluis, A. Vadineanud, T.S. Terkenlie, V. Gaubef, A. Gravsholt Busck, J.P. Vesteragerg, N. Geamanad, D.E.Schistoue, B. Pedrolib, 2017, « Misfits and

compliance patterns in the transposition and implementation of the Habitats Directive - four cases », *Land Use Policy*, 62, p.337-350. [En ligne]
URL : https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837716313485?casa_token=2VA7MYquS7sAAAAA:AYcqmg-6lA6XYTBwDkZ3JewSe9eIf2hJgcm283k4LPU1yilIHFk0jT-GhsdoLXPVvR9Wb4jdgUcR

Falaix, L., 2016, « Évaluations d'incidences Natura 2000 et sports de nature : un virage paradigmatique dans la conduite d'une action publique ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 16, p.1-17. [En ligne]
URL : https://www.erudit.org/en/journals/vertigo/2016-v16-n3-vertigo03075/1039995ar.pdf

Féral, F., 2012, « L'évolution de l'administration française des aires marines protégées », *Revue juridique de l'environnement*, p.123-135. [En ligne]
URL : https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2012-5-page-123.htm

Jolivet, S., 2013, « Décret du 9 avril 2010 sur l'évaluation des incidences Natura 2000. Soumission par le décret à un régime d'autorisation tacite de certains plans et projets soumis à évaluation des incidences. Restrictions apportées par le décret au champ d'application de l'évaluation des incidences. Contrôle de conventionnalité du Conseil d'Etat. Compatibilité avec l'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitats (oui) », Conseil d'Etat, 6e et 1ère sous-sections réunies, 26 décembre 2012, Association France Nature Environnement et autres, n° 340395, avec note, *Revue Juridique de l'Environnement*, 3, p.499-512
URL : https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_num_38_3_6164

Laurans, Y., A. Ferté-Devin, R. Lapeyre, M. Wemaëre, 2016, « La nouvelle loi pour la biodiversité en France : une boîte à outils », Institut du développement durable et des relations internationales, Sciences Po, 12/16, 4p. [En ligne]
URL : https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-27846-Iddri-loi-biodiversite.pdfp

Lucas, M., 2017, « Quel avenir juridique pour le triptyque ERC ? Retours sur les conclusions de la Commission d'enquête sénatoriale », *Revue juridique de l'environnement*, p.637-648. [En ligne]
URL : https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01791550/document

Makowiak, J., 2014, « Chapitre 7. Expertise et biodiversité : l'exemple de l'évaluation des incidences dans le cadre du réseau Natura 2000 », *Journal International de Bioéthique*, 25, p.123-142. [En ligne]
URL : https://www-cairn-info.ressources.sciencespo-lyon.fr/revue-journal-international-de-bioethique-2014-1-page-123.htm?contenu=article

Morris, R.K.A., T. Bennett, R.E. Blyth-Skyrmec, P.J. Barhamd, A. Balle, 2014, « Managing Natura 2000 in the marine environment – An evaluation of the effectiveness of 'management schemes' in England », *Ocean & Coastal Management*, 87, p.40-51. [En ligne]
URL :
https://www.researchgate.net/publication/259138711_Managing_Natura_2000_in_the_marine_environment_-_An_evaluation_of_the_effectiveness_of_%27management_schemes%27_in_England

<u>*Ouvrages*</u>

Duhalde, M., 2016, Analyse des instruments des politiques de la biodiversité: le cas de Natura 2000 en milieu littoral et marin. Economies et finances, Université de Bretagne occidentale – Brest, 514p. [En ligne]
URL : https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01403848/document

Lascoumes, P., P. Le Galès, 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris : presse de Sciences Po, 370p. [En ligne]
URL : https://www-cairn-info.ressources.sciencespo-lyon.fr/gouverner-par-les-instruments--9782724609492-page-11.htm

Rapports de recherche

Allag Dhuism, F., C. Barthod, D. Domallan, G. Jourdier, P. Reichert et R. Velluet, 2015, « Analyse du dispositif Natura 2000 en France », Rapport n° 009538-01, CGEDD, 139p. [En ligne]
URL : https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0008423/009538-01_rapport-final.pdf

Avezard C., F. Marendet, E. Vindimian, 2017, « Mise en œuvre de la séquence « éviter-réduire-compenser » en mer », Rapport n° 010966-01, CGEDD, 66p. [En ligne]
URL : https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0009740

Bensettiti, F., R. Puissauve, 2015, « Résultats de l'évaluation de l'état de conservation des habitats et des espèces dans le cadre de la directive Habitats-Faune-Flore en France. Rapportage « article 17 ». Période 2007-2012 », MNHN-SPN, MEDDE, Paris, 204p. [En ligne]
URL : https://inpn.mnhn.fr/docs/rapportages/Rapport_FR_art17_2015-63.pdf

