



Mission régionale d'autorité environnementale

PAYS-DE-LA-LOIRE

**AVIS DE LA MISSION RÉGIONALE
D'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE DES PAYS-DE-LA-LOIRE
AMÉNAGEMENT D'UN PARC URBAIN
COMMUNE DE LA FAUTE-SUR-MER (85)**

L'avis qui suit a été établi en application de l'article L.122-1 du code de l'environnement.

L'autorité environnementale a été saisie le 17 janvier 2018 d'une demande de permis d'aménager un parc urbain sur la commune de la Faute-sur-Mer.

Par suite de la décision du Conseil d'État n°400559 du 6 décembre 2017, venue annuler les dispositions du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 en tant qu'elles maintenaient le préfet de région comme autorité environnementale, le dossier a été transmis à la MRAe.

L'avis porte sur la qualité du dossier de permis d'aménager, en particulier l'étude d'impact, et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet. Il ne préjuge pas de la décision finale, ni des éventuelles prescriptions environnementales associées à une autorisation qui seront apportées ultérieurement.

1 – Présentation du projet et de son contexte

Le projet, porté par la commune de la Faute-sur-Mer, a pour objet l'aménagement, sur le domaine public maritime naturel (DPM), d'un « parc urbain » d'environ 8,2 hectares intégrant un espace de stationnement pour véhicules motorisés de 336 places (256 permanentes, 80 supplémentaires en période estivale), une aire de jeux, un skate-park, un boulodrome de 70 terrains en complément de celui qui existe à proximité, un plateau piétonnier pouvant accueillir des terrasses et marchands en période estivale, des espaces de promenade piétonne et cyclable, des équipements de service de type station de gonflage, tables de pique-nique, borne de recharge pour appareils connectés, voire une ferme pédagogique et des organisations évenementielles. Les bâtiments existants seraient réhabilités, sans précision au dossier sur leur affectation future.

Le terrain d'assiette du projet se situe à l'aval immédiat du pont par lequel la RD46 relie les communes de la Faute-sur-Mer et l'Aiguillon sur-Mer, notamment sur l'emprise d'un ancien camping aménagé dans le lit majeur du « Lay », principal fleuve côtier de la Vendée. La fermeture de cet établissement fonctionnant illégalement avait été ordonnée plusieurs années avant la tempête Xynthia, durant laquelle il fut submergé.

Parallèlement à la demande de permis d'aménager, la commune a déposé auprès du préfet de la Vendée, au titre du code général de la propriété des personnes

publiques, une demande de transfert de gestion liée à un changement d'affectation du domaine public maritime sur ce secteur pour une surface d'environ 9,5 hectares (les chiffres variant suivant les pièces transmises entre 8,28 et 9,6 hectares) et une durée de 20 ans renouvelable. Le dossier mentionne également la nécessité d'une concession d'utilisation du DPM temporaire. Les raisons du choix du ou des titre(s) d'occupation ou de gestion demandé(s) gagneraient à être éclaircies.

2 – Les principaux enjeux au titre de l'évaluation environnementale

Au regard de la nature et de la localisation du projet, les enjeux environnementaux identifiés concernent essentiellement :

- les impacts directs et indirects du projet en matière d'exposition des biens et des personnes aux risques naturels,
- l'insertion du projet dans son environnement naturel (prise en compte de la vocation du site et des éléments de patrimoine naturel et paysager, maîtrise des eaux usées et pluviales) et vis-à-vis des secteurs habités (nuisances).

3 – Qualité de l'étude d'impact

Le dossier de demande de permis d'aménager, signée le 22 septembre 2017, se compose d'une dizaine de pièces et leurs annexes. L'étude d'impact est datée de janvier 2018.

Sur la forme, il importerait que la totalité des cartes soient légendées. Un plan superposant les emprises exactes du permis d'aménager portant sur 8,2 hectares, du DPM et de la demande de transfert de gestion de 9,5 hectares de DPM serait particulièrement utile. Une explication du différentiel de surfaces et de ce qui le motive serait également nécessaire, ainsi qu'une description précise dans l'étude d'impact de l'ensemble des composantes du projet.

