



PRÉFET DE LA REGION PAYS DE LA LOIRE

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire

Nantes, le 10 FEV. 2017

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
sur le dossier de travaux de renforcement des digues
situées au sud du port du Bec sur la commune de Beauvoir-sur-Mer
DÉPARTEMENT DE LA VENDÉE

L'avis qui suit a été établi en application de l'article L.122-1 du code de l'environnement. Selon l'article R.122-1-1 du même code, l'autorité administrative compétente pour ce projet est le préfet de région, qui s'appuie pour préparer son avis sur les services de la DREAL.

Cet avis, transmis au porteur de projet, est à joindre au dossier soumis à enquête publique.

L'avis porte sur la qualité du dossier de demande de concession d'utilisation du domaine public maritime (DPM), en particulier l'étude d'impact valant dossier d'incidence au titre de la loi sur l'eau, et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet.

1 - Présentation du projet

Par courrier déposé le 14 septembre 2016 auprès du préfet de la Vendée, le syndicat mixte de défense contre la mer du littoral continental de la baie de Bourgneuf (SMDCMLCBB) sollicite une concession d'utilisation du DPM pour des travaux de réfection de 1570 mètres linéaires de digues situées sur la commune de Beauvoir-sur-Mer, au sud du port du Bec.

Ce projet fait également l'objet, suivant le courrier de saisine du syndicat mixte adressé à la direction départementale des territoires (DDTM) de la Vendée, d'une déclaration au titre de la loi sur l'eau, d'une demande d'autorisation de travaux en site en instance de classement et d'une demande d'autorisation de destruction d'espèces protégées. Excepté le dossier d'incidences au titre de la loi sur l'eau inclus dans l'étude d'impact, les dossiers afférents à ces procédures, instruites parallèlement à la demande de concession d'utilisation du DPM, ne sont pas connus de l'autorité environnementale, saisie pour avis par le préfet de la Vendée le 12 décembre, sur une version du dossier datée du 23 juin 2016.

Les travaux envisagés sont référencés en tant qu'action 2-9a du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) de la baie de Bourgneuf labellisés en CMI le 19 décembre 2013. Ils visent à prévenir et à réduire les atteintes à la sécurité des personnes et des biens pouvant résulter du risque de submersion qui affecte ce secteur de la commune, en particulier le lotissement des Petits Arsais (une cinquantaine de maisons exposée selon l'étude d'impact), des installations conchylicoles et des terres arables.

D'un montant estimé à 1 850 000 euros hors taxes, les travaux prévoient le confortement de 3 tronçons de digue et le réaménagement d'un ouvrage hydraulique traversant. Il est prévu qu'ils se déroulent de septembre 2017 à mars 2018.

2 - Les principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale

Au regard de la nature et de la localisation du projet, les enjeux environnementaux identifiés concernent essentiellement l'efficacité du projet face aux risques naturels pour la protection des populations, la prise en compte des milieux naturels, ainsi que de la dimension patrimoniale des ouvrages concernés et leur insertion paysagère - le projet étant situé dans un projet de site classé et à proximité d'un site inscrit - tant dans la phase des travaux initiaux qu'en phases de fonctionnement et d'entretien.

3 - Qualité du dossier

L'étude d'impact et son résumé non technique sont précédés d'un rappel du cadre juridique et de la procédure d'instruction d'une demande de concession d'utilisation du DPM, d'une description du projet et des mesures de maintenance et de suivi de l'ouvrage envisagées, et d'un résumé non technique de la demande.

Le dossier est construit suivant les exigences de l'article R. 122-5 du code de l'environnement définissant le contenu d'une étude d'impact.

Cependant, il aurait gagné en qualité avec des précisions pour bien mesurer l'adéquation du projet avec les enjeux identifiés. Outre les remarques par thématiques figurant en partie 4 du présent avis, on note que :

- les rampes d'accès (à la digue et aux exploitations conchylicoles) mentionnées dans le dossier et l'organisation du chantier ne sont pas clairement présentés et cartographiés ;
- il aurait été utile que le dossier précise si la servitude de passage des piétons sur le littoral est mise en œuvre sur la commune et quel tracé elle emprunte dans ce secteur et dans le secteur où est projetée la mesure compensatoire. Cela aurait permis de mesurer les interactions éventuelles entre le projet et les circulations piétonnes en matière de dérangement de la faune ;
- le dossier devrait préciser pour combien d'années l'attribution d'une concession d'utilisation du domaine public maritime (DPM) est demandée, s'agissant d'une donnée essentielle pour estimer la durée probable des impacts dommageables du projet sur l'environnement ;

- au vu du dossier, la définition du projet et de son emprise reposent sur une analyse multi-critères intégrant à la fois des facteurs socio-économiques, administratifs et environnementaux. Le dossier indique ainsi que le projet entraînera 6378 m² d'emprise additionnelle sur le DPM, du fait notamment d'une volonté de ne pas prendre de terrain aux ostréiculteurs et exploitants agricoles bénéficiaires de la protection induite par la digue, et de ne pas retarder la mise en œuvre du projet par une procédure de déclaration d'utilité publique (DUP). Toutefois, l'argumentaire reste imprécis : le dossier ne démontre ni que la réduction des terrains serait fortement dommageable pour les professionnels et non compensable à proximité, ni l'impossibilité pour de procéder par acquisition amiable ou de conduire une procédure de DUP dans un délai raisonnable pour ce projet. Aucun planning type des procédures n'est d'ailleurs joint.

