

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SÉANCE DU 24 SEPTEMBRE

DELIBERATION N° 2019-27

AVIS SUR LA DEMANDE D'AGREMENT DU SITE NATUREL DE COMPENSATION DE COSSURE

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu l'arrêté du 25 avril 2017, portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

Le site de Cossure constitue la première expérimentation de compensation par l'offre en France. Cette opération pilote, portée par la CDC-Biodiversité, a été lancée en 2008 et la convention a été signée avec le MEDDE le 10/08/2010.

Cette politique de la compensation par l'offre se veut ambitieuse et répondre aux objectifs d'absence de perte nette de biodiversité et de zéro artificialisation nette. Il est question, dès l'expérimentation Cossure, de prendre en compte dans les compensations la biodiversité ordinaire et plus seulement les espèces ou milieux protégés.

Présentation de l'opération Cossure

L'opération consiste en la restauration de 357 hectares de vergers abandonnés en « pelouse sèche rase composée majoritairement d'espèces sauvages commune en Crau sèche » avec l'objectif à long terme de se rapprocher d'un milieu de type Coussouls par un nettoyage du site, une réhabilitation et la mise en place d'écopastoralisme et de surveillance.

Etat initial

Un état initial avant restauration a été effectué en 2008. Dans les vergers, aucune espèce d'oiseaux typique du Coussouls de Crau n'est présente (Outarde canepetière, Alouettes calandre et calandrelle, Pipit rousseline, etc), mais elles sont détectées dans le Coussouls jouxtant le site. Il en va de même pour les insectes : les espèces présentes dans le verger sont des espèces généralistes associées aux cultures, bien distinctes des espèces du Coussouls.

Aucun état initial n'a pu être effectué pour les reptiles.

L'état initial de la flore révèle la présence de communautés assez banales et nitrophiles au sein du Verger, mais l'inspection des puits révèle une surprise avec la présence en grand nombre de fougères, dont une espèce protégée dans la région (Scolopendre vulgaire).

Evaluation de la réussite

Différentes modalités de restauration ont été expérimentées. Les plus efficaces sont les plus lourdes : transfert de sol et étrépage. Les cortèges floristiques demeurent assez éloignés de ceux du Coussouls d'origine. Les résultats indiqués pour les orthoptères se limitent à une comparaison de l'abondance et de la richesse spécifique, mais aucun indicateur ne présente un indice de similarité entre le cortège de Cossure et celui du Coussouls alentours. Si l'on s'en tient aux coléoptères, les espèces caractéristiques du Coussouls ne sont pas encore réapparues. La recolonisation par les fourmis moissonneuses semble fonctionner. L'arrêt de suivis entomologiques en 2013 ne permet pas, à cette date, de connaître l'apport de la restauration écologique de Cossure pour ces groupes.

Les oiseaux steppiques sont pour certains revenus, en particulier l'Outarde canepetière et l'Oedicnème criard. Il semble difficile de chiffrer le nombre de couples reproducteurs pour ces deux espèces, vraisemblablement en moyenne autour de 20 pour l'Outarde ; non précisé pour l'oedicnème. Les densités semblent comparables à celles trouvées sur les autres pelouses sèches de Crau. L'Alouette calandre y est observée parfois, mais s'y reproduit-elle ? De même, l'Alouette calandrelle ne semble y être présente que de manière très marginale - la forte tendance globale au déclin de cette espèce complique probablement la dynamique de colonisation. Le Ganga cata n'y a été observé que deux fois, et n'utilise vraisemblablement pas souvent le site. Les espèces plus communes (Alouette des champs, Cochevis huppé, Pipit rousseline) sont de nouveau bien présentes. En hiver, des groupes d'outardes fréquentent Cossure, mais aucune information n'est fournie concernant les oiseaux migrateurs et hivernants. Aucune information n'est apportée à propos d'autres espèces cibles, telles que le Coucou geai.

Le Lézard ocellé est revenu en petite quantité sur la zone, mais le résumé qui nous en est fait est relativement imprécis (1er individu en 2015, mais 41% de taux d'occupation en 2015 : de quoi s'agit-il ?). Le pâturage permet de réduire de manière encourageante la hauteur d'herbe pour rendre le milieu plus favorable à l'espèce.

A notre connaissance, il n'y a pas eu, à ce stade, d'évaluation indépendante de cette phase d'expérimentation, ni avant l'intégration des RAN dans la loi, ni avant la demande d'agrément.

Les contributeurs du rapport d'évaluation intermédiaire (version du 8 juin 2016 mis à jour en décembre 2018) sont la CDC Biodiversité, CEN PACA, IMBE, INRA, CA13 : il ne s'agit ainsi pas d'une évaluation

indépendante. Il est d'ailleurs explicitement spécifié que « Ce rapport n'engage que CDC-Biodiversité et ses auteurs » (p.5).

