



COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MESURES DE COMPENSATION DES ATTEINTES A LA BIODIVERSITE ENGAGEES SUR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES – RESERVE D'ACTIFS NATURELS DE COSSURE

Suite à son audition du 06 février 2017, France Nature Environnement Bouches-du-Rhône et France Nature Environnement Provence Alpes Côte d'Azur souhaitent adresser la présente contribution écrite à la Commission d'enquête sénatoriale afin de compléter les informations qui ont pu être discutées à cette occasion.

POSITION DE FNE 13 ET FNE PACA SUR LE MÉCANISME GÉNÉRAL DES MESURES COMPENSATOIRES

FNE 13 et FNE PACA font partie du réseau France Nature Environnement national. A ce titre, nous partageons des principes et une vision commune qui nous amènent aujourd'hui à appuyer et faire nôtre la position FNE sur les mesures compensatoires qui a été explicitée dans sa note du 25 janvier 2017 remise à votre Commission sénatoriale.

Sans reprendre de manière exhaustive les positions et propositions exposées dans la contribution fournie par FNE que nous partageons en tout point, nous souhaitons rappeler ici certains points fondamentaux qui méritent à notre sentiment une attention particulière.

Notre position constante en termes de compensation est **d'appliquer ce principe dans le strict respect de la séquence Eviter/Réduire/Compenser (ERC)**. La compensation d'un projet ne peut s'envisager qu'en ultime recours, après avoir recherché et mis en œuvre toutes les mesures d'évitement et de réduction des impacts de ce projet. Nous rappelons que l'évitement doit également s'entendre par la potentialité de l'abandon d'un projet lorsque celui-ci se révèle inutile.

A maintes reprises, à tous les niveaux nationaux, régionaux et locaux nous avons déploré la tendance des maîtres d'ouvrages à aller directement à la case compensation sans étudier de manière approfondie les solutions alternatives, sans les discuter de manière transparente avec les citoyens concernés, et avec des niveaux de compensation souvent sans rapport avec les impacts réellement subis par le milieu et ses espèces. Eviter les mauvais projets, c'est aussi éviter les contentieux. Il vaudrait mieux mettre toute l'énergie, l'intelligence, le temps des différents acteurs à mieux penser les projets plutôt qu'à chercher à les imposer !

Mais si l'évitement est notre objectif premier, nous sommes aussi réalistes et prenons en compte le fait que la compensation reste absolument nécessaire lorsque le projet a été autorisé par la puissance publique. Cependant, **la compensation doit respecter des obligations strictes** et réaffirmées dans la loi du 08 août 2016 n°2016-1087 :

- La compensation doit être **juste** : la compensation doit se faire à **minima à la hauteur des impacts causés** par le projet et **en relation directe avec les dégâts causés**, c'est-à-dire qu'elle doit respecter une équivalence écologique qui se traduira par une mesure pertinente et proportionnée par rapport aux atteintes causées à l'environnement

- La compensation doit être **durable** : La **pérennité de la gestion à long terme** de la mesure compensatoire est une garantie fondamentale et indispensable à la définition même du caractère compensatoire de la mesure.
- La compensation doit être **locale** : la **proximité géographique réelle avec le projet** est une condition fondamentale pour éviter l'isolement et la fragmentation des populations et habitats d'espèces visées par la compensation. La compensation doit en effet prendre en compte les capacités de dispersion des espèces et habitats concernés.
- La compensation doit être **évaluable** : une mesure compensatoire ne peut avoir d'intérêt que si l'évaluation de son efficacité est rendue possible par la **définition et la mise en œuvre d'indicateurs pertinents** .
- La compensation doit être **efficace** , basée sur des pratiques scientifiques éprouvées, utilisant les meilleures techniques disponibles, tournée vers une restauration équivalente à la destruction et non sur des équivalences douteuses, uniquement foncières et financières.

Ces obligations devraient être mentionnées dans le décret d'application de la loi.

POSITION DE FNE 13 ET FNE PACA SUR LA RÉSERVE D'ACTIFS NATURELS DE COSSURE

Le mécanisme de Réserve d'Actifs Naturels tel que l'expérimentation de Cossure en Crau par la Caisse des Dépôts et des Consignation Biodiversité (CDC Biodiversité) doit être considérée comme une solution parmi d'autres de compensation, ici par restauration de milieux dégradés. Ce mécanisme présente des avantages certains, notamment par la surface du projet qui permet une réelle action de restauration . FNE 13 ne peut que suivre avec intérêt l'expérience menée par la CDC Biodiversité et son évaluation.