Sur le fond, l'assimilation au dossier entre le secteur du domaine public maritime naturel où est projetée l'implantation du parc urbain et les zones dites « de solidarité » (ou zones noires) de la commune est inappropriée et source de confusion : les zones de solidarité sont constituées de parcelles anciennement privées, rachetées par l'État et déconstruites après la tempête Xynthia. Le domaine public maritime naturel, auquel appartient le terrain d'assiette du projet, constitue historiquement un espace public inaliénable et imprescriptible dont la gestion est assurée ou déléguée par l'État. En ce sens, l'objectif poursuivi par la commune de donner aux zones de solidarité, considérées comme des zones de déprise meurtries, une nouvelle vocation favorable à l'économie locale

et compatible avec les risques naturels existants, n'a pas vocation à s'appliquer à l'assiette du projet de parc urbain.

Au vu des photographies aériennes et des cartes, la zone de l'ancien camping objet du projet constitue une « anomalie » physique au regard des espaces estuariens alentour, identifiés comme espaces remarquables au titre de la loi Littoral. Le dossier devrait ainsi retracer clairement l'historique du secteur d'implantation du projet (période et type d'aménagements réalisés, procédures mises en œuvre, titres d'occupations reçus et durée de validité, raisons pour lesquelles une remise à l'état naturel de la zone n'a pas été effectuée en fin de titres). Ce point apparaît fondamental pour comprendre comment est née la situation présente incluant un remblai et un endiguement du DPM sur le lit majeur du Lay.

Dans ce contexte, les incidences du présent projet devraient potentiellement être évaluées au regard d'une situation initiale antérieure à la création du remblai et de la digue, l'analyse de la mise en œuvre de la séquence « Éviter-Réduire-Compenser » les impacts dommageables pour l'environnement devant dans ce cas être effectuée sur cette base.

Le volet d'analyse réglementaire serait ainsi à clarifier. Il comporte en l'état des indications pour partie imprécises, obsolètes ou contradictoires au fil du dossier.

On relève par ailleurs que le dossier se réfère essentiellement aux textes relatifs aux études d'impacts antérieurs à l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août et au décret n° 2016-1110 du 11 août 2016.

Ce dernier ne justifie pas que les travaux (remblais anciens, surface imperméabilisée, digue...) éventuellement réalisés avant la parution de la loi sur l'eau de 1992 aient fait l'objet d'une transmission d'informations en préfecture dans les conditions visées par l'article R.214-53 du code de l'environnement. Dans le cas contraire, le projet y compris les aménagements antérieurs, entre potentiellement dans le champ de la législation sur l'eau et les milieux aquatiques. Suivant le formulaire CERFA du permis d'aménager, le dossier serait soumis à déclaration au titre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, tandis que l'étude d'impact indique à la fois que le projet ne requiert pas de procédure à ce titre et qu'il sera soumis à autorisation environnementale unique. Le dossier mériterait, dans tous les cas, de préciser dans quelle mesure le projet s'articule avec le schéma directeur d'aménagement des eaux (SDAGE) et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne.

L'étude acoustique comporte quelques indications réglementaires erronées. Le décret du 31 août 2006 (bruit de voisinage) mentionné, qui s'applique aux activités de loisirs prévues, est intégré dans le Code de la Santé Publique (articles R.1336-4 à R.1336-13 en partie, modifiés par décret du 7 août 2017). Par ailleurs, le bureau d'études applique des zones à émergence réglementée qui ne proviennent pas de la réglementation sur les bruits de voisinage mais plutôt de la

réglementation sur les ICPE. En conclusion, le bureau d'études applique les émergences réglementaires de 5 dB(A) conformément à la réglementation sur les bruits de voisinage pour une activité se déroulant de 7h00 à 22h00 et mentionne qu'elles seront respectées. Toutefois, il cite un décret de 1995 abrogé par le décret du 31 août 2006. Les références réglementaires qui s'appliquent mériteraient ainsi d'être éclaircies.

L'analyse du respect de la loi Littoral serait à actualiser en se référant à la codification actuelle du code de l'urbanisme et à compléter sur le fond, le caractère urbanisé du terrain d'assiette du projet n'étant pas avéré et la bande des 100 mètres ni cartographiée, ni justifiée.

