

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE
art. L411-1 et L411-2 du livre IV du code de l'environnement

Référence Onagre du projet : n°2024-03-18-00514

Référence de la demande : n° 2024-00514-041-001

Dénomination du projet : Digue de Dax

Lieu des opérations : -Département : Landes

-Commune(s) : 40990 - Saint-Paul-lès-Dax
40100 - Dax

Bénéficiaire : Communauté d'Agglomération du Grand Dax

MOTIVATION OU CONDITIONS

Le CNPN s'étonne de l'absence de nombreuses espèces animales protégées aux CERFA, dont notamment l'ensemble des poissons et certains oiseaux et insectes (grue cendrée, verdier d'Europe, serin cini, pie-grièche à tête rousse, courlis cendré chardonneret élégant, cuivré des marais, gomphe à pattes jaunes, etc.) pour lesquels (i) aucune mesure d'évitement n'est proposée ; et (ii) les mesures de réduction présentent peu de garanties d'effectivité en matière d'atténuation suffisante des incidences sur les spécimens et leurs habitats, et plus globalement sur l'état de conservation des populations. Les CERFA devraient être complétés à l'aune des critères définis par le Conseil d'Etat dans son avis en date du 9 décembre 2022.

Objectif des travaux : le projet vise à protéger les biens et les personnes des risques hydrauliques générés par l'Adour sur les communes de Dax et de Saint-Paul-Lès-Dax. Il comprend la restauration du système d'endiguement existant et la création d'une nouvelle digue en terre ou rideau de palplanche, sur un linéaire de 12,7 km et une surface totale d'environ 11,6 ha. Il comprend également la dérivation et le reprofilage de plusieurs cours d'eau pour lesquels les modalités de réalisation ne sont pas indiquées. En revanche, le dossier distingue les surfaces concernées par une consolidation des ouvrages sans réhausse (9,9 ha) de ceux comprenant soit une réhausse de la digue soit la création de nouveaux ouvrages (1,7 ha). Le CNPN s'interroge sur l'intérêt d'une telle distinction dans le cadre de la procédure de dérogation « espèces protégées », où l'analyse des impacts du projet dans leur ensemble est nécessaire à la bonne caractérisation et quantification de ses incidences sur le cycle de vie des espèces protégées présentes.

Raisons impératives d'intérêt public majeur : Le CNPN reconnaît les raisons impératives d'intérêt public majeur justifiant tout projet de protection des riverains contre des risques hydrauliques. À noter toutefois que les secteurs L9.1 et L9.2 concernés par les travaux de confortement des digues existantes, sont éloignés des zones urbanisées, que ce soit sur la quasi-totalité du linéaire en rive gauche, et sur une partie du linéaire de la rive droite. La nature des intérêts à protéger sur ces deux secteurs et leurs enjeux auraient de ce fait dû être réinterrogés.

Démonstration d'absence d'alternatives et justification des choix "les plus favorables"

Tel que présentée dans le dossier, la recherche de solutions alternatives a été très succinctement effectuée et concerne quelques variantes techniques au droit des ouvrages existants uniquement (enrochement vs palplanche ; remblai en terre vs cloutage des parements en maçonnerie et béton ; emprise du déboisement limitée ou étendue au pied des ouvrages). Le CNPN s'étonne à ce titre, de l'absence dans le dossier, d'une réelle démonstration d'absence de solutions alternatives à la gestion du risque hydraulique par endiguement sur l'ensemble de ce tronçon. En effet, de nombreuses autres solutions existent désormais, basées sur une approche intégrée de la problématique de gestion des ruissellements superficiels à l'échelle de l'ensemble des bassins versants, et pas uniquement sur une approche hydraulique limitée à la gestion du risque au sein du lit mineur des cours d'eau. Des alternatives ou compléments au génie civil reposant sur (i) la gestion

des eaux pluviales à la source et (ii) la mise en place de Solutions fondées sur la nature (SFN) – dont la restauration totale ou partielle de champ d'expansion des crues et/ou d'espaces de mobilité des cours d'eau - ont démontré leur efficacité et sont désormais recommandées : cf. à titre d'exemples Guide de gestion à la source des eaux pluviales de l'agence de l'eau Rhin-Meuse (2021)¹ ; rapports de l'UICN² et du CEREMA³ ; et retours d'expériences diffusés sur le site de l'European river network⁴. La mise en place d'une telle approche paraîtrait d'autant plus pertinente au regard de l'artificialisation grandissante des sols sur ce bassin versant et des erreurs du passé en termes de choix d'urbanisation (ex. déviation de Dax).