L'expérimentation présente des premiers résultats encourageants comme le retour d'oiseaux steppiques sur le site restauré. Indéniablement, **cette opération a eu localement des effets positifs** : réhabilitation d'un milieu favorable à certaines espèces d'oiseaux steppiques (outarde canepetière en particulier), remplacement d'un système agricole intensif par une agriculture plus traditionnelle et respectueuse de l'environnement et réouverture d'un paysage de type steppique au centre de la Crau améliorant la connectivité au sein de la réserve naturelle.

Ce principe d'intervention mérite certainement d'être étendu à d'autres secteurs de la région présentant une pression urbaine, d'activités, d'équipements, d'infrastructures, importante et en même temps un fort potentiel de restauration sur des surfaces significatives.

Cependant, nous faisons une fois encore nôtres les craintes exprimées par FNE dans sa contribution du 25 janvier quant aux dérives pouvant accompagner une telle pratique de compensation par l'offre, à savoir :

- **Une déresponsabilisation des porteurs de projet** dans la réalisation des mesures de compensation
- **Une marginalisation encore accrue des étapes préalables d'évitement et de réduction** des impacts du projet sur le milieu du fait de la mise à disposition des porteurs de projet de mesures de compensation « clé en main »

- **Une standardisation des mesures compensatoires** et donc une perte de cohérence des mesures compensatoires mises en œuvre au regard de la réalité et de la spécificité des impacts causés par chaque projet
- **Une aggravation du risque de cas de double usage des mesures compensatoires** par la compensation des impacts de plusieurs projets par une seule et même mesure compensatoire

De plus, nous émettons certaines réserves sur le cas particulier de la RAN de Cossure :

Le foncier des actifs vendus à des aménageurs au titre des mesures compensatoires appartient à la CDC Biodiversité. Si elle garantit l'aménagement, la restauration et le maintien du milieu au titre des mesures compensatoires pendant 30 ans, en revanche un flou persiste sur la pérennité de ces aménagements au-delà de ce délai. Monsieur PIERMONT, Président de la CDC Biodiversité, a affirmé lors de l'audition du 06 février qu'au-delà du délai de 30 ans, le caractère naturel de la zone était assuré ad vitam aeternam. Si nous prenons bonne note de cette précision, qu'en est-il des garanties apportées à ce caractère conservatoire en cas de cession de la propriété des terrains ? De même, le maintien de la qualité du site en tant que mesure compensatoire n'est assuré a priori que pour une durée de 30 ans. Or, **la pérennité de la mesure compensatoire doit être à la hauteur de la pérennité de l'atteinte compensée : si l'atteinte causée à l'environnement est irréversible et définitive, il doit en être de même de la mesure compensatoire**. Il serait opportun que la sécurité juridique des mesures compensatoires de cette réserve d'actifs naturels soit éclaircie définitivement par la CDC Biodiversité, par la production écrite de la preuve de cet engagement.

Il est impératif de **sécuriser juridiquement la pérennité des mesures compensatoires**, tant en termes temporels que vis-à-vis des potentielles cessions du terrain accueillant les mesures compensatoires dans le futur. Gageons que le décret à venir sur l'agrément des sites naturels de compensation institués par l'article L.163-3 du code de l'environnement encadre justement ces risques de dérives.

De plus, les ratios des premières transactions de la CDC Biodiversité se sont faites sur une base strictement comptable et n'ont pas dépassé un hectare compensé pour un hectare détruit. Nous aurions pourtant pu espérer que l'expérimentation de cette première banque d'actifs naturels permette d'établir un système rationnel, transparent et cohérent d'équivalence entre les surfaces d'habitats impactés et les actifs naturels vendus aux opérateurs. La question du calcul de l'équivalence ne peut pas être laissée à la seule discrétion de la DREAL.

