

Les dérogations espèces protégées

8ème Forum Rivières – 14 et 15 novembre 2013

Isabelle DAVAL
DREAL Poitou-Charentes /
Service Nature Eau Sites et Paysages /
Division Nature Sites et Paysages



Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
Poitou-Charentes

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir

Contenu de la présentation

- Le régime de dérogation à l'interdiction de détruire des espèces protégées
 - La protection des espèces, une idée nouvelle ?
 - Les interdictions concernant les espèces protégées
 - Les 3 critères pour pouvoir déroger à la protection stricte
 - Articulation avec les autres statuts ou procédures
- Evitement / Réduction / Compensation ?
- La compensation dans les dossiers de dérogation espèces protégées
 - Définitions
 - Nature de la compensation
 - Exemples
 - Pérennité, suivi, évaluation
- Conclusion : les avantages et inconvénients du système de dérogation espèces protégées



La protection des espèces, une idée nouvelle ?

- Origine de la réglementation espèces protégées :
 - Loi de protection de la nature en France : 1976 (articles L411-2 du CE)
 - **Statut d'intérêt général** reconnu pour la protection des espaces naturels, paysages et espèces
 - **Instauration du principe de la protection** et de l'établissement de listes d'espèces animales et végétales sauvages protégées

Espèces protégées = espèces visées par les arrêtés ministériels (listes positives)

- Un durcissement récent de la réglementation ?
 - Jusqu'en 2006, aucune dérogation possible hors motifs scientifiques, bien que la DO et la DHFF le prévoient depuis l'origine (resp. 1979 et 1992 !)
 - A partir de 2007 (arrêté modalités de dérogation), ouverture de la possibilité de dérogations pour « [...] raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale et économique [...] »
- En réalité, assouplissement de la réglementation, mais renforcement de son application !

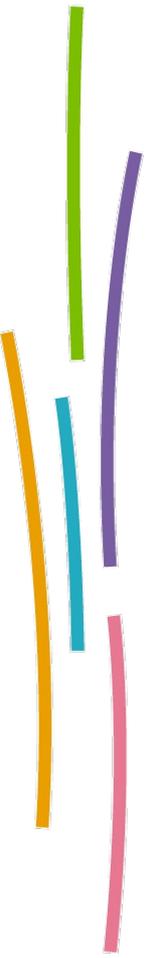
Les interdictions concernant les espèces protégées

- Pour la flore (arrêté de 1982)
 - Art 1 (annexe I) : « [il est] interdit en tout temps et sur tout le territoire national de **détruire**, [...] et d'utiliser tout ou partie des spécimens sauvages des espèces sauvages [...], à l'exception des **parcelles habituellement cultivées**. [...] les interdictions [...] ne sont pas applicables aux opérations d'**exploitation courante** [...] sur les parcelles habituellement cultivées
 - Art 2 & 3 (annexe II) : seule la destruction est interdite, l'utilisation et le commerce peut être autorisé par le ministre après avis CNPN
- Pour la faune (arrêtés par groupes, de 1988 à 2011)
 - Protection des **spécimens** (à tout stade de développement du nid à l'adulte)
 - ➔ ■ Protection des **habitats de repos et de reproduction** [...]
 - ➔ ■ **Perturbation intentionnelle** [...], notamment pendant la période de reproduction et de dépendance [...]
 - « pour autant que [cela] remette en cause le **bon accomplissement de ces cycles biologiques** »
 - **L'utilisation** commerciale ou non
- Pas de notion **d'effet significatif** comme pour Natura 2000

Les 3 critères pour pouvoir déroger à la protection stricte

Les textes nationaux (L411-2) et européens (DO article 9 et DHFF article 16) prévoient des possibilités de déroger à la stricte protection des espèces, à 3 conditions :

1. Que le projet réponde à l'un des cinq objectifs :
 - Intérêt de la protection de la biodiversité
 - Pour prévenir dommages aux cultures, élevage [...]
 - Pour la santé, la sécurité publique, ou d'autres **raisons impératives d'intérêt public majeur**, y compris de nature sociale et économique [...]
 - À des fins de recherche et d'éducation
 - Pour permettre prélèvement ou détention d'un nombre limité de spécimens
2. Qu'il n'y ait **pas d'autre solution satisfaisante** de moindre impact
3. Que la dérogation ne nuise pas au **maintien** dans un **état de conservation favorable**, des **populations** des espèces concernées [...]

