



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

Avis délibéré
de la Mission régionale d'autorité environnementale
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sur le projet de réalisation d'un dispositif d'ouvrages de
protection du littoral sur la commune de Menton (06)

N° MRAe
2023APPACA38/3424

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

Avis du 13 juin 2023 sur le projet de réalisation d'un dispositif d'ouvrages de protection du littoral sur la commune de Menton (06)

PRÉAMBULE

Conformément aux dispositions prévues par les articles L122-1, et R122-7 du code de l'environnement (CE), la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) a été saisie pour avis sur la base du dossier de réalisation d'un dispositif d'ouvrages de protection du littoral sur la commune de Menton (06). Le maître d'ouvrage du projet est le syndicat mixte inondations, aménagements et gestion de l'eau Maralpin.

Le dossier comporte notamment :

- une étude d'impact sur l'environnement incluant une évaluation des incidences Natura 2000 ;
- un dossier de demande d'autorisation.

Conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 15 avril 2021), cet avis a été adopté le 13 juin 2023 en « collégialité électronique » par Sylvie Bassuel et Jean-Michel Palette, membres de la MRAe.

En application de l'article 8 du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe approuvé par arrêtés des 11 août 2020 et 6 avril 2021, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de PACA a été saisie par l'autorité compétente pour autoriser le projet, pour avis de la MRAe.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R122-7 CE relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L122-1 CE, il en a été accusé réception en date du 21 avril 2023. Conformément à l'article R122-7 CE, l'avis doit être fourni dans un délai de deux mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, la DREAL PACA a consulté :

- par courriel du 26 avril 2023 l'agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui a transmis une contribution en date du 01 juin 2023 ;
- par courriel du 26 avril 2023 le préfet de département, au titre de ses attributions en matière d'environnement, qui a transmis une contribution en date du 23 mai 2023.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

L'avis devra être porté à la connaissance du public par l'autorité en charge de le recueillir, dans les conditions fixées par l'article R122-7 CE, à savoir le joindre au dossier d'enquête publique ou le mettre à disposition du public dans les conditions fixées par l'article R122-7 CE.

Conformément aux dispositions de l'article R122-7-II CE, le présent avis est publié sur le [site des MRAe](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

L'avis de la MRAe est un avis simple qui ne préjuge en rien de la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet prise par l'autorité compétente. En application des dispositions de l'article L122-1-1 CE, cette décision prendra en considération le présent avis.

Cet avis porte sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui portent sur ce projet. L'avis n'est ni favorable, ni défavorable au projet et ne porte pas sur son opportunité.

L'article L122-1 CE fait obligation au porteur de projet d'apporter une réponse écrite à la MRAe. Cette réponse doit être mise à disposition du public, par voie électronique, au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique ou de la participation du public par voie électronique. La MRAe recommande que cette réponse soit jointe au dossier d'enquête ou de participation du public. Enfin, une transmission de la réponse à la MRAe¹ serait de nature à contribuer à l'amélioration des avis et de la prise en compte de l'environnement par les porteurs de projets. Il ne sera pas apporté d'avis sur ce mémoire en réponse.

¹ ae-avis.paca@developpement-durable.gouv.fr

SYNTHÈSE

Le projet, porté par le syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau maralpin, concerne la réalisation d'un dispositif d'ouvrages de protection du littoral à l'ouest de la baie du Soleil et dans l'anse des Sablettes à Menton dans le département des Alpes-Maritimes.

Bien que les objectifs du projet soient, selon le dossier, de pallier l'érosion de la plage afin d'assurer une surface de plage suffisante pour l'exploitation des concessions, d'améliorer la circulation des eaux pour l'anse des Sablettes et de protéger la route départementale, la promenade et les riverains des franchissements de la mer à l'ouest de la baie du Soleil, ils consistent de fait à créer, entre l'épi du Borrigo et l'embouchure du Gorbio, une plage artificielle à un endroit où il n'en existe pas.

Formellement l'étude d'impact comprend les divers aspects de la démarche d'une évaluation environnementale. Néanmoins, sur le fond, elle comporte des lacunes majeures qui ne permettent pas de comprendre la justification des choix ni d'appréhender les incidences à la hauteur des enjeux en présence.

