

A - Mesures compensatoires, cadres et expériences

A4 : Rôle et fonctionnement de la DREAL PACA

Sylvie BASSUEL, Responsable du pôle évaluation environnementale des projets (DREAL PACA/SBEP/USPI)

Sophie BERLIN, Chargée de mission (DREAL PACA/SBEP/UB/POLE Protection et Gestion de la Nature)

Résumé

La région PACA est caractérisée par une biodiversité exceptionnelle et une pression d'aménagement importante, ce qui a conduit les services de l'État concernés (DIREN puis DREAL) à se poser très tôt la question de la compensation.

Une démarche d'accompagnement des maîtres d'ouvrage a été mise en place non seulement à travers un cadrage préalable, mais surtout dans une démarche itérative de projet afin de respecter le principe général « éviter – réduire – compenser ».

Cette pratique et les retours d'expérience ont été formalisés par un guide relatif aux « Mesures compensatoires pour la biodiversité – Principes et projet de mise en œuvre en région PACA », dont l'objectif était de préciser la doctrine régionale. D'autres outils méthodologiques ont également été produits : plaquette à destination des porteurs de projet, note sur les espèces protégées, guide « carrières » et bientôt un guide sur les « infrastructures linéaires », une carte d'alerte sur les chiroptères. Certains territoires ou espèces à enjeux forts justifient une attention particulière : la Tortue d'Hermann en est un bon exemple et les outils spécifiques qui ont été développés afin d'améliorer sa prise en compte seront brièvement présentés.

La réflexion pour une amélioration de la mise en œuvre et du suivi des mesures compensatoire se poursuit désormais au travers notamment d'une étude sur les acteurs et outils juridiques de pérennisation des mesures de gestion des biens acquis et le développement d'un outil informatique pour le suivi des mesures compensatoires.

Rôle et fonctionnement de la DREAL PACA

Sylvie BASSUEL, Responsable du pôle évaluation environnementale des projets DREAL PACA

Elle va présenter ce qui a été mis en place et ce qui est pratiqué au quotidien, comment fonctionne la DREAL PACA entre services pour répondre au mieux aux préoccupations d'intégration de la biodiversité dans les aménagements. Un certain nombre d'outils méthodologiques ont été élaborés pour être mis à disposition des bureaux d'étude. Un projet de suivi des mesures compensatoires est en préparation.

Biodiversité : des enjeux majeurs en PACA

La région PACA fait partie du hotspot de biodiversité de la région méditerranéenne et est à la rencontre d'influences diverses, avec des géologies diversifiées, des amplitudes altitudinales importantes. La résultante de cela c'est que plus de 50% du territoire est situé en ZNIEFF. Mais un certain nombre de milieux subissent des pressions énormes parce qu'il y a des dynamiques d'aménagement très fortes qui se concentrent sur certains milieux.

Dans l'étage méditerranéen inférieur, certains groupements végétaux ont quasiment disparu. Il y a de ce fait des difficultés à compenser aujourd'hui. Par exemple un projet a impacté il y a quelques années des pieds d'une espèce protégée dont les 4 stations existant encore étaient déjà protégées. Ceci engendre des tensions énormes.

Ce contexte a conduit très tôt le service de la DIREN à porter la préoccupation de mise en place de mesures compensatoires à s'y impliquer et à exiger de la part des maîtres d'ouvrage qu'ils mettent en place des mesures compensatoires. Certaines relevaient de ce que l'on appelle aujourd'hui mesures d'accompagnement, il y a des frontières pas forcément étanches entre ces notions. Actuellement 70 projets font l'objet de mesures compensatoires : des projets ponctuels ou surfaciques (ICPE, carrière...) et quelques infrastructures linéaires peu pour du transport terrestre mais pas mal de mesures compensatoires pour des canalisations. Le sous-sol aussi est très occupé avec le port pétrolier à Fos.

C'est ce qui a conduit la DIREN à passer une commande au CETE Méditerranée débouchant sur un guide relatif aux mesures compensatoires (DIREN PACA, RST, 2009) qui a eu pour vocation de faire le point après l'arrêté de 2007 sur les espèces protégées et d'afficher une doctrine.

Il fait le point sur la notion de compensation, enjeux et objectifs, sur le contexte réglementaire. Il définit comment élaborer une mesure compensatoire pertinente qui cible les espèces et habitats impactés par le projet et la zone d'investigation pertinente notamment pour faire une recherche foncière. La mesure compensatoire doit être proportionnelle aux impacts engendrés par le projet notamment en insistant sur la nécessité que le maître d'ouvrage justifie le ratio de compensation pratiqué sur la base des enjeux, des impacts et du degré de menace.