Cour des comptes, 2017, « Rapport spécial : Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000 », 63p. [En ligne]
URL :
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_1/SR_NATURA_2000_FR.pdf

Davis, M., S. Naumann, K. MacFarland, A. Graf, D. Evans, 2014, « Literature Review - The ecological effectiveness of the Natura 2000 Network », Technical paper N° 5, 30p. [En ligne]
URL : https://www.researchgate.net/publication/277310901_Literature_Review_-_The_ecological_effectiveness_of_the_Natura_2000_Network

Delannoy, J., J.E. Beuret, A. Cadoret, F. Chlous, M. Lesueur, L. Martel, H. Rey-Valette, L. Ritshard, 2020, « Caractériser, Améliorer, Suivre et Evaluer la gouvernance des sites Natura 2000 en mer », Agrocampus Ouest ; Université de montpellier ; Università di Corsica ; MNHN ; Aix Marseille Université, 140p. [En ligne]
URL : https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02910080/document

Gaigne, M., 2020, « Innover pour mieux conserver ? Quel modèle économique pour le financement de la conservation de la biodiversité marine ? Analyse systémique du financement des aires marines protégées, à travers le cas d'étude des sites marins Natura 2000 : contraintes, défis et perspectives », Mémoire de Recherche, Office Français de la Biodiversité ; Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement, 172p.

Note de l'Ae n° 2015-N-03 adoptée lors de la séance du 16 mars 2016, « Note de l'Autorité environnementale sur les évaluations des incidences Natura 2000 », CGEDD, 28p. [En ligne] URL : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/160316_-_Note_de_l_Ae_sur_l_e_valuation_des_incidences_Natura_2000_-_delibere_cle2361de.pdf

Références juridiques

Article R414-23 du Code de l'Environnement
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000022090274

Article L110-2-1 du Code de l'Environnement

Article L411-1 du Code de l'Environnement
URL : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033035411/

Article L411-2 du Code de l'Environnement
URL : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000022495748/2010-07-14

Convention sur la diversité biologique, 1992, Nations Unies, Rio de Janeiro, 30p. [En ligne]
URL : https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf

Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979, J.O.U.E., L 103 du 25/04/1979, p.1-18
URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:31979L0409&from=FR

Directive 92/43/CEE du Conseil du 12 mai 1992, J.O.U.E., L 206 du 22/07/1992, p.7-50
URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0043

Sites Internet

2021, « Programme européen de financement LIFE », Site Internet du Ministère de la Transition Écologique
URL : https://www.ecologie.gouv.fr/programme-europeen-financement-life

Définition des effets cumulatifs, Site Dictionnaire Environnement et Développement Durable
URL : https://www.dictionnaire-environnement.com/evaluation_des_effets_cumulatifs_ID2857.html

« Fiche métier animateur Natura 2000 », Site Web du centre ressource Natura 2000.
URL : http://www.natura2000.fr/outils-et-methodes/documentation/fiche-metier

« L'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 », Le réseau Natura 2000 dans le Parc des Ballons des Vosges.
URL : http://pnrbv.n2000.fr/participer/l-evaluation-des-incidences.

« Life Marha : projet intégré sur les habitats naturels marins », Site Internet de l'Office Français de la Biodiversité
URL : https://ofb.gouv.fr/life-marha-projet-integre-sur-les-habitats-naturels-marins

« Marha en chiffres », Site Internet du projet Life Marha
URL : https://www.life-marha.fr/le-life-marha/chiffres_cles

« Les forces de la biodiversité », Site Internet de l'Office Français de la Biodiversité
URL : https://www.ofb.gouv.fr/loffice-francais-de-la-biodiversite

« Protéger la biodiversité en Europe (Natura 2000) », EUR-Lex
URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al28076

« Rapportages communautaires sur les directives « Nature » », Site Internet du MNHN
URL : https://inpn.mnhn.fr/programme/rapportage-directives-nature/presentation

Statuts de la Zostère maritime, Inventaire National du Patrimoine Naturel
URL : https://inpn.mnhn.fr/espece/cd_nom/130673/tab/statut

Guides techniques

Thievent, P., F. Millard, 2019, « Guide d'aide au suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts d'un projet sur les milieux naturels », *Les cahiers de biodiv' 2050 : Inventer*, 13. [En ligne]
URL : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/N13-INVENTER-GUIDE-ERC-MD.pdf

Service régional Police - Direction régionale Hauts de France de l'OFB, 2021, « Note de service »

Table des figures

Figure 1 - Schéma récapitulatif du processus de réalisation et d'instruction d'un dossier d'évaluation des incidences

Figure 2 - État de conservation des habitats marins d'intérêt communautaire ciblés par le projet Marha d'après les rapportages effectués en 2012 et 2018