Alors que les aménagements prévus ont vocation à pallier l'érosion et à protéger des franchissements de la mer, l'étude d'impact ne qualifie pas et ne quantifie pas les enjeux matériels et humains, actuels et futurs à protéger.

Par ailleurs, les principes communs de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte n'ont pas été déclinés à l'échelle du territoire ni intégrés au projet.

Enfin, l'analyse de l'ensemble du projet au regard des objectifs stratégiques du document stratégique de façade (DSF) n'est pas analysée dans le dossier, notamment la disposition A6 « *Limiter les pertes physiques des habitats génériques et particuliers liées à l'artificialisation de l'espace littoral et des petits fonds côtiers* ». Rien que pour la baie du Soleil, le dossier évalue que les aménagements prévus représentent une emprise supplémentaire sur le fond marin de près de 5,95 ha, ce qui représente trois fois l'artificialisation de petits fonds côtiers permise sur l'ensemble de la façade Méditerranée pour six ans par le DSF.

Ce défaut d'analyse, lacune majeure du dossier, ne permet pas de s'assurer de la pertinence des choix d'aménagement et des dispositions prises pour éviter, réduire, voire compenser les incidences du projet sur l'environnement.

Compte tenu des compléments demandés, la MRAe PACA recommande de reprendre l'étude d'impact par le calcul du linéaire et de la surface des fonds côtiers artificialisés après mise en œuvre des mesures et d'expliquer comment le projet contribue à l'atteinte des objectifs stratégiques du document stratégique de façade afin de définir, si nécessaire, des mesures de compensation, puis de saisir à nouveau la MRAe sur cette base.

Table des matières

PRÉAMBULE.....	2
SYNTHÈSE.....	4
AVIS.....	6
1. Contexte et objectifs du projet.....	6
1.1. Contexte et nature du projet.....	6
1.2. Description et périmètre du projet.....	7
2. Procédures.....	10
2.1. Soumission à étude d'impact au titre de l'évaluation environnementale.....	10
2.2. Procédures d'autorisation identifiées, gouvernance et information du public.....	10
3. Enjeux identifiés par la MRAe.....	10
4. Justification des choix, solutions de substitution envisagées et articulation avec les documents cadres.....	10
4.1. Justification des choix et solutions de substitution envisagées.....	10
4.2. Articulation avec les documents cadres.....	12

1. Contexte et objectifs du projet

1.1. Contexte et nature du projet

Menton est une commune littorale, située à l'est du département des Alpes Maritimes et à quelques kilomètres de la frontière italienne. Elle appartient à la communauté d'agglomération de la Riviera Française (CARF), qui compte 15 communes, et s'inscrit dans le périmètre du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Riviera Française et de la Roya approuvé le 12 septembre 2019.

Avec une population permanente de 28 486 habitants (INSEE 2018) et une fréquentation estivale pouvant atteindre 90 000 habitants, le bord de mer fait l'objet d'une double pression du fait d'une urbanisation importante et de ses attraits touristiques, notamment avec le développement des activités balnéaires.

Le trait de côte de Menton comporte une succession de plages historiquement peu larges et composées majoritairement de galets. La construction d'ouvrages portuaires ou de défense contre la mer a contribué à sectoriser le littoral et à réduire certains échanges sédimentaires naturels longitudinaux par rapport au rivage. L'évolution des traits de côtes montre qu'entre 2004 et 2016, la plupart des plages de la commune ont subi une légère érosion. Selon le dossier, au centre de quelques plages (ou alvéoles), préférentiellement en hiver, un recul du trait de côte jusqu'aux structures verticales² érigées en haut de plage est notable.

Le milieu maritime du littoral de Menton abrite des herbiers de Cymodocées et de Posidonies, témoins d'une riche biodiversité marine. Le site du projet se localise dans le sanctuaire Pélagos³, aire spécialement protégée d'importance méditerranéenne.

