

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

(articles L. 134-2 et R. 134-20 à 33 du Code de l'Environnement)

Secrétariat : MTE, DGALN/DEB, Tour Séquoia, 92055 La Défense cedex

Séance du 23 novembre 2021

Délibération n° 2021-26

AVIS RELATIF AU DOSSIER COMPLEMENTAIRE, EN REPONSE A LA DEMANDE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE STRASBOURG, A UNE DEMANDE DE DEROGATION A LA PROTECTION DES ESPECES, DANS LE CADRE DU PROJET D'AUTOROUTE DE CONTOURNEMENT OUEST DE STRASBOURG (ACOS)

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 332-1 et L. 332-2, R. 332-1 et R. 332-9 ;

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 le décret n° 2017-342 du 17 mars relatif au CNPN ;

Vu l'arrêté de nomination au CNPN du 21 mars 2017 et du 6 avril 2021 ;

Vu le règlement intérieur adopté par délibération du 30 octobre 2018 ;

Contexte du projet :

Le CNPN a par 3 fois été consulté sur le fond du dossier du contournement ouest de Strasbourg (ACOS) au titre des travaux préparatoires, de la demande de dérogation pour destruction d'espèces protégées, puis de la mise en œuvre des mesures adoptées, respectivement le 9 novembre 2016, le 15 décembre 2017 et le 25 avril 2019, après avoir fait l'objet le 10 décembre 2010 d'un avis technique préalable relatif aux futures demandes de dérogations de destructions et de déplacements d'espèces protégées.

La nouvelle saisine du CNPN n'a pas pour objet de juger de l'opportunité du projet qui est en cours de réalisation, mais de répondre à la question soulevée par le Tribunal Administratif de Strasbourg en date du 20 juillet 2021 qui pose la question suivante : « *les mesures de réduction et de compensation*

adoptées par l'opérateur permettent-elles le maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées par la demande, ou des cortèges de ces espèces, dans leur aire de répartition naturelle ? Sur la base de l'avis rendu par le CNPN et après prise en compte des recommandations formulées, s'il y a lieu, un nouvel arrêté sera pris par le préfet et soumis au tribunal administratif ».

Pour juger de la pertinence de cette demande, la société ARCOS maître d'ouvrage fournit un nouveau document, intitulé « *dossier en réponse au jugement du tribunal administratif du 20/07/2021* » portant sur :

- l'évaluation du maintien de l'état de conservation des espèces concernées sur la base d'un document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire suivant les bilans des Etats membres au titre de l'article 17 de la DHFF, selon 3 échelles : nationale, régionale et locale,
- le croisement des éléments de diagnostic de l'état de conservation des espèces touchées avec les mesures Eviter-Réduire-Compenser mises en œuvre est réalisé. C'est ce croisement qu'il s'agit d'apprécier.

Résultat de l'évaluation proposée :

- 36 espèces ou groupe d'espèces sont dans un état favorable au niveau local, notamment le cortège des oiseaux des cultures, milieux forestiers, des ripisylves et des cours d'eau
- 11 espèces sont dans un état « défavorable-inapproprié » au niveau local,
- 4 espèces sont dans un état « défavorable-mauvais » au niveau local : le Hamster commun, le Crapaud vert, l'Osmoderne ou Pique-prune et l'Azuré des paluds pour lesquelles le projet doit impérativement garantir leur survie localement.

La stratégie de compensation répond à deux approches :

- Une approche locale « *in situ* » visant à mettre en place des mesures compensatoires à proximité immédiate des habitats impactés par l'aménagement. Cette méthode présente l'avantage de reconstituer des habitats favorables permettant le report des espèces impactées localement,
- Une approche plus globale « *ex situ* » de mesures favorables aux espèces visées dans des secteurs éloignés de l'infrastructure.

Pour le hamster, 9 mesures spécifiques sont détaillées et conformes au nouveau PNA en vigueur. Pour le Crapaud vert, 32 mares seront aménagées sur différents sites *ex* ou *in situ* alors qu'aucun site de reproduction ne serait directement affecté. Pour l'Agrion de mercure, une réhabilitation de tous les cours d'eau traversés ainsi que la création de zones humides, reméandrage et diversification des écoulements sont programmés. Pour l'Azuré des paluds, 24 ha de prairies humides seront restaurés à proximité des populations connues de la vallée de la Bruche et du Bruch de l'Andlau... Les ratios de compensation ont été explicités à partir de la méthode ECOMED pour répondre aux besoins de compensation appliqués au dossier du contournement ouest de Strasbourg : cette méthode attribue à chaque espèce des valeurs de 1 à 4 pour un ensemble de 10 facteurs dont 2 portent sur l'enjeu local de chaque espèce, 4 portent sur les impacts et 4 portent sur la solution compensatoire. La superficie à compenser pour chaque espèce est calculée à partir de la superficie impactée (impacts résiduels) multipliée par le ratio de compensation. Le calcul tient compte de la catégorie d'impact (temporaire ou permanente) et de chaque typologie de surface d'habitats.