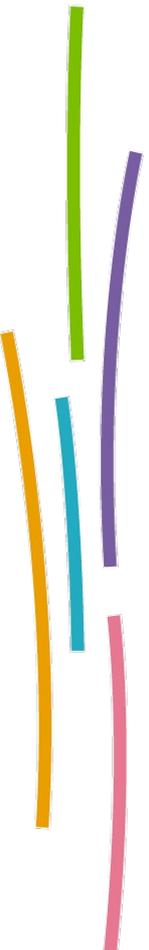


Articulation avec les autres statuts ou procédures

- Réglementation espèces applicable pour tout projet, en tout lieu, indépendamment des autres autorisations ou approbations
- Etudes d'impacts :
 - Source principale des demandes de dérogations, l'analyse des impacts sur la biodiversité comprend l'analyse des enjeux espèces
 - La DREAL incite à ce que **la nécessité ou pas d'une dérogation espèces protégées** soit une **conclusion claire de l'étude d'impact** (responsabilité BE/MO)
- Natura 2000 :

L'essentiel des principes sont communs (en particulier 3 conditions pour accepter un projet impactant les objectifs des sites Natura 2000) mais :

- EI N2000 ne porte que sur espèces et habitats d'intérêt communautaire
- la notion d'incidence significative sur les objectifs de conservation (qui n'existe pas pour les espèces protégées)
- Attention, les espèces « Natura 2000 » ne sont pas toujours à plus fort enjeu que les espèces protégées « nationales »
- ZNIEFF et autres zonages de porter à connaissance (ex PNA) :
 - Indiquent l'existence d'enjeux sur un territoire (habitats et espèces), pour lesquelles il faut analyser si un projet peut les impacter



Eléments de base de la dérogation

- Toutes les espèces protégées impactées doivent être incluses :
 - Spécimens, habitat de repos ou repro, perturbation intentionnelle en repro
 - = **sécurité juridique** du dossier
 - Les compensations (et les ratio) seront justifiés espèce par espèce, éventuellement en regroupant les espèces par cortège / milieu. Définition des MC pour les espèces à plus fort enjeu, par type de milieu.
- Analyse des impacts, comme pour une EI classique :
 - **Tous impacts** temporaires ou permanents, directs, indirects, induits
 - Nécessité de **quantifier** les impacts : nb d'individus, surfaces d'habitat...
 - **Aucun groupe** taxonomique ne doit être **négligé** (exigence qui se reporte sur l'étude d'impact en amont)
- Objectifs de l'argumentation du dossier de dérogation
 - démontrer que l'**impact** est **inévitabile**
 - démontrer qu'il est **minimisé**
 - **quantifier et qualifier** les impacts **résiduels**
 - proposer des **compensations** à la **hauteur** de ces impacts

Séquence EVITER REDUIRE COMPENSER

Mesures d'Evitement / Réduction / Compensation ?

- Protection des milieux aquatiques par le déplacement du profil en long d'une infrastructure
- Mise en place de protections phoniques
- Création d'une « maison de la nature »
- Bassin déshuileur/dégraisseur
- Mise en place d'un plan de gestion de l'habitat d'une espèce protégée
- Prise d'un arrêté de protection de biotope
- Choix d'un viaduc pour traverser une vallée
- Financement d'un programme de recherche sur le Grand Rhinolophe



La compensation dans les dossiers de dérogation espèces protégées : *définitions*

- Mesure compensatoire = une ou plusieurs actions écologiques + mesures de gestion (maintien des effets dans le temps)
 - Restauration ou réhabilitation (y compris mesures de gestion)
 - Création (y compris mesures de gestion)
 - Evolution des pratiques de gestion
- Additionalité
 - Lorsqu'elle génère un gain écologique pour le site de compensation qui n'aurait pas pu être atteint en son absence.
 - 3 types d'additionalité (à démontrer dans le dossier d'instruction)
 - écologique (fonction de la modalité de compensation choisie)
 - aux engagements publics
 - aux engagements privés
- Equivalence
 - **Evaluer et comparer les pertes écologiques** liées à l'impact résiduel d'un projet et les **gains écologiques** liés à la mesure compensatoire, de façon à concevoir et dimensionner cette dernière : aboutit à un **ratio** (facteur de comparaison entre pertes et gains x coefficient d'ajustement)