Vingt ans après la mise en place d'une digue sous-marine, dernier système de protection, et malgré des rechargements de sable réguliers et de plus en plus conséquents pour pallier les phénomènes d'érosion récurrents, la commune de Menton souhaite réaliser de nouveaux aménagements.

Ainsi, le projet porté par le syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau maralpin⁴ (SMIAGE) prévoit de réaliser un ensemble d'aménagements sur son trait de côte dont les objectifs, selon le dossier, sont les suivants :

- sur le secteur de l'ouest de la baie du Soleil, dissiper la houle afin de protéger la route départementale 52 et les habitations ;
- dans l'anse des Sablettes :
 - pallier l'érosion de la plage nord, afin d'assurer une surface de plage suffisante pour l'exploitation des concessions afin de maintenir les activités économiques ;

2 La verticalité des structures favorise la réflexion des houles, ce qui entraîne l'érosion de la plage.

3 Le Sanctuaire est un espace maritime de 87 500 km² faisant l'objet d'un accord entre l'Italie, Monaco et la France. Créé dans le but de protéger les mammifères marins contre toutes les causes de perturbation provenant des activités humaines, le sanctuaire doit donc concilier le développement harmonieux des activités socio-économiques avec la protection nécessaire des habitats et des espèces y vivant.

4 Le syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau maralpin, ou SMIAGE a été créé par arrêté préfectoral du 1er janvier 2017. Le SMIAGE a été labellisé le 22 juin 2018 en tant qu'Établissement Public Territorial de Bassin (EPTB) par le Comité d'agrément du Comité de Bassin Rhône-Méditerranée.

- améliorer la recirculation des eaux, en particulier dans l'anse sud, pour améliorer leur qualité.