Sur un projet d'une telle ampleur, la recherche et la proposition de solutions à minima complémentaires sinon de substitution au confortement ou au rallongement de certains linéaires de digues, aurait dû s'imposer préalablement à la solution de maintien d'une forte contrainte sur le lit mineur de l'Adour (ex. : limitation des ruissellements superficiels et désimperméabilisation des sols sur le bassin versant amont ; renaturation des zones humides ; recul des digues voire désendiguement de certains tronçons de l'Adour et restauration d'un ou plusieurs espaces de libre divagation du cours d'eau dans son lit majeur, notamment au sein des barthes ; etc.). Ensemble de solutions non abordées dans le dossier et pour lesquelles le CNPN demande qu'elles soient réévaluées et fassent l'objet de propositions dans le cadre de ce projet.

État initial : tel que présenté dans le dossier, l'état initial a été réalisé de manière rigoureuse et l'effort de prospection a été conséquent de 2021 à 2023 pour la flore et la faune sauvages. Au total, 19 sessions d'inventaires ont été effectuées. Les habitats naturels sont également correctement décrits ainsi que leurs fonctions écologiques ; et précisément cartographiés.

Le CNPN constate toutefois une trop faible pression d'échantillonnage pour le groupe des chiroptères (1 seule soirée d'écoute à l'été 2023 en complément de l'inventaire d'arbres gîtes) et l'absence d'inventaire de l'ichtyofaune, lacune d'autant plus injustifiable compte tenu de l'abondance d'espèces de poissons protégées sur l'Adour et ses affluents, à haut niveau de responsabilité régionale (cas des espèces amphihalines et du brochet notamment). La seule référence à des données issues de la bibliographie pour ce groupe d'espèce reste insuffisante. Le CNPN attire l'attention du pétitionnaire sur le risque de sous-estimation de certains enjeux aquatiques en l'absence d'inventaires de terrain, et de leurs fonctions écologiques et services écosystémiques associés, que les cours d'eau concernés par le projet soient permanents ou temporaires. C'est le cas notamment dans ce dossier, avec par exemple, une très nette sous-estimation du rôle du lit majeur de l'Adour en tant que zone privilégiée de reproduction pour le brochet et de son intérêt halieutique (l'absence de prairie inondable étant inhérente à l'endiguement de l'Adour et le rôle des barthes n'étant pas abordé).

Aussi, le CNPN demande à ce que 1/ un inventaire de l'ichtyofaune soit effectué, notamment au droit des affluents de l'Adour dérivés et reprofilés, 2/ les enjeux aquatiques soient réévalués à leur juste valeur ; et 3/ des mesures ERC soient prévues en conséquence pour ces espèces.

Enjeux écologiques : le tronçon de l'Adour concerné par le projet concerne des zones urbanisées à moindres enjeux écologiques et des zones en lien direct avec des milieux semi-naturels ou naturels présentant de très forts enjeux écologiques, reconnus à l'échelle internationale comme nationale et régionale (cf. nombreux classements et zonages au sein desquels le site est inclus). À noter : la présence de quatre habitats d'intérêt communautaire et d'un habitat d'intérêt prioritaire (Aulnaie-frênaies à hautes herbes) ; et de 17,2 ha de zones humides recensées sur le critère végétation.

Evaluation des risques d'impacts : le CNPN souligne un effort de pédagogie du pétitionnaire dans la description détaillée de son projet et le géoréférencement précis des lieux concernés par les différents travaux, habitats naturels et d'espèces.