Enfin, les actifs de Cossure vendus par la CDC Biodiversité proviennent quasi-exclusivement de mesures compensatoires liées à la création de plateformes logistiques (un million de mètres carrés d'entrepôts logistiques construits à Saint Martin de Crau¹) dont les **effets cumulés et induits ne sont pris en compte que très partiellement dans les dossiers d'étude d'impact**. **A ne répondre que ponctuellement, au cas par cas, à compenser les dégâts sur la biodiversité de chaque projet sans intégrer leurs effets cumulés, il est absolument certain que l'on ne répond pas à la perte globale de biodiversité sur le secteur.**

¹ Interpellation Stratégique n°03 « Port et logistique » p.29, Mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence, décembre 2015



POSITION DE FNE 13 ET FNE PACA SUR LA PROBLÉMATIQUE DE L'ACTIVITÉ LOGISTIQUE DE SAINT MARTIN DE CRAU ET SES CONSÉQUENCES EN TERMES DE COMPENSATION

Comme l'a très justement fait remarquer la Commission sénatoriale lors de l'audition du 06 février, la Crau constitue **un site patrimonial de valeur mondiale**, un site unique qui induit une **responsabilité collective** en termes de biodiversité qui dépasse largement le périmètre du seul territoire et qui pose de manière absolue la question de **l'intérêt général**.

Or ce site est l'objet de tensions et de conflits d'usage, principalement liés à l'extension en continu de l'activité logistique sur la zone dite du Bois de Leuze et Ecopôle de Saint Martin de Crau.

FNE 13 ainsi que ses associations adhérentes NACICCA et Agir pour la Crau ont déposé plusieurs recours en annulation contre les autorisations d'exploiter de ces entrepôts qui portent gravement atteinte à la biodiversité rare et spécifique de cette zone.

Si un certain nombre de ces exploitants d'entrepôts ont recouru à la compensation de leurs structures par l'acquisition d'actifs de la RAN de Cossure auprès de la CDC Biodiversité (Castorama, Boussard Sud, Boussard Nord), cette compensation ne peut être jugée satisfaisante pour plusieurs raisons.

Les études d'impact présentées par les pétitionnaires sont très insuffisantes à plusieurs titres : prise en compte partielle de la biodiversité présente sur site, non prise en compte des effets cumulés des entrepôts, non respect des obligations d'évaluation d'incidence issues de la législation Natura 2000 (Directives Habitats et Oiseaux). Les impacts directs, indirects, induits et cumulés sont donc largement sous-estimés.

Malgré la faiblesse des études d'impact et d'incidences, les permis et autorisations d'exploiter sont délivrés par la commune et l'Etat, accompagnés d'autorisations de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées. La pertinence et la légalité de ces autorisations de dérogation est là encore souvent contestable. La cour administrative d'appel de Marseille a ainsi annulé l'autorisation de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées accordée à la SCI La Chapelette pour défaut de motivation de l'intérêt public majeur du projet, condition pourtant nécessaire et obligatoire.²

De plus, alors même que les exploitants invoquent une démarche vertueuse au travers de la compensation des atteintes causées, plusieurs actions en justice sont actuellement engagées par nos associations pour travaux sans dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées ou non respect des calendriers écologiques prescrits par les mesures de réduction.

Enfin et surtout, la pertinence de la compensation doit être mise en miroir avec la légitimité des activités compensées. En effet, le Plan local d'urbanisme de Saint Martin de Crau est devant la justice depuis plusieurs années pour ces mêmes raisons (et non pour un problème de commissaire enquêteur !) : plusieurs décisions ont été rendues.

² CAA Marseille, 07 juillet 2015, n°13MA01348, LPO PACA et autres



Le PLU a ainsi été annulé une première fois par une décision du TA de Marseille en juillet 2014, décision partiellement confirmée en appel par une décision de la Cour administrative d'appel de Marseille du 29 octobre 2015 particulièrement révélatrice des travers de la constructibilité de cette zone.³ Le juge a ainsi reconnu que, concernant le secteur n°15 pôle logistique, le rapport de présentation et l'étude environnementale du PLU sont entachés d'insuffisances. Le caractère constructible de la zone pour ce type d'activité a été maintenu alors même que ces documents identifiaient un tel projet d'urbanisation comme susceptible d'affecter de manière significative les sites Natura 2000 situés à proximité immédiate, et la zone elle-même comme étant concernée par la présence d'espèces à enjeux entomologiques et ornithologiques forts (voir le considérant n°35).

Le juge a confirmé l'incompatibilité de la zone désignée pour l'extension logistique avec l'intérêt écologique de celle-ci dans un jugement du 12 janvier 2017⁴.

Dès lors, les mesures compensatoires proposées dans le cadre de la réserve d'actifs naturels de Cossure ne peuvent légitimement apparaître satisfaisantes et suffisantes au regard des illégalités présentées par les projets compensés eux-mêmes.

De même, la directive territoriale d'aménagement des Bouches du Rhône de 2007, élaborée à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat, identifie la Crau, et notamment Saint Martin de Crau comme un territoire d'exception à protéger mais également comme un territoire privilégié d'implantation des entreprises de transport et de logistique du fait de ses grands espaces de faible densité⁵.