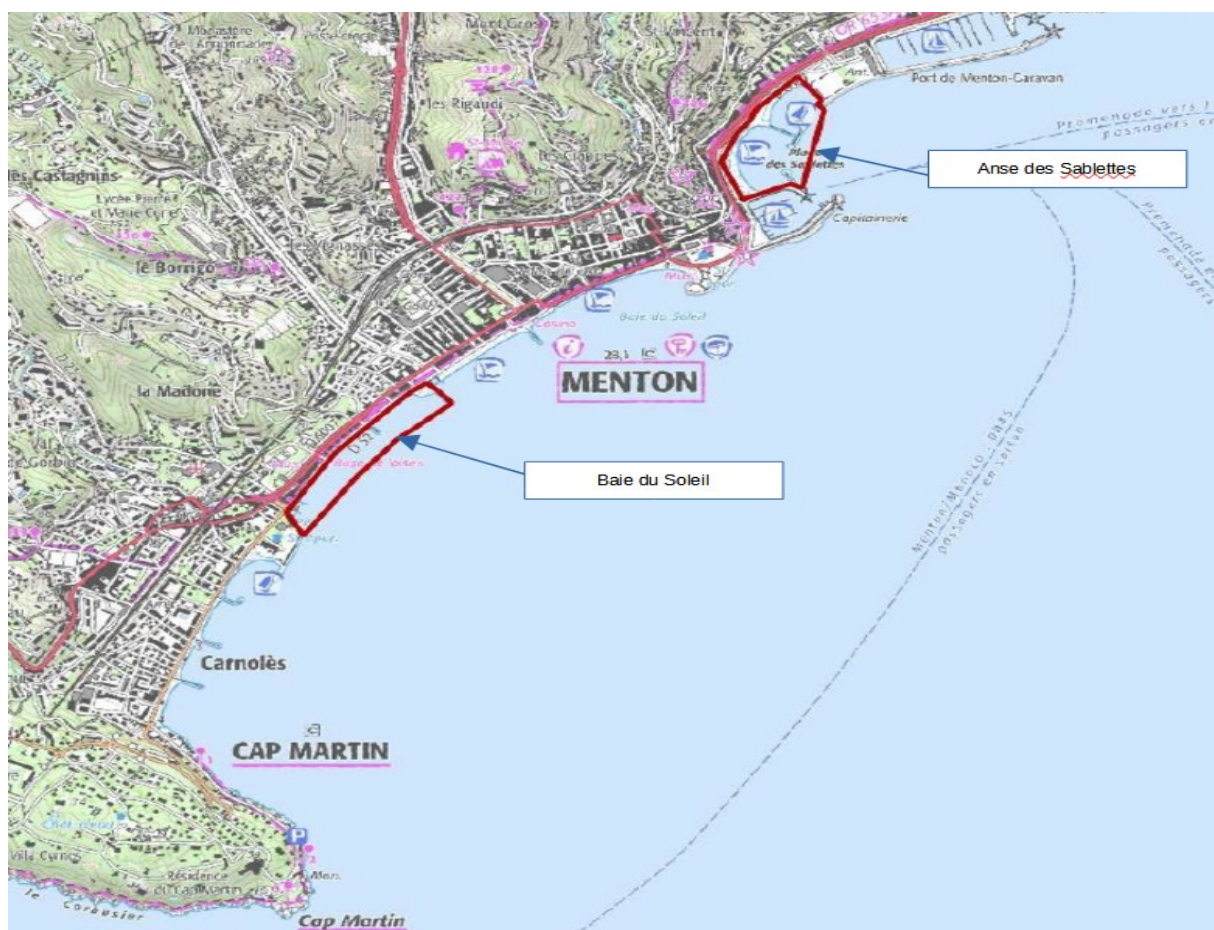


Figure 1: Localisation des zones de projet (source: étude d'impact)

1.2. Description et périmètre du projet

Le projet présenté dans le dossier consiste en la mise en place, sur le domaine public maritime, de plusieurs ouvrages immergés parallèles à la plage (butée de pied sous-marine et ouvrage atténuateur de houle), dans le but d'atténuer l'effet des houles et de retenir le sable en pied de plage. Il est également prévu un talus de protection de haut de plage et deux rechargements de plage.

Le coût total de réalisation des travaux est estimé à 10 778 200,00 € HT. D'après le planning prévisionnel, les travaux sont prévus d'octobre à mai, sur une période d'environ deux ans.

Selon le dossier, l'aménagement projeté est réalisé par voie terrestre et maritime et composé de différentes parties décrites ci-après :

► Secteur de l'ouest de la baie du Soleil (cf. figure 2) :

- réalisation d'un talus de protection de haut de plage en enrochements ;
- réalisation d'une butée de pied sous-marine d'une longueur de 670 ml par fond de 3,5 m NGF ;

- rechargement de plage⁵ d'environ 110 000 m³ en galets.