Les développements sur la conformité des occupations et des aménagements urbains projetés avec les vocations conférées au domaine public maritime naturel par le code général de la propriété des personnes publiques, ne sont pas pleinement démonstratifs : la lecture du dossier ne permet pas de comprendre en quoi, par-delà leur caractère public, les composantes du projet se rattachent aux catégories d'ouvrages rendues possibles sur le DPM naturel par les textes. Les aménagements urbains projetés diffèrent notamment des ouvrages – par nature liés à la mer – répertoriés dans l'extrait du tableau (cf. page 11 de l'étude d'impact) issu de la circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du DPM naturel.

L'étude d'impact présente les effets temporaires et permanents du projet sur l'environnement, ainsi que les mesures d'évitement, réductrices ou compensatoires aux effets dommageables identifiés. Toutefois, celles-ci ne sont pas systématiquement décrites avec le degré de précision attendu (cf. point 4 du présent avis). Le dossier devrait également comporter l'estimation du coût des mesures et en prévoir un suivi, tel que prévu à l'article R.122-5 définissant le contenu attendu des études d'impact.

Le dossier conclut à la réversibilité des aménagements projetés et indique que la commune s'est engagée par délibération du 21 septembre 2017 à remettre les lieux en état (par suppression notamment des aménagements projetés en béton et en enrobé) en fin de titre ou d'utilisation. Toutefois seule une délibération du 22 septembre 2017 est jointe et celle-ci ne précise ni la durée demandée, ni l'obligation de remise en état, dont les coûts ne semblent pas compris dans l'enveloppe financière du projet (2 282 500 euros). Le dossier devrait estimer ces coûts et justifier de la capacité de financement de la remise en état du site, au risque sinon de voir cette dernière compromise.

L'analyse des effets cumulés avec d'autres projets connus serait à centrer sur les catégories de projets listées à l'article R.122-5 du code de l'environnement et sur leurs effets environnementaux.

La présence d'une ancienne décharge sauvage « au droit » de cet espace n'étant pas écartée et, la zone prévue pour le skatepark ayant fait l'objet d'une étude

géotechnique avec sondages à la tarière, une expertise sur un périmètre élargi avec des prélèvements complémentaires aurait été adaptée, afin de garantir l'adéquation entre l'usage envisagé et la qualité des sols, en écartant tout risque d'éventuelle pollution résiduelle.

Le résumé non technique doit permettre une appropriation aisée des enjeux en présence par un public non averti. Au cas présent, le résumé ne remplit pas pleinement ce rôle : il ne comporte aucune illustration et prend la forme d'une énumération d'informations qui devraient être hiérarchisées.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique par quelques cartes illustrant les enjeux et la nature du projet.

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

Les thématiques appelant plus spécifiquement des remarques sont détaillées ci-après.

Justification du besoin au regard de la politique de déplacements

Au même titre que les villes d'une certaine importance, les communes touristiques ont – quelle que soit leur superficie et leur poids démographique – à définir les activités de loisir qu'elles entendent proposer et à gérer la desserte des secteurs les plus fréquentés, ainsi que la régulation du stationnement automobile lié à leur attractivité.

Le dossier fait état d'une demande en places de stationnement mais n'est pas démonstratif quant à la nécessité d'aménager cet espace et à l'absence d'alternative à l'échelle de son territoire.

Une étude comparative de variantes permettant de ne pas prévoir d'aménagements (stationnements mais aussi équipements de loisirs urbains et usages connexes) sur le DPM devrait être menée.

En effet, outre la facilitation de l'usage de la bicyclette intégrée au projet, l'ensemble des pistes visant à diminuer la pression automobile sur ce secteur ou à y répondre ne semblent pas avoir été suffisamment explorées.

Risques naturels

La topographie du secteur d'implantation du projet varie entre 3 m. NGF à l'ouest et 1 m. NGF à l'est. Situé dans le lit majeur du Lay, il est notamment exposé à des risques importants d'inondation et de submersion mais participe aussi, plus largement, à la cohérence du système de protection des zones urbanisées de la commune.

Le dossier met en avant la question de la résorption du stationnement irrégulier dans le bourg, alors que l'enjeu majeur de sécurité publique sur le long terme, est la non exposition des populations aux risques naturels, non seulement sur le site correspondant à l'emprise du projet mais aussi sur les secteurs qui lui sont fonctionnellement liés.