La compensation dans les dossiers de dérogation espèces protégées : *nature de la compensation*

- objectif, compenser les impacts **espèce par espèce, habitat par habitat**.
- Dans la pratique, **regroupement des espèces par cortège/habitat**, et raisonnement des mesures pour des espèces « parapluie » (souvent les plus patrimoniales : Cistude, Outarde, Vison, ...)
- Compensations par des **actions de gestion concrètes de terrain** :
 - **création** d'habitats (mares, talus à reptiles, cultures faunistiques à Outarde...),
 - **Restauration** d'habitats dégradés (réouverture de milieux enfrichés, nouvelle gestion hydraulique favorable aux zones humides...)
 - **Conservation** de milieux en bon état **si menace directe avérée**
- Le dossier de dérogation doit clairement montrer la faisabilité de la mesure et être suffisamment opérationnel (description technique des travaux, estimation des coûts, maîtrise foncière ou d'usage))



La compensation dans les dossiers de dérogation espèces protégées : exemple RN10 en Charente

Mise à 2x2 voies sur 11,3 km

- **Piment royal** (*Myrica gale*) en fonds de talweg : 2 stations (260 ind. sur 5 ares) dans l'emprise (enjeux « faible »).
MC : maîtrise foncière (1 000 m²), restauration et suivi (30 ans) d'habitats tourbeux hébergeant l'espèce.
MA : suivi scientifique (10 ans) des stations (y compris niveau et qualité physico-chimique des eaux) situées à proximité de l'infrastructure.
- **Acquisition et/ou conventionnement de 128 ha d'habitats** dont **65 ha** pour **Amphibiens** de boisements hygrophiles, mares, étangs, prairies humides (**20 ha détruits**) et **12 mares de substitution** qui devront être fonctionnelles avant la **destruction des 4 mares**.
- **Acquisition et/ou conventionnement de 37 ha** de boisements hygrophiles, prairies humides, milieux landicoles (**6 ha détruits**) pour **Vison** et **Loutre** ;

Plans de restauration et de gestion + suivi sur 30 ans.



La compensation dans les dossiers de dérogation espèces protégées : *exemple : Center Parcs en Vienne*

Aménagé dans le Bois privé de la Mothe Chandénier (264 ha), ancienne ZNIEFF (1983) déclassée lors de l'actualisation pour cause de dégradation significative du milieu (plantations de résineux) - communes de Trois Moutiers et Morton. 800 cottages et 20 maisons dans les arbres.

- Mesures compensatoires « spécifiques » :
 - au sein d'une zone du Center Parcs, non accessible au public :
 - **Damier de la Succise** : création et gestion de milieux humides favorables à l'implantation de la Succise des prés
 - **Amphibiens** (notamment **Triton crêté**) : création de 12 mares (150 m²)
 - dans une propriété adjacente (65 ha) acquise, restaurée et gérée pour maintenir une mosaïque de milieux favorables aux espèces inféodées aux zones humides (**Amphibiens, Reptiles**)
- Mesures d'accompagnement : restauration hydrosystème d'un ru :
 - rétablissement de l'écoulement par restauration (reétanchification) du lit mineur et mise en place d'obstacles (fosses avec murs verticaux à paroi lisse) pour interdire l'accès de la station de présence de l'**Ecrevisse à pattes blanches** à l'espèce américaine envahissante.
 - Restauration physique différenciée en fonction de la nature actuelle du lit, du milieu et de la sensibilité des espèces présentes (**juvéniles d'Ecrevisses, Agrion de Mercure**)

Plans de gestion + suivi sur 20 ans

La compensation dans les dossiers de dérogation espèces protégées : *pérennité, suivi, évaluation*