La DREAL accompagne des démarches lancées par les maîtres d'ouvrage. Par exemple, autour du grand port de Marseille, la biodiversité est particulièrement remarquable et de grands projets viennent régulièrement, malgré tous les efforts déployés pour éviter et réduire, consommer des habitats d'espèces protégées. Une démarche a été engagée par ce maître d'ouvrage poussé par la DREAL pour donner un cadre puisque le grand port de Marseille

concerne beaucoup de maîtres d'ouvrages privés et en fonction des enjeux les hiérarchiser et fixer un ratio type. Cependant, malgré cet outil, il ne faut pas prendre cette grille de compensation telle quelle mais le bureau d'études spécialisé doit à chaque fois se poser la question et voir ce qui est pertinent. La démarche grand port de Marseille prévoit des ratios de compensation qui vont de 1 à 10. Mais récemment sur ce territoire, il y a eu une compensation à 1 pour 20, niveau particulièrement élevé en matière de surface à compenser.

Le guide a l'objectif de donner des outils pour pérenniser la mesure compensatoire : il ne suffit pas d'acheter, il faut gérer et porter la gestion dans le temps. Dans le dialogue avec les maîtres d'ouvrage la DREAL demande quand il y a mesure compensatoire foncière que 30 ans de gestion soit financés.

Le guide expose aussi des mesures dites d'accompagnement. Car quand on met en place des mesures compensatoires gérées avec des obligations de résultats il y a des études qui sont conduites pour faire des bilans réguliers sur l'effectivité de la mesure. Le guide donne aussi des éléments pour que la démarche soit réussie.

Quelle est l'organisation en interne ?

Ces questions mobilisent en premier lieu le pôle évaluation environnementale des projets et en fonction des enjeux nous posons les exigences en termes d'investigations naturalistes à conduire pour apprécier les enjeux. Lorsqu'il y a des arbitrages à faire notamment pour les infrastructures linéaires, les choix se font par étape, l'unité biodiversité est mobilisée pour aider à l'arbitrage. Dans les cas particuliers où l'infrastructure va traverser un espace de forts enjeux avec des solutions alternatives qui produisent elles aussi des impacts et qu'une solution peut être de faire passer une canalisation sous une voirie à l'intérieur d'une réserve, qu'est-ce que l'on choisit ? On peut se dire, dans la réserve sous la voirie on ne va pas faire d'impact mais il y a la question de la doctrine à porter vis-à-vis de l'intégrité d'une réserve. Est-ce que si l'on dit « oui » à un maître d'ouvrage, dans le temps on va pouvoir tenir vis-à-vis d'autres maîtres d'ouvrage ? Les questions sont toujours très complexes.

Le pôle accompagne le maître d'ouvrage et est toujours très vigilant sur l'application de la doctrine « éviter, réduire, compenser en dernier lieu ». La DREAL travaille avec Escota (concessionnaire de l'autoroute A8) sur des aménagements d'aires de stationnement de poids lourds entre Aix-en Provence et l'Italie. Ce travail se fait à l'échelle du programme complet en demandant d'éviter certains sites particulièrement riches notamment le secteur de présence de la Tortue d'Hermann. Il a été demandé à ESCOTA sur les 4 aires où il restait des impacts acceptables sur des espèces protégées de travailler la géométrie pour éviter certains espaces plus sensibles. En dernier lieu, un travail a lieu sur une compensation avec une approche globale à l'échelle du projet avec une différenciation par milieu (Provence calcaire/Provence cristalline) et non pour chacune des 4 aires individuelles où il y a mesures compensatoires.

Des guides et notes méthodologiques ont été produits et sont en ligne. Des journées d'échanges annuelles permettent d'informer les maîtres d'ouvrage. La dernière a accueilli 300 personnes.

Des cartes d'alerte sont produites notamment sur les chiroptères.

Sophie BERLIN, Chargée de mission DREAL PACA

Elle va présenter un exemple de l'accompagnement qui peut être fait sur certaines espèces ou territoires, avec le cas de la Tortue d'Hermann, espèce protégée considérée en danger dans le Var où elle est en effectifs réduits (présence en France dans le Var et en Corse uniquement). Elle est menacée par les incendies mais surtout par la destruction définitive de ses habitats donc par des aménagements et l'urbanisation. Ceci est d'autant plus marqué que dans la région, elle est considérée comme une espèce commune puisque tout le monde en a dans son jardin. Mais c'est une espèce menacée qui mérite une attention particulière d'autant plus que c'est une espèce parapluie dont la prise en compte permet de prendre en compte un cortège d'espèces et des habitats caractéristiques de la région.