Le territoire de la commune est concerné par un plan de prévention des risques naturels (PPR), qui régit l'utilisation des sols en fonction des risques auxquels ils sont soumis, et par un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), qui vise à réduire les conséquences des inondations sur les territoires à travers une approche globale du risque, portée par un partenariat entre les services de l'État et les acteurs locaux, incluant notamment la définition et le cofinancement des travaux à réaliser en vue d'assurer l'efficacité et la cohérence des systèmes d'endiguement.

L'étude d'impact s'appuie sur une étude hydraulique réalisée par la commune en juin 2017, en application du PPR, pour conclure que le projet n'aggrave pas la situation vis-à-vis des enjeux (humains ou bâtis) présents en périphérie du projet, par rapport à la situation initiale. Toutefois, le bilan de la concertation ne va pas au-delà de mai 2017 et ne permet pas de savoir si les conclusions de l'étude ont été partagées avec la direction départementale des territoires et de la mer de la Vendée.

Les dispositifs d'alerte et d'avertissement sont présentés en cas de Vigilance Vague Submersion (VVS), mais restent de l'ordre du conditionnel (« intégrer la possibilité de fermeture », « évacuation éventuelle ») et mériteraient d'être détaillés pour une hypothèse de mise en charge de l'ouvrage hydraulique.

Le tronçon de digue ceinturant l'emprise de l'ancien camping fait partie d'une digue classée B au titre de la sécurité des ouvrages hydrauliques au sens de la rubrique 3260 de l'article R.214-1 du code de l'environnement. Cela signifie que cet ouvrage joue un rôle important pour la sécurité des personnes.

Cette digue a fait l'objet d'une étude de danger remise aux services de l'État en 2015. La commune a alors été alertée sur les « *incertitudes géotechniques liées aux matériaux de démolition constitutifs du corps de digue. Après les travaux sur les autres secteurs, la digue du camping se retrouvera donc en position de relatif point faible. L'état moyen de cette digue du camping est relevé, en 2011, par le bureau d'études techniques Arcadis (qui proposait alors des travaux). L'étude de dangers produite en 2013 relève le problème des matériaux de démolition mais cela n'a pas pour autant initié une étude de scénario de brèche suivie d'une proposition d'actions (en l'état des structures existantes, la digue du camping est considérée plus robuste que d'autres secteurs, ainsi la brèche est choisie uniquement dans le vannage, avec des conséquences modestes). L'étude de dangers doit lever les incohérences sur cette digue du camping. Il faut privilégier, le cas échéant, un confortement en second rang, dans la continuité du secteur F où existe déjà un merlon de terre (le long du terrain de pétanque).* »

En l'absence depuis lors de corrections à cette étude par la commune, les doutes émis sur la stabilité et la pérennité de la digue ceinturant l'ancien camping persistent.

De plus, l'action 7-16 du Plan d'actions de prévention des inondations (PAPI) du Lay aval, labellisé en juillet 2014, prévoyait que la stratégie de protection de ce secteur soit alors assurée par la digue de second rang, en continuité du tronçon F de la digue Est. Il est donc prévu dans le PAPI la réalisation d'« *un diagnostic complet de cet ouvrage afin de pouvoir établir un avant-projet et un projet de restauration de cet ouvrage. Un maître d'œuvre agréé devra être missionné pour la réalisation des études. À terme, cette digue devra pourvoir remplacer l'ouvrage de premier rang pour faire face à des événements de type Xynthia + 20 cm* ».

Or, l'étude d'impact se réfère à un avant-projet (AVP) de septembre 2016 joint en annexe et démontrant l'opportunité de réaliser ce tronçon F' de second rang, tandis que le bilan de la concertation semble faire état de l'abandon de ce scénario. Le dossier comporte ainsi des éléments contradictoires et ne présente pas clairement l'analyse de variantes, qui aurait conduit à éliminer la stratégie de défense de second rang (tronçon F') prévue dans la stratégie PAPI.