¹ https://cdi.eau-rhin-meuse.fr/GEIDFile/FAQ_GIEP_AERM_dec2021_171221_W.pdf?Archive=250586807876&File=FaQ%5FGieP%5FaeRM%5Fdec2021%5F171221%5FW%5Fpdf

² <https://uicn.fr/wp-content/uploads/2020/01/sfn-light-ok.pdf>

³ https://www.cerema.fr/system/files/documents/2019/04/9_cerema_presentation_gremillon_v2_2.pdf

⁴ Ex. : <https://www.youtube.com/watch?v=OxX3iA01p30>

Il constate en revanche une évaluation lacunaire de l'ensemble des impacts du projet sur les espèces protégées, qu'elles soient sédentaires ou migratrices ; et plus globalement, sur les fonctions écologiques et services écosystémiques de ce tronçon de l'Adour. L'analyse se concentre en effet sur les incidences du projet à venir (notamment leurs emprises) au regard de la situation actuelle ; mais n'aborde à aucun moment les incidences de ce système d'endiguement (et de son maintien pour de longues années à venir) sur le fonctionnement des milieux naturels et le cycle de vie des espèces protégées, comparé à une absence d'entretien ou à d'autres alternatives techniques possibles, dont le recul des digues ou leur enlèvement partiel en dehors des zones urbanisées à protéger bien sûr.

Aussi, la méthode d'évaluation et de quantification des impacts du projet sur les milieux naturels – y compris les habitats des espèces aquatiques et semi-aquatiques protégées, leurs fonctions écologiques et services écosystèmes associés, devrait être précisée et complétée, l'approche utilisée conduisant pour l'instant à l'omission de nombreuses incidences. Quel raisonnement conduit par exemple à considérer les travaux de défrichement et d'imperméabilisation des sols, engendrant des pertes de connectivité de la Trame verte, comme d'impacts « modérés » ? Ou l'endiguement de l'Adour comme d'impact « faible » sur la Trame bleue ? Les incidences des digues sur le fonctionnement hydro-géomorphologique de l'Adour, dont l'interruption de la connectivité du lit mineur avec son lit majeur et l'augmentation des processus d'érosion qui en résultent, et ses conséquences sur les habitats des espèces protégées aquatiques et semi-aquatiques concernées par le projet (ex. brochet, loutre et vison d'Europe, etc.) doivent être étudiées.

Mesures d'évitement : le CNPN note l'absence de mesures éligibles à l'évitement parmi les propositions effectuées, malgré leur pertinence technique. Il attire l'attention du pétitionnaire sur le fait que la notion de « mesures d'évitement partielles » n'existe pas. Conformément au guide d'aide à la définition des mesures ERC (MTECT, 2018), les mesures ne garantissant pas l'absence totale d'impacts du projet sur les espèces protégées concernées, relèvent de la réduction. Il conviendrait de le corriger dans le dossier.

Mesures de réduction (conception projet) :

Outre les questions d'opportunité de consolidation et d'allongement des digues, la CNPN s'interroge également sur la justification des travaux de dérivation et de reprofilage des cours d'eau. Aucune information n'étant indiquée dans le dossier à ce sujet, malgré la présence probable d'espèces aquatiques et semi-aquatiques protégées, il importerait de compléter le dossier en précisant notamment l'objectif de ces travaux et leurs modalités techniques de réalisation (dont de recréation des habitats aquatiques dans les lits mineurs, et de restauration des berges et des ripisylves). Ceci suppose d'indiquer notamment : les linéaires de cours d'eau avant/après travaux, et les modalités techniques de calage de la pente, du gabarit hydraulique, des profils en long et en travers, d'hétérogénéisation des faciès d'écoulement et des habitats en berges, de replantation des ripisylves, etc. Une validation par l'OFB, des choix techniques proposés, est attendue.