- la cherté étant présentée comme un critère de choix, les coûts comparés des différentes variantes auraient également dû être indiqués ;

- le dossier ne justifie pas expressément du respect de la loi Littoral. Il se réfère uniquement au plan d'occupation des sols, en omettant d'indiquer comment est zoné la partie bleue. Il devrait expliquer si l'extension d'emprise des digues (non superposée au cadastre) impacte ou non un espace remarquable au sens de l'article L.121- 23 du code de l'urbanisme. Si c'est le cas, le dossier devrait analyser si le projet respecte le critère limitatif qui permet la réalisation d'aménagements nécessaires à la sécurité civile dans ces espaces, à savoir que la localisation des aménagements qui y sont projetés réponde à une nécessité technique impérative.

- le dossier ne développe pas tous les aspects liés aux apports de matériaux extérieurs (volumes pressentis, provenance, émissions liées aux 1400 rotations de camions requises...);

- l'analyse des cumuls d'impact avec d'autres projets connus indique l'absence d'autres projets connus. Le dossier aurait mérité de justifier les raisons pour lesquelles les impacts du projet de confortement et de rehausse des digues de la Barre-de-Monts, objet d'un avis de l'autorité environnementale, n'ont pas été pris en compte dans l'analyse ;

- le projet est présenté, sans plus de détail, comme la composante 2-9a du PAPI. Le dossier indique par ailleurs que le projet « concourt » à la protection du lotissement, ce qui signifie potentiellement que la protection du lotissement implique le maintien, le confortement ou l'aménagement d'autres ouvrages. De plus, l'étude de danger intègre un 4ème tronçon, ce qui traduit potentiellement une unité fonctionnelle entre les 3 tronçons objet du présent avis et le 4ème. Outre l'intérêt qu'aurait le public à trouver dans le dossier une explication de l'articulation du projet avec d'autres tranches de travaux, l'étude d'impact devrait justifier pour quelles raisons le porteur de projet estime ne pas être concerné par l'obligation définie au 12° de l'article R 122-5 du code de l'environnement qui prévoit que *"Lorsque le projet concourt à la réalisation d'un programme de travaux dont la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact comprend une appréciation des impacts de l'ensemble du programme"*.

4 – Prise en compte de l'environnement par le projet

Efficacité du projet en termes de risques naturels

Au regard de la prévention des risques naturels, l'étude d'impact doit apporter la démonstration que la technique envisagée est la plus appropriée pour maîtriser les causes des désordres observés et/ou leurs effets.

Le dossier explique que le diagnostic a mis en évidence le mauvais état des digues (fissures, tassements, glissements...) et de l'ouvrage traversant. Il conclut à la nécessité d'une uniformisation de la cote de la crête à 5 ou 5,3 m. NGF selon les tronçons (non comptés la conservation des points actuellement plus hauts et une majoration de 10 cm en prévision des tassements) et d'un confortement de l'ensemble des digues, impliquant notamment un adoucissement de leur pente côté mer. L'objectif est de se prémunir d'un risque de surverses et de rupture et de faciliter l'évacuation de l'eau, y compris dans le cadre de l'activité habituelle des conchyliculteurs.

Au cas présent, l'étude de dangers n'a pas été fournie à l'autorité environnementale. Le dossier et l'étude d'impact comportent par ailleurs des lacunes qui ne permettent pas à l'autorité environnementale d'apprécier finement les risques naturels et hydrauliques pris en compte et la cohérence du système de protection envisagé. A titre d'exemple, le dossier aurait dû cartographier la zone que les travaux visent à protéger du risque de submersion.

Pour autant et sous réserve des compléments à apporter, ces manques de précisions n'apparaissent pas, en l'état des éléments disponibles, de nature à remettre en cause l'utilité du projet au regard des enjeux humains déjà identifiés.

Prise en compte des milieux naturels

La commune et ses abords sont concernés par de nombreux zonages d'inventaire et de protection du patrimoine naturel, attestant de leur intérêt patrimonial, notamment : loi Littoral, site Natura 2000 « Marais breton, baie de Bourgneuf, Ile de Noirmoutier et forêt de Monts », zone humide d'importance nationale du marais breton, différentes zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

De plus, le projet, dans sa version actuelle, engendrera la destruction d'espèces protégées faunistiques et floristiques et nécessite à ce titre des demandes d'autorisation au titre de la législation sur les espèces protégées, instruites parallèlement au présent dossier.