Le manque de clarté du dossier sur la nature et le calendrier de réalisation des travaux de protection prévus sur ce secteur est ainsi préjudiciable à l'analyse de la faisabilité du projet, au vu des interactions possibles entre l'analyse multi-variantes prévue dans le PAPI et les choix d'aménagement de ce site.

La MRAe recommande d'assurer la compatibilité du projet avec le PAPI, au regard notamment du risque pour la sécurité des populations en cas d'inondation du secteur.

Milieux naturels

La gestion d'une partie du site sous forme de prairies pâturées constitue un point positif.

Dans l'état actuel du terrain d'emprise, assez fortement rudéralisé, et sous réserve de clarification du devenir de l'étier et des habitats rivulaires identifiés dans l'état initial et de maîtrise des modalités d'assainissement, le projet n'aurait pas d'impact significatif sur des espèces et habitats d'intérêt patrimonial, notamment sur ceux ayant justifié la désignation du Natura 2000 du marais poitevin, dans le périmètre duquel il prend place.

Toutefois, le lit majeur du Lay abrite, de part et d'autre de cette zone remblayée, des milieux humides reconnus habitats d'intérêt communautaire (zones de schorre, notamment). La pérennisation d'une occupation du site par la commune, au détriment de sa réhabilitation, obérerait les objectifs de remise en état et de reconquête de cet espace par des habitats et espèces d'intérêt communautaire.

En ce sens, le projet s'inscrit en contradiction avec l'objectif général de rétablissement, dans un état favorable à leur maintien à long terme, des habitats naturels et des populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié la désignation du site Natura 2000.

Le dossier devrait ainsi évaluer dans quelle mesure le projet compromet les possibilités de restauration de milieux naturels représentatifs de l'estran alentour, par exemple dans le cadre d'une ouverture partielle de la digue et d'un reprofilage dans une logique de renaturation des milieux humides et de restauration du caractère remarquable de la zone.

En ce qui concerne l'assainissement des eaux pluviales, le projet limite les surfaces artificialisées et prévoit un traitement naturel par le biais d'une noue de stockage paysagère, avant rejet dans les réseaux et vers le milieu naturel récepteur.

Paysage

L'enjeu principal consiste à appréhender l'ambiance interne du projet ainsi que l'insertion, vis-à-vis de l'extérieur, des futurs aménagements.

Outre les équipements projetés, des plantations et des cheminements doux sont prévus. Le dossier prévoit des essences locales pour les plantations à effectuer mais n'est pas clairement renseigné sur les essences finalement retenues, sur le nombre de pieds et sur leurs localisations respectives.

Le dossier ne met pas en évidence de perspectives lointaines sur les aménagements internes du fait de la configuration des lieux. Le choix d'une « aire de jeux la plus ample possible en hauteur » visant à en faire « un point d'appel visuel majeur » impliquerait toutefois de préciser la hauteur maximale des aménagements projetés et de joindre des simulations permettant d'apprécier les vues depuis la rive gauche du Lay, par exemple.

Nuisances

Le dossier comprend une étude acoustique du fait de la présence de riverains à proximité du projet.

Le dossier conclut qu'au regard de la configuration des lieux et des modalités de fonctionnement du futur parc urbain, le projet ne présente pas de risque de nuisances sonores. Le volet « évènementiel » brièvement évoqué au dossier mériterait toutefois d'être plus finement décrit, ainsi que la mention d'une amélioration de la desserte en bus (cf. tableau de synthèse des mesures liées au bruit).

Conclusion

Le manque de précision de l'étude d'impact fait que la MRAe ne dispose pas de tous les éléments nécessaires pour appréhender de façon pleinement satisfaisante tous les enjeux réglementaires, techniques et environnementaux liés au projet.

De plus, le dossier ne permet pas d'identifier clairement la stratégie retenue en matière de système d'endiguement pour assurer la sécurité des personnes et des biens, qui devrait constituer un préalable à toute réflexion sur le devenir de ce secteur.

Enfin, en l'état, la nature du projet envisagé sur ce secteur apparaît contradictoire avec les politiques nationales de gestion du domaine public maritime naturel, dont la vocation première n'est pas d'accueillir des aménagements urbains.

Nantes, le 9 mars 2018

Pour la Présidente de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
par délégation,



Thérèse PERRIN