À noter que le bénéfice écologique lié au remplacement d'enrochement des berges par leur consolidation à l'aide de palplanches n'est pas démontré. Ces dernières pouvant créer une surface lisse non biogène, il importe de préciser leurs modalités d'installation à l'aide de schémas présentant le profil en travers de l'installation ; et de modifier ce choix technique en cas de risque d'uniformisation des habitats aquatiques, afin de maintenir un minimum de rugosité et d'hétérogénéité des habitats aquatiques et semi-aquatiques.

Mesures de réduction (chantier) : le pétitionnaire envisage un ensemble de mesures pertinentes. Il importe toutefois de préciser ou compléter certaines d'entre elles.

MR1 – phasage travaux. Il importerait de préciser quand les terrassements sont susceptibles d'être réalisés en cas de portance des sols inadaptée à la poursuite des opérations (ce qui est probable entre les mois de septembre et décembre).

MR3 – mise en place d'un dispositif de filtration.

- Les modalités d'installation des « barrières de rétention provisoire » (dites « à sédiments dans le dossier) suivent les recommandations du guide de McDONALD et al. (2018). Il importerait de préciser les linéaires concernés par cette installation et ses modalités de démantèlement et de gestion une fois le chantier terminé.

- L'usage de filtres à paille/cailloux est en revanche déconseillé compte tenu de leur inefficacité. Le CNPN recommande de s'inspirer d'autres solutions présentées dans le guide de McDONALD et al. (2018) à l'efficacité éprouvée, dont celle de l'épandage et de l'infiltration des eaux dans les parcelles riveraines.

MR6 – la réalisation des chantiers devra éviter tout assèchement des cours d'eau en aval de la zone de chantier. L'utilisation de batardeaux en plaque métallique est déconseillée compte tenu des difficultés à les démanteler.

Mesures de compensation des atteintes à la biodiversité :

La caractérisation du besoin compensatoire conduit à effectuer les remarques suivantes :

- aux différents types de milieux terrestres et humides, devra être ajoutée la catégorie des « cours d'eau » pour laquelle une espèce de poisson devra constituer l'espèce « parapluie » ;
- la nature des habitats d'espèces protégées pris en compte dans l'évaluation des surfaces à compenser doit être précisée (aires de repos et sites de reproduction uniquement ? ou ensemble des habitats nécessaires au bon déroulement des cycles biologiques ?) ;
- l'approche de dimensionnement de la compensation, basée sur un ratio surfacique ne permet pas de vérifier l'équivalence entre pertes et gains de biodiversité. Un complément à la méthode utilisée, permettant de dimensionner les gains de biodiversité engendrés par les mesures de compensation et d'en vérifier l'équivalence avec les pertes, devrait être proposé.

Concernant l'offre de compensation proposée : celle-ci est décrite en détail dans le dossier.

Les 2 mesures dites « in-situ », proposées pour le lotier velu d'une part et le tarier pâtre et le cisticole des joncs d'autre part, s'apparentent à des mesures d'accompagnement ou de réduction, ces dernières permettant uniquement d'atténuer les incidences du chantier sur ces espèces, sans apporter de réelle contrepartie aux habitats détruits et à la perte de fonctions écologiques qui en a résulté. Il conviendrait donc de les requalifier en tant que telles. Concernant :

- la mesure spécifique au lotier velu : en cas d'échec au bout d'une année de suivi, une vraie mesure compensatoire devra être proposée ;
- la mesure spécifique aux tarier pâtre et cisticole des joncs : si l'action de restauration de la prairie paraît pertinente dans son principe, sa situation géographique, coïncée entre une voie ferrée et une rocade, interroge sur sa réelle fonctionnalité, d'autant plus au regard des deux espèces ciblées. Aussi, le gain attendu ne peut qu'être atténué par la perte de fonctions inhérente à l'absence de connectivité entre ce site et d'autres milieux naturels. Et avant de poursuivre, il conviendrait de vérifier si cette action ne risque pas de créer un piège écologique pour ces espèces et d'y remédier le cas échéant.