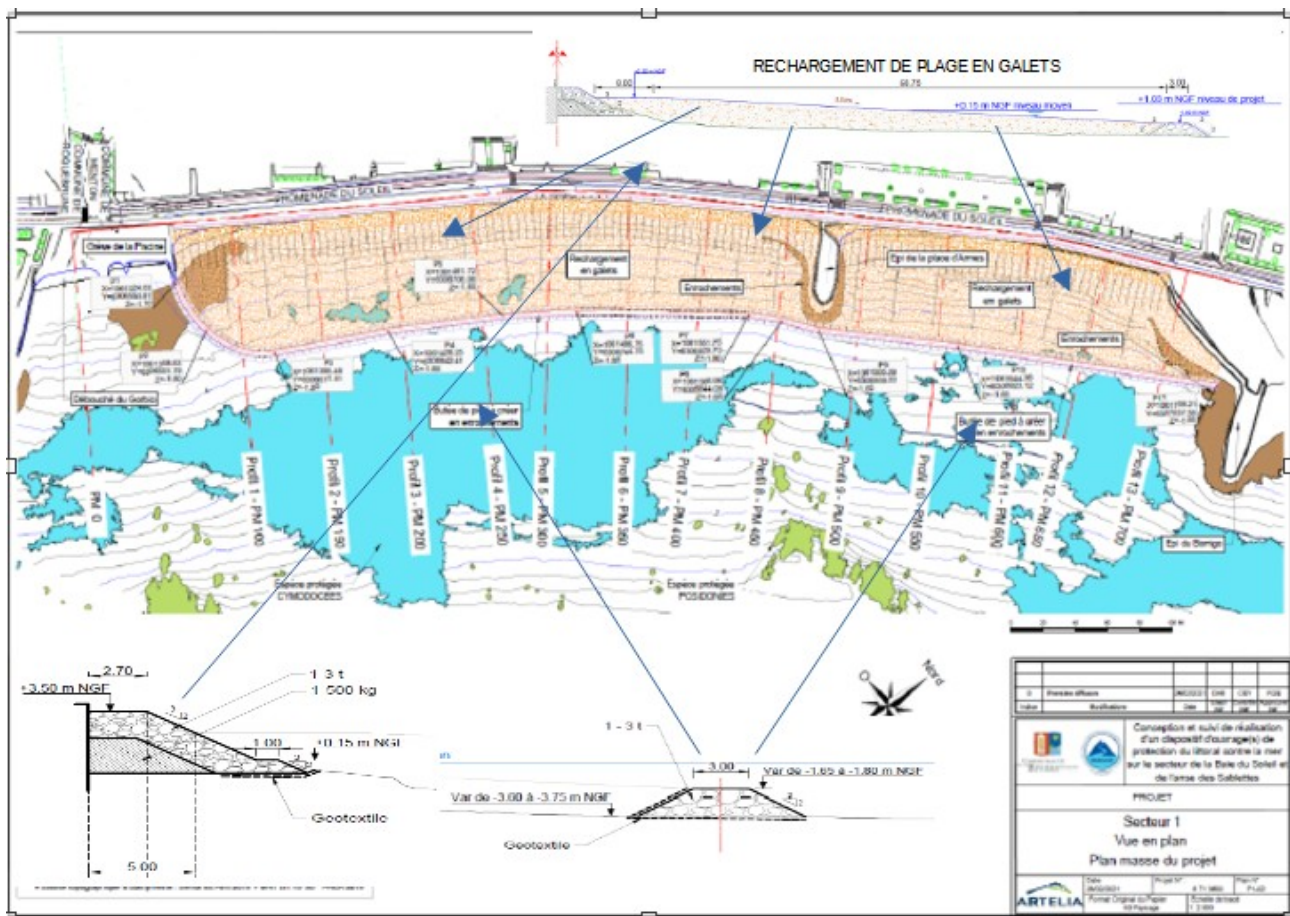


Figure 2: Plan des aménagements prévus à l'ouest de la baie du Soleil (source: étude d'impact)

Selon le dossier, les travaux sur le talus de protection en haut de plage et le rechargement de plage seront essentiellement réalisés par moyens terrestres. La butée de pied sera réalisée à l'aide d'enrochements d'apport par moyens maritimes. Un géotextile de filtration, de forte capacité de résistance, sera prévu sous l'ouvrage et sur la partie amont de la butée.

La MRAe constate que ces ouvrages, qui ont vocation à assurer la protection du secteur de côte vis-à-vis d'aléas, principalement la submersion marine ou le recul du trait de côte en modifiant localement les phénomènes naturels hydrauliques ou sédimentaires, contribueront également à créer une plage artificielle à un endroit où il ne semble pas y en avoir actuellement.

► Secteur de l'Anse des Sablettes (cf. figure 4) :

- création d'un ouvrage atténuateur de houle dans la passe d'une longueur de 65 ml ;
- rechargement d'environ 5 000m³ de sable sur la plage de l'anse nord ;
- ouverture dans le tenon central permettant une meilleure circulation d'eau entre deux anses.

5 Le dossier indique qu'actuellement, l'ouest de la baie du Soleil ne présente pas de plage (p. 9 du résumé non technique).