Il est ainsi particulièrement important que les inventaires et analyses de l'état initial et des impacts en termes de milieux et d'espèces figurant dans l'étude d'impact soient précis et adaptés à une connaissance et à une prise en compte satisfaisantes des enjeux. Or, les données fournies au dossier s'appuient davantage sur des sources bibliographiques que sur la récolte de données propres (pour la faune, seulement 2 jours de terrain ont été jugés utiles). Les corridors écologiques locaux utilisés par les espèces recensées ne sont pas présentés et les périmètres d'études (y compris des effets indirects potentiels) ne sont pas suffisamment justifiés.

Le dossier indique que le projet entraînera la destruction d'environ 9300 m² d'habitats humides durant les travaux. Il justifie le parti d'aménagement retenu (avec les imprécisions évoquées ci-avant) et prévoit des mesures d'évitement, de réduction et de compensation à la destruction des milieux et habitats naturels humides et aquatiques, permettant d'escompter la reconstitution des habitats naturels touchés d'ici 2 à 5 ans, sauf pour 2000 m² d'entre eux.

Le dossier est concerné par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2016-2021 du bassin Loire-Bretagne (SDAGE) et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du marais

breton et de la baie de Bourgneuf, révisé récemment. La disposition 8B-2 du SDAGE indique que les mesures compensatoires doivent être cumulativement équivalentes sur les plans fonctionnel et de la qualité de la biodiversité et situées dans le bassin versant de la masse d'eau. A défaut, la compensation porte sur une surface égale à au moins 200 %. Dans tous les cas, la gestion, l'entretien des zones de compensation sont de la responsabilité du maître d'ouvrage et doivent être garantis à long terme.

Le dossier ne prévoit pas de mesures compensatoires pour la perte d'habitats des espèces vivant dans les buissons subsaumâtres (gorge bleue à miroir, linotte mélodieuse, bruand des roseaux) dans l'attente de leur reconstitution. Il prévoit des travaux favorables aux larvo-limicoles dans le polder du Dain.

Ce dernier et ses abords ont fait l'objet de multiples dossiers d'aménagements au fil des années (éoliennes, entreprise conchylicoles etc.), donnant lieu pour plusieurs d'entre eux à la définition et à la mise en œuvre de mesures compensatoires encadrées par des procédures administratives, concernant par exemple la lagune sur laquelle sont projetées les mesures compensatoires du présent dossier.

Afin de pouvoir mesurer l'opportunité et la plus-value environnementale des mesures envisagées, ainsi que leur articulation (y compris l'absence de doublons) avec les mesures existantes, il aurait été important que le dossier rappelle la teneur exacte et l'emprise des mesures retenues à l'occasion de précédentes autorisations délivrées dans ce secteur de la commune.

Le dossier aurait également mérité de présenter un engagement en termes de calendrier de mise en œuvre de cette mesure, et de comporter un plan de gestion permettant d'apprécier si la compensation envisagée est pleinement adaptée et garantie sur toute la durée du projet (qui peut être de 30 ans pour une concession d'utilisation du DPM). L'article R 122-5 du code de l'environnement demande d'estimer le coût des mesures envisagées. Le dossier évalue le coût initial de restauration des îlots, mais omet d'estimer les coûts éventuels de gestion et d'entretien de ces îlots sur la durée de la concession.

Le dossier ne prévoit pas non plus de mesures correctives si les suivis prévus (de un à cinq années suivant les secteurs) montrent l'insuffisance ou le manque d'efficacité des mesures mises en œuvre. L'annexe 2 du dossier confie à la fédération de chasse le suivi de la mise en œuvre de la mesure compensatoire prévue dans la lagune du Dain. Il est indiqué qu'elle dispose de nombreuses données qui serviront d'indicateurs. Toutefois, celle-ci ne sont pas présentées.

Paysage

Au regard de l'enjeu de sécurité qu'il représente, et si des travaux de réfection et de confortement de digues, même sans rehausse, marquent nécessairement le paysage, le projet ne devrait pas présenter d'impact rédhibitoire à l'échelle du grand paysage et du paysage perçu par les riverains, une fois que les milieux auront progressivement recouvert leur fonctionnement.

Le dossier mentionne la présence sur le secteur 3 d'un perré de pierres sèches appareillées, témoin des méthodes mises en œuvre historiquement, que des nécessités techniques obligeront à recouvrir dans le cadre du présent projet, malgré son intérêt patrimonial. Il aurait été souhaitable que l'étude d'impact comporte des illustrations et une localisation cartographique de cet ouvrage ancien, permettant d'en garder la mémoire.

Le dossier aurait mérité de décrire brièvement la zone habitée des Petits Arsais, le projet s'en situant à seulement 200 mètres au point le plus proche. Au vu de l'organisation du bâti sous forme de lotissement linéaire et de son exclusion du site inscrit et du site classé, on peut toutefois supposer qu'il ne présente pas un intérêt patrimonial spécifique, qui pourrait rendre la covisibilité avec la digue problématique.

5 – Conclusion

L'utilité du projet au regard de l'objectif de prévention des risques naturels est avérée. Toutefois, le dossier aurait mérité des précisions, en matière notamment de justification des choix et de prise en compte des milieux naturels.

Le directeur adjoint,



Philippe VIROULAUD