■ *Pérennité de la compensation :*

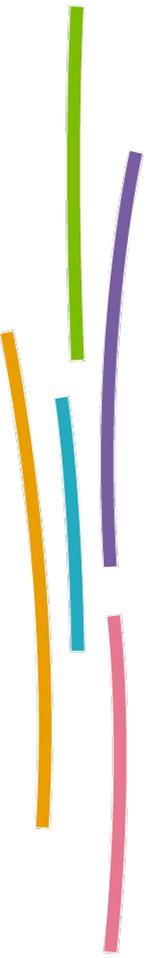
- Disposer d'un **site approprié** : maîtrise foncière ou maîtrise d'usage (bail emphytéotique, prêt à usage, bail rural, conventionnements divers...)
- Programmée sur **durée du projet** ou sur une durée de l'ordre de **25-30 ans** dans le cas contraire (ex LGV > 50ans)
- Mettre en œuvre une gestion adéquate (**plan de gestion...**)
- Suivi de la mise en œuvre par un **comité de suivi** prévu dans les arrêtés des projets complexes (ex LGV, RN10,...)
- En cas de risque d'atteinte aux milieux compensatoires, le CNPN peut exiger une **mesure réglementaire** complémentaire (APPB)
- En cas de maître d'ouvrage n'ayant pas la capacité de gérer les terrains concernés, **rétrocession** à un organisme gestionnaire d'EN : CEN, collectivité (prévu pour LGV au profit du CEN)...

■ *Suivi et évaluation :*

- Suivi de la bonne mise en œuvre des mesures : via bilans périodiques et comité de suivi, bilans adressés à la DREAL
- Suivi de l'efficacité des MC, ajustements de la gestion. Trop souvent seulement suivi de la présence/absence des espèces cibles, mais de plus en plus protocoles de suivi plus élaborés et plus « scientifiques »

Conclusion : les avantages et inconvénients du système de dérogation espèces protégées

- Atouts :
 - Procédure jugée contraignante par les MO et BE : la simple menace d'avoir à faire un dossier permet parfois des modifications de projet évitant des impacts !
 - Le niveau de définition des impacts est plus fin que dans l'EI, ce qui permet de faire progresser aussi les EI
 - Nécessite des compétences réelles, ce qui permet de « récupérer » les mauvaises EI faites par des BE peu compétents
 - Seule procédure permettant d'exiger de façon précise des mesures compensatoires
 - EI classiques non conclusives sur les impacts, ou floues
 - EI N2000 avec incidences souvent jugées non significatives (en %), mais non mesurées réellement
 - Rôle « d'arbitre » du CNPN permet de « faire peur » au MO/BE et évite les pressions des MO sur les préfets et services de l'Etat



Conclusion : les avantages et inconvénients du système de dérogation espèces protégées

■ Inconvénients :

- Cadre réglementaire rend presque inévitable le recours à une dérogation dans les régions à forte biodiversité (impacts spécimens quasi inévitable sur les oiseaux de plaine, amphibiens par ex)
- Par ricochet, arbitrage parfois subjectif du niveau d'impact nécessaire pour déclencher la procédure de dérogation (du point de vue du MO, du BE comme des services de l'Etat)
- Coût de la compensation qui peut apparaître comme « insupportable » (financièrement, en terme d'emprise)
- Limites actuelles de la connaissance pour définir des MC efficaces
- Procédure indépendante des autres réglementations : mal intégrée par les services instructeurs sans compétence environnementale
- Les BE qui travaillent le mieux aboutissent plus souvent à identifier des impacts sur des espèces à enjeu (car ils les inventorient !), ce qui peut aboutir à pénaliser plus les projets bien étudiés que les projets les plus impactants
- Nécessité de faire monter le niveau des EI pour homogénéiser la prise en compte des espèces (et faire le ménage dans les BE incompetents)
- Procédure chronophage pour tous les acteurs concernés, et qui génère des engagements de long terme qui vont gonfler progressivement la charge de travail des services de l'Etat...

Pour aller plus loin...

- Guide « *Espèces protégées aménagements et infrastructures* » MEDDE
- Revue « *Sciences Eaux et Territoires* » Hors série 2013. Article hors série n°12 : *Mesures compensatoires pour la biodiversité : comment améliorer les dossiers environnementaux et la gouvernance ?*
Www.set-revue.fr

Et pour prendre du recul :

- Philosophie de la biodiversité - V. Maris – Ed° Buchet-Chastel, 2010

Merci de votre attention ...