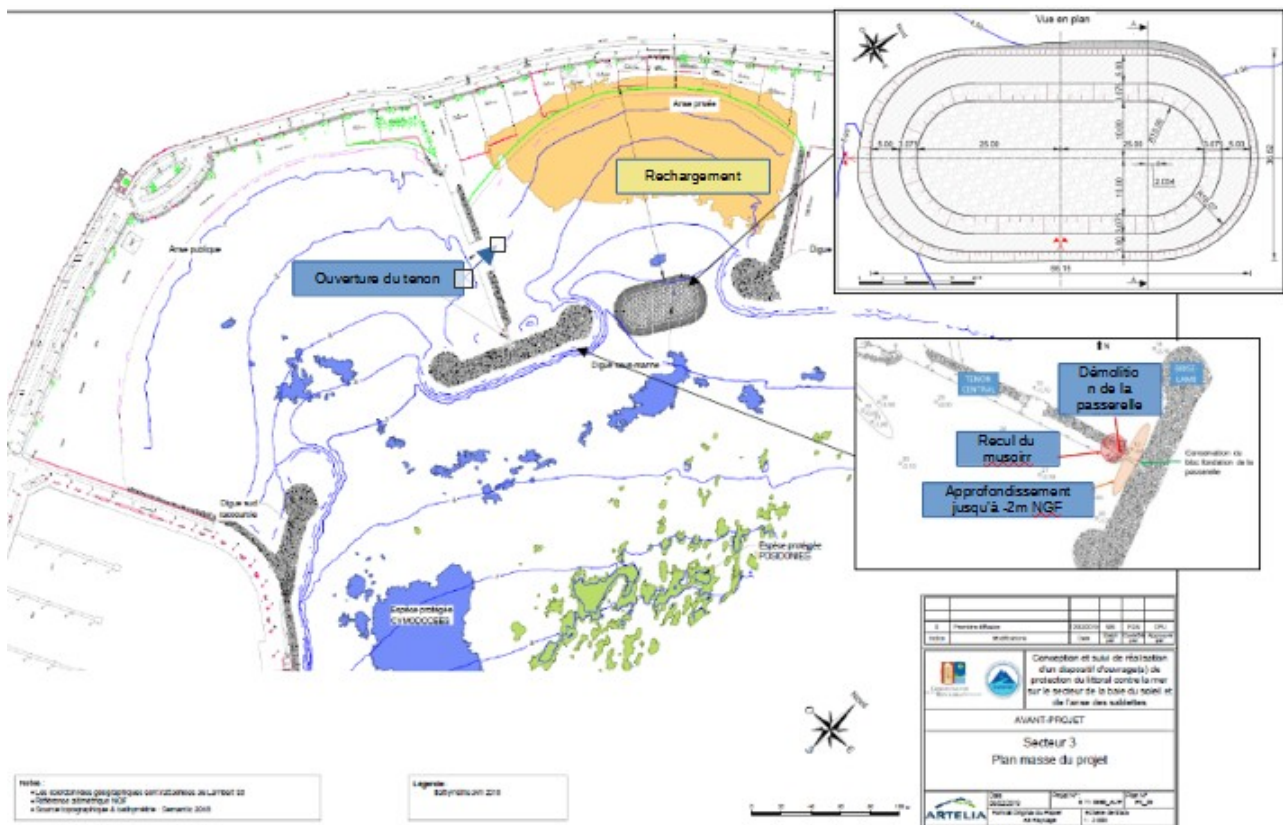


Figure 3: Plan des aménagements prévus dans l'anse des Sablettes (source: étude d'impact)

Selon le dossier, les travaux de construction de la digue sous-marine seront réalisés par moyens maritimes à l'aide d'enrochements d'apport.

S'agissant de l'ouverture du tenon central, elle sera agrandie en démolissant le musoir en enrochements du tenon. La passerelle et le massif d'appui en béton armé présents sur le tenon seront également démolis. Les enrochements du musoir seront démontés et évacués. Les enrochements du noyau seront reprofilés. Un filtre géotextile ou granulaire sera mis en place afin d'éviter la fuite des matériaux dans le temps au travers de la carapace. La carapace constituée des blocs d'enrochements 3/6 tonnes environ récupérés sur l'ouvrage sera remise en place. Les enrochements présents sur le fond de la passe créée entre le tenon et le brise-lames forain seront enlevés.