Le bilan de cette évaluation intermédiaire est mitigé, tant sur le plan écologique que sur le plan économique :

Sur le plan écologique, la destruction de pelouses sèches en Crau n'a été ni ralentie ni compensée. Une étude du CEN-PACA recense les destructions de pelouses sèches en Crau sur la période 2008-2015 (cf chapitre 3.3). 900 ha de pelouses sèches ont été détruits et les mesures compensatoires visant la restauration de milieux équivalents n'ont concernés que 165,5 ha de cette surface à Cossure, soit seulement 18,4% de la superficie détruite. Or ces 165,5 ha sujets à compensation n'ont donné lieu qu'à l'achat de 122 unités de compensation soit un rapport de 0,73 hectares « restaurés » pour un hectare détruit.

Sur le plan économique, la viabilité de l'opération n'est pas évidente. En 9 ans, seulement 188 UC sur les 357 disponibles ont été vendues depuis 2010, dont 112 pour des projets d'aménagement sur la commune de Saint-Martin-de-Crau. Le dimensionnement du projet correspondait à des prévisions importantes de destruction qui n'ont pas eu lieu (ex : contournement autoroutier d'Arles), d'où la nécessité d'étendre significativement l'aire de service (voir ci-dessous).

Remarques du CNPN sur le dossier de demande d'agrément

Remise en état du site et gains de biodiversité

Le projet, en soi, est exemplaire par son ambition, sur l'un des milieux les plus rares et les plus originaux de France. Après 10 ans d'expérimentation, le site accueille des populations d'espèces steppiques visées par la compensation, en particulier l'Outarde canepetière et l'Oedicnème criard et de la biodiversité plus ordinaire (Alouette des champs, Cochevis huppé, Pipit rousseline). Il n'accueille pas encore en densités semblables aux sites alentours d'Alouettes calandres et calandrelles, ni probablement le Lézard ocellé, et les insectes et la flore vont probablement mettre plus de temps à revenir à un état proche de l'état avant dégradation. On peut cependant supposer que la mise en œuvre de la gestion pastorale va permettre de tendre vers cet objectif.

On peut regretter qu'aucun aménagement ne semble viser la Pie-grièche méridionale, espèce en grand déclin en France et qui présente encore des densités supérieures à la moyenne en plaine de Crau. Cette question se pose également pour les Faucons.

Le Coucou geai et le Rollier ne peuvent pas, selon nous, être considérés comme des espèces pour lesquelles un gain écologique a été apporté, car elles ne sont pas apparues sur la zone, ce qui n'est au demeurant pas surprenant.

Une additionnalité écologique nous paraît pouvoir être acquise pour le cortège des espèces de la Crau, et pour l'Outarde, l'Oedicnème et le Lézard ocellé en particulier.

Concernant le nettoyage du site, il est mentionné dans l'évaluation intermédiaire que le réseau d'irrigation serait enlevé (p.18) mais ça n'est toujours pas les cas d'une dizaine de stations de pompage (que l'on peut encore voir via googlemap - objectif CC12.1) et des pylônes électriques (objectif CC12.2).

Dimensionnement des unités de compensation

Nous nous étonnons que 10 projets d'aménagement ne permettent l'achat que de la moitié des unités de compensation du projet.

Il y a manifestement une sous-évaluation persistante de la compensation écologique dans les projets d'aménagement. Pourtant, la compensation nécessite, réellement, de restaurer des sites dégradés pour permettre le retour des cortèges d'espèces détruits ailleurs. Rares, et presque inexistantes, sont les opérations de compensation qui atteignent réellement cet objectif à grande échelle - c'est surtout par la création de mares ou de petites zones humides que l'objectif de création ou de restauration d'habitat est le plus souvent atteint.

Or l'exemple de Cossure indique que le coût de la restauration pour des espèces exigeantes est élevé. L'opération a coûté 12,5 millions d'euros. Il est nécessaire que les maîtres d'ouvrage et les services instructeurs aient une conscience du juste coût de la restauration des habitats d'espèces détruits. Ainsi, un projet occasionnant la destruction de 5 ha d'habitat d'outarde doit faire l'objet d'un ratio de compensation conséquent.

Plan d'affaire

188 UC sur les 357 disponibles ont déjà été vendues depuis 2010 (1 UC = 1 ha = 48 000 euros en 2019), dont 112 pour des projets d'aménagement sur la commune de Saint-Martin-de-Crau.

L'évaluation intermédiaire fait remarquer que le prix très élevé (et sa hausse significative) des unités de compensation tend à mettre en péril l'équivalence écologique car les bureaux d'étude compensent ce coût rédhibitoire par une requalification de l'impact (surface réduite à la surface réduite à l'habitat d'une espèce parapluie (ex : lézard ocellé pour Boussard Nord) ou l'application de ratio faible (1/1 plutôt que 1/4). L'application du taux d'actualisation à 3% va rendre ce problème de plus en plus criant. Sachant que la CDC-Biodiversité a vendu 50% des UC en 9 ans, et imaginant que le rythme des ventes est stable, les dernières UC seraient vendues en 2029 à 64475,2 €.