Figure 3 - Le déclenchement de la séquence ERC en fonction du type d'activité étudié

Figure 4 - La prise en compte des effets cumulés au titre de N2000 en fonction de l'étape de réalisation du dossier

Figure 5 - La prise en compte des effets cumulés au titre de N2000 en fonction des activités

Figure 6 - La mise en place de mesures de suivi au titre de N2000 en fonction des activités

Figure 7 - La mise en place de mesures de compensation en fonction des types de projets

Annexe

Annexe 1 - Grille d'entretien

Le rôle de l'acteur au sein du dispositif d'évaluation des incidences
Services instructeurs
Quelles sont les compétences de votre service vis-à-vis des dossiers d'évaluation des incidences Natura 2000 ? A quels types de projets êtes-vous majoritairement confrontés ? Quelles sont les étapes de l'instruction d'un dossier ? Celles-ci varient-elles selon l'importance / la taille du projet ? Quels critères définissent cette taille ou importance ? Avez-vous déjà rencontré des difficultés à instruire un dossier ? Avec quel(s) acteur(s) vous concertez-vous pour l'instruction ? Ces contacts sont-ils récurrents ? - Avez-vous des contacts réguliers avec les porteurs de projets ? Quelle est leur position vis-à-vis de l'évaluation des incidences ? - Avez-vous des contacts réguliers avec les gestionnaires de sites Natura 2000 et les COPIL des sites Natura 2000 ? Prenez-vous en compte leur avis pour l'instruction des dossiers ? - Si un Parc Naturel Marin se situe à proximité : avez-vous des contacts réguliers avec le Parc Naturel Marin ? - Avez-vous des contacts réguliers avec les Autorités environnementales ? Quelle part de votre temps consacrez-vous à l'instruction des dossiers ? Réalisez-vous un suivi du projet à la suite de l'instruction d'un dossier ? Effectuez-vous des vérifications de terrain relatives à l'efficacité des mesures mises en place ?

Porteurs de projet
Quel est votre rôle dans la réalisation du dossier d'évaluation des incidences ? Avez-vous déjà rencontré des difficultés à réaliser un dossier d'évaluation des incidences ? Avec quel(s) acteur(s) vous concertez-vous pour la réalisation des dossiers ? Ces contacts sont-ils récurrents? - Avez-vous des contacts réguliers avec les services instructeurs des dossiers ? - Avez-vous des contacts réguliers avec les gestionnaires de sites Natura 2000 et les COPIL des sites Natura 2000 ? Prenez-vous en compte leur avis pour réaliser les dossiers ? - Si un Parc Naturel Marin se situe à proximité : avez-vous des contacts réguliers avec le Parc Naturel Marin ? - Avez-vous des contacts réguliers avec les Autorités environnementales ? Quelle part de votre temps consacrez-vous à la réalisation des dossiers ? Réalisez-vous un suivi du projet à la suite de l'instruction d'un dossier ? Vous assurez-vous de l'efficacité des mesures mises en place ?
Gestionnaires de sites et associations
Quelles sont vos compétences vis-à-vis des dossiers d'évaluation des incidences Natura 2000 ? À quelle fréquence êtes-vous sollicités dans le cadre de l'évaluation des incidences : - Par les porteurs de projets ? - Par les services instructeurs ? Avez-vous déjà rencontré des difficultés relatives au dispositif ? A quels types de projets êtes-vous majoritairement confrontés ?

Quelle part de votre temps consacrez-vous à l'instruction des dossiers ?

Réalisez-vous un suivi du projet à la suite de l'instruction d'un dossier ? Effectuez-vous des vérifications de terrain relatives à l'efficacité des mesures mises en place ?

Mesures ERC : base de données et coûts

À combien de dossiers avez-vous affaire chaque année ?

Ces derniers sont-ils répertoriés dans une base de données ?

Parmi les projets instruits, y-en-a-t-il beaucoup qui débouchent sur :

- Des mesures d'évitement ?
- Des mesures de réduction ?
- Des mesures de compensation ?

Les mesures ERC prévues ou mises en place dans le cadre des projets sont-elles répertoriées ?

Avez-vous des données chiffrées sur le coût de la mise en place des mesures ERC ? (coût d'élaboration / coût des mesures / coût de suivi)

Efficacité du dispositif et pistes d'amélioration

Le dispositif d'évaluation des incidences est-il selon vous respecté par les porteurs de projet / services instructeurs ?

Y-a-t-il selon vous une différence entre les dispositions règlementaires et ce qui est fait dans la pratique ?

Considérez-vous que ce dispositif est efficace ?

Quelles sont ses limites ? Comment pourrait-il être amélioré ?
Définition du terrain d'étude
Certains sites vous semblent-ils particulièrement intéressants à étudier ? Certains sites présentent-ils selon vous des caractéristiques représentatives de la diversité des sites existants ?