Analyse critique du CNPN :

- Le tableau de synthèse de l'évaluation espèce par espèce (document 1) qui présente les statuts de conservation comparés selon l'échelle nationale et régionale, correspond bien à la demande et est plutôt satisfaisant en ce sens que les éléments de connaissance sont à jour et en concordance avec les espèces disposant de plans nationaux d'action comme les Chiroptères, le Hamster commun, l'Agriion de mercure ou le Crapaud vert. En revanche la qualification de l'état de conservation à l'échelon local ne dispose pas de la même rigueur scientifique que les deux autres. Pour considérer qu'un état de conservation est meilleur au niveau local qu'au niveau supérieur (cas de 14 espèces (25%) dont la Crossope aquatique, les Murins à oreilles échancrées, de Natterer, les Noctules commune et de Leisler, la Sérotine commune, la Bergeronnette printanière, le Bruant jaune, le Gobemouche gris, la Locustelle tachetée, le Martin-pêcheur, le Crapaud calamite ou le Brochet), la démonstration n'est pas faite au regard de données fiables ; les situations locales de ces espèces ne sont pas crédibles et suffisamment démontrées. Exemple du Bruant jaune qui, de statut vulnérable selon les critères de l'UICN aux échelles nationale et régionale, se retrouverait à statut favorable car rencontré sur le terrain dans les habitats qui lui sont favorables sans recul dans le temps des observations ! La conséquence est qu'il y a sous-estimation de la menace et donc du dimensionnement de la compensation pour les espèces citées.
- En l'absence d'indicateurs ou d'études fiables permettant de démontrer une meilleure santé des populations locales, c'est le statut de conservation à l'échelle régionale qui doit primer. Il en ressort que les résultats de l'évaluation devraient être : 22 espèces ou groupes d'espèces dans un état favorable ; 19 espèces ou groupes d'espèces dans un état défavorable – inapproprié ; 10 espèces dans un état défavorable – mauvais.
- Le CNPN regrette que le CERFA considère les oiseaux sous forme de cortèges et non par espèce, ce qui a le défaut de masquer des espèces sensibles telles le Pic cendré (espèce en danger) ou la Mésange boréale (espèce vulnérable). Au-delà de la question du seul CERFA, cela nuit à la démonstration de l'état favorable, car ces espèces menacées au niveau national ne font pas l'objet d'une analyse spécifique de l'impact des mesures ERC, ce qui constitue un défaut dans l'analyse.
- Les oiseaux plus communs, également traités au sein de cortèges, sont souvent en déclin mais ne font pas l'objet de mesures spécifiques mesurables. S'il est compréhensible de raisonner en cortèges pour dimensionner des mesures, il faut que ces cortèges soient cohérents (or au sein des espèces agricoles, toutes les espèces concernées n'ont pas les mêmes exigences : on y trouve des espèces davantage inféodées aux prairies, d'autres aux grandes cultures, d'autres aux haies, etc.).
- La seule espèce de flore protégée concernée par le projet a été omise de l'analyse : la Gagée velue. La station est pourtant jugée « unique » au niveau local par le pétitionnaire (mémoire technique complémentaire, p. 29). Or durant l'enquête publique, de nouveaux éléments concernant la population impactée ont été apportés au pétitionnaire, qui ne saurait les ignorer : le nombre de pieds de la population impactée est dix fois supérieur à celui présenté par ARCOS, qui a minimisé l'ampleur de la population détruite – omettant d'ailleurs que dans le cas d'une espèce à bulbe, les bulbes sont également protégés, même en l'absence de pieds visibles. La mesure de réduction pour cette espèce consistait en une translocation. Les résultats de la transplantation ne sont pour l'instant pas concluants : pour cette espèce, le

maintien en bon état de conservation de la population locale n'est vraisemblablement pas atteint.