Aire de service

La très grande étendue de l'aire de service est en contradiction avec ce qui avait été acté dans la convention CDC-MEDDE de 2010, d'après laquelle : « *Les opérations expérimentales ne peuvent servir à compenser que des impacts situés sur des terrains écologiquement connectés avec le site expérimental, permettant ainsi d'assurer l'efficacité du maintien de l'état de conservation des populations d'espèces impactées* »

Cette extension significative est mal justifiée par le demandeur. A la remarque émanant du MTES, nous sommes renvoyés de manière laconique à l'article de Wolff (2001). Or si cet article indique que la Crau constituait bien une zone d'hivernage pour les oiseaux languedociens en 2001, il ne démontre pas de connectivité particulière entre les populations nicheuses dans le Languedoc et celles de Crau, des échanges de reproducteurs ne semblant pas se produire, ou à très faible ampleur.

Pérennisation

Le dossier de demande d'agrément n'intègre aucune information concernant la pérennisation des mesures conservatoires, ni du point de vue du statut de protection, ni du point de vue foncier. Ces informations sont à chercher dans la réponse faite par la CDC-Biodiversité au Ministère concernant plusieurs incomplétudes. L'engagement de la CDC-Biodiversité auprès des maîtres d'ouvrage est de 30 ans à partir de la date d'acquisition (Convention CDC-MEDDE 2010). Or, depuis 2016, la loi pour la reconquête de la biodiversité s'applique et les impacts doivent être compensés pendant toute la durée de leur impact.

L'intégration à la Réserve naturelle des coussouls de Crau est mentionnée l'objectif CC31 du plan de gestion 2011-2015 et suggéré dans l'objectif CC31 du plan de gestion 2018-2022. Il s'agirait de la meilleure façon de garantir, par voie réglementaire, la pérennité des mesures de protection.

Comité scientifique

Lors de la mise en place de l'expérimentation, un comité scientifique a été mis en place. Il y a très peu d'information concernant le rôle et les actions de ce comité durant la phase expérimentale et aucune concernant ses éventuels existence et fonctionnement dans l'avenir.

Recommandations générales du CNPN

Gains de biodiversité et remise en état du site

Des aménagements pourraient viser la Pie-grièche méridionale et les faucons.

Nous préconisons l'enlèvement des stations de pompage et des pylônes électriques.

Dimensionnement des UC

Le problème du sous-dimensionnement de la compensation doit être pris en charge en concertation avec la CDC-Biodiversité et les services de l'Etat. Les ratios de compensation doivent être systématiquement largement supérieurs à 1.

Prix de l'UC

Le taux d'actualisation de 3% permettant de rémunérer l'opération devrait éventuellement être revu à la baisse. Durant l'échange avec le CNPN, la CDC-Biodiversité s'engage à ce que le prix de l'UC soit plafonné à 48 000 € par unité.

Pérennisation

Le CNPN recommande que le site de Cossure intègre la Réserve Naturelle Nationale de Crau pour assurer la pérennité de sa gestion. Cette intégration gagnerait à se faire le plus rapidement possible et, dans tous les cas, avant la fin de la période conventionnée de 30 ans : l'offre de compensation doit être

en mesure de garantir la pérennité des mesures et la mise en réserve le plus tôt possible en constituerait une garantie.

Les projets d'aménagement qui occasionnent un dommage sur une durée courant au-delà de la fin de la période d'engagement de la CDC (2038) devront inclure dans le dimensionnement de la compensation la participation à la gestion du site par la RNNC au-delà de cette période.

L'inquiétude sur l'absence d'additionnalité administrative qui découlerait d'une mise en réserve trop précoce n'a selon nous pas lieu d'être. La restauration et la pérennisation font toutes deux partie de l'offre de compensation.

Concernant le foncier après 2038, un engagement plus ferme concernant la cession des terrains au conservatoire du littoral offrirait une meilleure garantie que la formule actuelle trop vague. Le courrier adressé au Ministère ne faisant qu'évoquer l'éventuelle « prise en compte » de l'opportunité d'une « *cession du foncier à un autre acteur de la conservation fiable et pérenne qui prendrait alors le relais de la responsabilité, du devenir et du financement du suivi et de la gestion du site* ».

Aire de service

Le CNPN s'étonne du manque d'argumentation pour justifier une aire de service en contradiction avec les recommandations du MTES et s'inquiète de la possible interférence avec d'autres possibilités de compensation situées plus près des sites impactés et pouvant ainsi réellement bénéficier aux populations impactées.

La vente d'unités de compensation devrait être conditionnée :

- à l'apport de preuves que la population impactée est connectée à la population restaurée (métapopulation),
- à l'absence de possibilité de compensation plus proche qui ne soit au moins aussi satisfaisante.

Comité scientifique

La réactivation d'un comité scientifique nous apparaît nécessaire. Le nom et les fonctions de ses membres devront être accessibles à tous.

En conclusion, le CNPN se prononce favorablement sur cette demande d'agrément sous réserve de prise en compte des recommandations qui précèdent.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature,



Serge MULLER