La même DTA est pourtant claire : il y a 4 sites prioritaires de logistique que sont Le Canet, Mourepiane, Fos (Distriport) Miramas (Clésud). Ces 4 sites sont équipés rail/route⁶.

A coté de ces sites prioritaires, d'autres sont liés à des dynamiques logistiques de filière (Châteaurenard, Orgon, Plan d'Orgon) et des dynamiques métropolitaines (Salon, Saint Martin de Crau).

Tant que les développements et les potentialités des sites prioritaires n'ont pas été évalués, il est incohérent de parler de secteur stratégique sur Saint Martin de Crau. Son développement est d'opportunité foncière.

EN CONCLUSION, LA POSITION DE FNE 13 ET FNE PACA SUR L'AVENIR DE COSSURE

De toute évidence, les mêmes causes risquent de produire les mêmes effets : le SCOT d'Arles, bientôt à l'enquête publique, *prévoit de **poursuivre et accompagner le développement de la filière logistique** et consacre la structuration et le renforcement de la plate-forme logistique de Saint Martin de Crau, avec une offre foncière « de portée SCOT »*, c'est-à-dire importante (PADD). Le DOO quant à lui précise que *sur l'entité Rhône Crau Camargue, la majorité des extensions de zones se fera sur la commune de Saint-Martin-de-Crau, en lien*

³ CAA Marseille, 29 octobre 2015, n°14MA04062 et 14MA04476, Commune de Saint Martin de Crau

⁴ TA Marseille, 12 janvier 2017, n°1400631, Association Agir pour la Crau et autres

⁵ DTA des Bouches-du-Rhône, mai 2007, p.42

⁶ DTA des Bouches-du-Rhône, mai 2007, p.74



notamment avec les objectifs de renforcement de la filière logistique, en particulier sur les secteurs suivants : Bois de Leuze (aujourd'hui sur 90 hectares, et à moyen terme sur près de 200 hectares) , Ecopole (superficie de 150 ha, ce site peut accueillir de nouvelles activités grâce à une importante réserve foncière), Mas de Gouin et La Thominière.

Certains de ces secteurs d'extension prévus au SCOT font à l'heure actuelle l'objet de contentieux. D'une manière générale, les prescriptions du SCOT sur les secteurs à fort enjeux patrimoniaux restent vagues et de faible portée. Une prescription porte sur la compensation pour le foin de Crau : R93 : *Au regard du rôle de la culture du Foin de Crau dans la recharge de la nappe, le SCOT recommande l'application de la doctrine « Éviter, Réduire, Compenser » lorsque les projets d'aménagement impactent des surfaces de prairies irriguées alimentant la nappe phréatique de la Crau, notamment en prévoyant la relocalisation des prairies irriguées lorsque leur disparition ne peut être évitée.* Aucune prescription n'est donnée sur le coussoul en dehors de celle portée sur Réserve Naturelle Nationale des Coussouls de Crau

Il y a là une contradiction forte avec les enjeux de préservation à l'échelle nationale et européenne.

Face à ces contradictions et aux faiblesses des documents d'urbanisme précités concernant l'implantation logistique au regard des enjeux environnementaux en présence, FNE 13 demande au Préfet, au Conseil Départemental et à la Métropole, **l'élaboration d'un schéma de cohérence logistique**, afin d'alimenter la réflexion sur les documents d'urbanisme (SCoT et PLU), et la réflexion sur le SRADDET en cours d'élaboration. L'objectif est d'apporter de la cohérence à une échelle intercommunale pour optimiser le foncier, et du fonctionnement systémique pour favoriser l'intermodalité.

De même, le Grand Port Maritime de Marseille (GPMM) doit prendre ses responsabilités et envisager les impacts de son activité au-delà des limites du grand port stricto sensu. Nous demandons au GPMM et à son conseil de développement, dans le cadre de la consultation permanente, de jouer un rôle actif pour animer la concertation sur cette question d'aménagement des territoires impactés par l'activité du grand port.

A l'instar de la charte signée entre la ville de Marseille et le GPMM pour les bassins Est, la préparation d'une charte analogue entre la métropole Aix Marseille Provence, le pays d'Arles et le GPMM serait souhaitable. Le conseil de développement pourrait animer la concertation pour l'élaboration de cette charte.

Ces démarches se substitueraient à la logique actuelle d'une seule volonté d'un maire de développer du foncier économique sans efficacité.