Les mesures de compensation dites « ex-situ », situées à proximité immédiate et jusqu'à 2 km du projet concernent une surface totale de 12,2 ha, ce qui est à peine supérieur aux surfaces totales impactées par le projet. Il s'agit de parcelles sur des milieux naturels, dont le niveau de dégradation n'est pas systématiquement apparent et pour lesquelles la plus-value des actions écologiques envisagées paraît faible au regard de la destruction d'habitats naturels générée par le projet. À noter que la parcelle BK23 est coïncée entre plusieurs axes routiers ce qui lui enlève tout intérêt fonctionnel.

Afin d'atteindre une réelle équivalence écologique, il importerait :

- de compléter cette offre de compensation par des mesures bien plus ambitieuses de restauration de milieux artificialisés, pour lesquels une connexion avec des milieux naturels reste possible.
- d'assurer la pérennité de ces mesures de compensation, via la mise en place d'une ORE ou d'un bail emphytéotique sur plus de 90 ans.

Mesures d'accompagnement et de suivi : concernant la phase de chantier : un suivi spécifique de la qualité de l'eau en aval immédiat des zones de travaux doit être proposé, assujéti à des obligations de résultats. Par ailleurs, le CNPN demande à ce que les résultats des suivis visant à vérifier l'efficacité des mesures de réduction et de compensation mises en œuvre lui soient transmis,

ceci afin d'alimenter la connaissance scientifique et technique et de valoriser et partager les retours d'expériences en la matière.

En conclusion :

Le CNPN confirme que la protection des biens et personnes du risque inondation relève bien de raisons impératives d'intérêt public majeur.

Cela ne justifie pas pour autant de maintenir et consolider des ouvrages existants, sans vérifier au préalable l'absence de solutions alternatives, moins impactantes pour les milieux naturels et espèces protégées, mais tout aussi efficaces pour les riverains. Cette vérification préalable, condition d'octroi de la dérogation « espèces protégées », manque au dossier. Compte tenu des enjeux écologiques majeurs associés à ce tronçon de l'Adour, et conformément au principe de proportionnalité, le CNPN recommande la réalisation d'une étude du fonctionnement hydro-géomorphologique de ce bassin versant sur un secteur remontant jusqu'à 10 km en amont de Dax, et permettant de comparer le maintien du système d'endiguement actuel, à d'autres solutions possibles basées sur une approche intégrée de la gestion des ruissellements superficiels (ex : combinaison de la consolidation des digues au droit des zones urbaines, avec la restauration de haies, de zones humides et de champ d'expansion de crue en amont et en aval de Dax via le recul de certaines digues par exemple).

Par ailleurs, l'état initial et l'évaluation des impacts, bien que complets pour les milieux terrestres, s'avèrent lacunaires pour les milieux aquatiques ; et les mesures proposées d'évitement, de réduction et de compensation manquent d'ambition au point de ne pouvoir vérifier l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité.

Aussi, le CNPN ne peut garantir le respect de deux des trois conditions d'octroi de la dérogation « espèces protégées » prévues à l'article L. 411.2 du code de l'environnement. La recherche de solutions alternatives plus favorables à la biodiversité devrait être nettement approfondie, et l'état initial et mesures ERC complétés.

Dans l'attente des compléments attendus au dossier, le CNPN émet un avis **favorable** au projet pour les linéaires de digue compris en zone urbanisée (dignes en rive droite des tronçons L1.1 et L1.2 ; digues en rive gauche des tronçons L5.1, L5.2, L4.1, L4.2 et L4.3 ; digues en rives droite et gauche pour les tronçons L3.1, L3.2, L3.3, L3.4 et L7.6.1), mais **défavorable** pour les autres digues et travaux de dérivation et reprofilage des cours d'eau (pour lesquels un avis technique de l'OFB sur la pertinence des modalités techniques de réalisation et de compensation est attendu).

Par délégation du Conseil national de la protection de la nature :

Le Président de la commission espèces et communautés biologiques : Nyls de Pracontal

AVIS : Favorable []

Favorable sous conditions [X]

Défavorable [X]

Fait le : 08/06/2024

Signature :



Le président