- Les mesures de compensation situées à toute proximité de l'autoroute (*in situ*) ne peuvent avoir le même ratio de compensation du fait du bruit, du dérangement, du risque de collision que les mesures éloignées des voies. Cela concerne notamment les oiseaux et les chiroptères. Le ratio les concernant doit être reconsidéré à la hausse en tenant compte de la vraie dimension espérée de la compensation, du fait de la moindre qualité de ces espaces. La réponse du pétitionnaire fait état de seulement 4% des mesures compensatoires qui se situent *in situ*.
- Le dimensionnement des mesures compensatoires est-il suffisant eu égard à la mutualisation de ces dernières pour plusieurs catégories d'espèces car la démonstration doit être faite des gains en termes de biodiversité site par site et espèce par espèce ? Le dimensionnement implique de connaître les populations se trouvant déjà sur les sites de compensation pour évaluer les gains possibles, ce que la méthode employée ECOMED ne permet pas. Devant la difficulté d'apprécier la plus-value des mesures compensatoires, le dimensionnement de celles-ci et leur pérennité, le CNPN ne peut considérer qu'elles permettent d'atteindre une absence de perte nette de biodiversité et ainsi un maintien du bon état de conservation local des populations.
- Le CNPN aurait aimé savoir comment seront converties les grandes cultures en prairies de fauche, les pratiques agricoles mises en œuvre (amendement, date de fauche), leur pérennité et leur effectivité sur les espèces protégées ? D'expérience, les mesures compensatoires prises en milieu agricole, qui reposent sur des contrats à la parcelle avec des agriculteurs, n'ont pas de réel effet sur les espèces visées dans le temps (au-delà du 1^{er} contrat de 5 ans) par manque de pérennité des mesures et d'évaluation sérieuse.
- L'état d'avancement des mesures compensatoires et les premiers suivis des mesures a-t-il livré des premières réponses ? Alors que les travaux s'achèvent et que les mesures compensatoires ont été mises en œuvre dès l'autorisation des travaux, nous devrions disposer de certains suivis ... Exemple des mesures agro-écologiques, des mesures compensatoires forestières dont le site 29 restauré en bois humide, ... Rien ne nous est présenté pour juger de l'effectivité des mesures de compensation. Le CNPN préconise un tableau de mise en œuvre des mesures compensatoires avec leurs résultats mesurés dans le temps, rapports de suivis réglementaires à l'appui afin de démontrer le contenu du tableau.
- L'AFAP (restructuration foncière) qui concerne 1600 ha périphériques au projet, est susceptible d'impacter significativement les espèces protégées. La seule réponse qui nous a été apportée est que l'AFAP sera traité de manière indépendante par une autre demande de dérogation. Cela ne nous paraît pas permettre l'évaluation du maintien dans un état de conservation favorable des mesures consécutives au projet qui ne sauraient en être distinctes. Rappelons en effet que d'après l'article R. 122-5 du code de l'environnement, l'étude d'impact doit décrire le projet dans son ensemble ainsi que ses effets directs, indirects, secondaires, cumulatifs, transfrontaliers, à court, moyen, long termes, permanents et temporaires, positifs et négatifs en phase « travaux » comme en phase d'exploitation.

En conclusion, si le dossier présenté par ARCOS en réponse au jugement du tribunal administratif présente des améliorations substantielles, il ne permet cependant pas de démontrer que les mesures qu'il propose garantissent le maintien du bon état de conservation de toutes les espèces protégées impactées par le projet. La sous-évaluation de l'état de conservation local de 14 espèces, l'absence d'analyse sur plusieurs autres espèces, la méthode de dimensionnement ne permettant pas d'évaluer les gains bruts attendus, des mesures compensatoires insuffisamment détaillées et dont l'efficacité,

alors que les travaux sont achevés, ne fait pas l'objet de démonstration, et enfin un désengagement vis-à-vis des impacts indirects du projet sur l'état de conservation local des espèces, ont conduit **le CNPN, par 10 voix défavorables, 3 favorables et 5 abstentions, à estimer que les garanties apportées visant à maintenir dans le temps et à une échelle locale les populations animales et végétales impactées par le passage de l'ACOS dans un bon état de conservation ne sont pas réunies.**

Il est enfin proposé qu'à l'instar du suivi des mesures ERC de la LGV Tours-Bordeaux, le CNPN garde un regard sur l'évolution des mesures en proposant la participation d'un de ses représentants au comité de suivi du projet.

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



Serge MULLER