Le maître d'ouvrage demande alors comment on fait et la DREAL était jusqu'ici dans l'embarras pour répondre à un certain nombre de questions. Différentes actions du plan national d'action pour la Tortue d'Hermann ont permis d'acquérir des connaissances sur l'espèce et améliorer le porter à connaissance. Une carte de sensibilité a été élaborée à l'échelle de l'aire de répartition de la Tortue avec 4 niveaux de sensibilité : de la zone très sensible à la zone a priori sans tortue bien que dans son aire de répartition. Une légende détaillée est jointe à la carte afin d'expliquer les enjeux de ces différents niveaux de sensibilité et quels sont les objectifs que l'on se fixe par rapport à ces territoires.

Une note détaille la prise en compte de cette espèce et de ses habitats et fixe un cadre pour améliorer l'état initial à fournir dans les études d'impact. En effet l'une des difficultés dans les dossiers d'étude d'impact ou de dérogation espèces protégées, c'était de pouvoir les comparer. Pour estimer l'impact sur la tortue, il faut une estimation des effectifs et de la fonctionnalité des habitats. Une méthode devait être établie pour la transférer aux bureaux d'études et ainsi améliorer le niveau des études à analyser lors de projets futurs. La note propose aussi des mesures d'atténuation.

Il est important de recadrer le vocabulaire, une tortue c'est facile à capturer, donc dans l'esprit des maîtres d'ouvrage c'est facile à déplacer en faisant un sauvetage pour la mettre à côté de du tracé. Cependant les tortues ont tendance à revenir sur leur site et déplacer une espèce n'est pas anodin et est toujours beaucoup plus compliqué que ce que l'on peut croire. Il fallait rappeler que le sauvetage n'est qu'une mesure d'accompagnement et que cela ne peut pas être considéré comme une mesure de réduction.

Beaucoup de questions se sont posées sur les mesures compensatoires dont celle de l'additionnalité des mesures. Mais il y a la question du cas particulier de la Tortue d'Hermann qui est menacée et dont le territoire se réduit. Une orientation a été donnée pour la Tortue d'Hermann d'un triptyque complet : il est nécessaire quand on a une destruction définitive d'associer maîtrise foncière, mesure de gestion favorable et protection réglementaire de l'espace s'il y a des pratiques néfastes à l'espèce. C'est cet ensemble qui permet de garantir pour cette espèce la pérennité, l'efficacité des mesures.

La DREAL a aussi donné des orientations sur le choix des sites pour la maîtrise foncière notamment soit en ciblant sur la restauration d'habitats naturels dégradés à proximité immédiate de noyaux de population dynamiques soit sur la préservation d'espaces sur lesquels on a déjà des populations dynamiques. Qu'est-ce que l'on gagne comme espace pour la tortue si on ne fait que protéger là où elle est déjà présente mais pour cette espèce

particulièrement menacée dont le territoire diminue encore, cela a semblé pertinent. Une carte a ciblé les zones d'intervention où il semblait pertinent de mettre en place de la maîtrise foncière. Toute cette information est à disposition sur le site internet mais aussi intégrée dans les bases communales et la cartographie interactive Carmen. Chaque porteur de projet peut savoir dans quelle zone de sensibilité se situe son projet. Il faut cependant faire des inventaires spécifiques en respectant la note.

Sylvie BASSUEL, Responsable du pôle évaluation environnementale des projets DREAL PACA

Il faut poursuivre les réflexions, il y a encore beaucoup à défricher. Il faut suivre sur le terrain l'effectivité de leur mise en œuvre ; les mentionner dans l'arrêté d'autorisation et faire prévoir leur financement ne suffit pas. Cela a conduit la DREAL à élaborer une base de données mais pas facile à entretenir. Une mission a été confiée à un bureau d'études et au niveau central des réflexions sont engagées en parallèle sur la création d'un outil de suivi des mesures compensatoires. Cet outil de suivi est important pour avoir un affichage extérieur, un porter à connaissance des zones qui ont fait l'objet de mesures compensatoires ainsi que d'alerter sur des secteurs qui ont été évités par certains maîtres d'ouvrage. Ceux-ci interpellent la DREAL sur un manque d'équité de traitement entre maîtres d'ouvrage : celui qui s'est plié aux exigences et qui a fait beaucoup a du mal à accepter qu'un projet se mette un place sur un secteur qu'il a évité. Ceci nécessite une grande vigilance sur les territoires et il faut encore progresser.

Une étude a été confiée au CETE Méditerranée sur les différents outils mobilisables et leurs différences juridiques à la fois pour les acquisitions foncières et le portage dans le temps des différents outils fonciers. Un premier rapport est sorti.

Il faut aussi avoir un approfondissement méthodologique sur les effets cumulés. Des maîtres d'ouvrage auteurs de beaucoup de projets sur un territoire ont engagé des réflexions méthodologiques sur les effets cumulés sous la pression de la DREAL.