Enfin, le reprofilage et le rechargement de la plage nord, à l'aide de sable de carrière ou issu de dragage, sera réalisé par moyens terrestres. Le sable sera, selon le dossier, approvisionné par la route et déchargé sur la plage ; « le volume nécessaire au rechargement des plages est estimé à environ 4 700 m³ de sable » et « le rechargement sera réalisé avec des sables similaires à ceux présents sur le site (granulométrie étendue avec un diamètre D50 compris entre 250 à 575 µm) ou plus grossiers, ce qui assurera une meilleure stabilité dans le temps du rechargement ».

La MRAe constate toutefois que, pour les deux sites, le dossier ne précise pas l'origine des matériaux ni la part que représentera chaque gisement d'apport.

La MRAe recommande de préciser l'origine des matériaux à apporter sur chacune des plages ainsi que la part que représentera chaque gisement d'apport.

2. Procédures

2.1. Soumission à étude d'impact au titre de l'évaluation environnementale

Déposé le 17 mars 2021 dans le cadre de la demande d'autorisation environnementale unique, les travaux envisagés sur deux secteurs différents qui composent ce projet d'aménagement entrent dans le champ de l'évaluation environnementale⁶ des projets au titre des rubriques :

- 11a) Ouvrages et aménagements côtiers destinés à combattre l'érosion ;
- 11b) Reconstruction d'ouvrages ou aménagements côtiers existants ;
- 13) Tous travaux de rechargement de plage.

Considérant que tous ces projets s'inscrivent dans le programme visant à préserver les biens et les personnes, une démarche globale de prise en compte de l'environnement est ainsi mise en œuvre par le maître d'ouvrage en déposant une seule étude d'impact portant sur un périmètre de projet englobant l'ensemble des aménagements projetés.

2.2. Procédures d'autorisation identifiées, gouvernance et information du public

D'après le dossier, le projet relève d'une autorisation de déroger à la législation sur la protection des espèces⁷ et d'une évaluation des incidences Natura 2000. Le projet relève également d'une déclaration au titre de la rubrique 4.1.2.0⁸ de la nomenclature de l'article R214-1 CE.

3. Enjeux identifiés par la MRAe

Au regard des spécificités du territoire et des effets potentiels du projet, la MRAe identifie les principaux enjeux environnementaux suivants :

- la prise en compte du phénomène d'érosion du littoral vis-à-vis du maintien du trait de côte, et les risques de submersion marine dans un contexte de changement climatique ;
- la protection des ressources sédimentaires comme support de la biodiversité des habitats et des espèces à l'étage infralittoral, mais également comme un élément prégnant dans la protection des plages ;
- la qualité des eaux de baignade.

4. Justification des choix, solutions de substitution envisagées et articulation avec les documents cadres

4.1. Justification des choix et solutions de substitution envisagées

⁶ dont le contenu est précisé à l'article R.122-5 du code de l'environnement

⁷ Avis favorable avec réserves du Conseil Scientifique Régional Naturel (CSRPN) de la région PACA en date du 06 mars 2023.

⁸ 4.1.2.0 : Travaux d'aménagement portuaire et autres ouvrages réalisés en contact avec le milieu marin et ayant une incidence directe sur ce milieu et ayant une incidence directe sur ce milieu pour un montant supérieur ou égal à 1 900 000 € (régime d'autorisation).

Les solutions de substitution et la justification des choix sont traités dans le chapitre 6 de l'étude d'impact : « *Le projet, permettant de limiter drastiquement les franchissements de la route départementale 52 par la mer au niveau de la baie du Soleil, considérée comme structurante du réseau routier du département, permettra donc de préserver à long terme l'équipement public fréquenté et la sécurité des biens et des personnes qui l'empruntent.* » [...] « *Dans l'anse des Sablettes, le projet permettra de maintenir les activités économiques de la commune de Menton, essentiel pour la vie économique, et de préserver les biens et les personnes soumises aux assauts de la mer. Il présente donc un caractère d'intérêt public majeur.* »

Par ailleurs, le projet est porté par le SMIAGE au titre de la compétence GEMAPI – défense contre la mer, pour le compte de la communauté d'agglomération de la Riviera française. Or, les enjeux matériels et humains, actuels et futurs à protéger par ce projet ne sont pas qualifiés ni quantifiés par l'étude d'impact.

La MRAe recommande de qualifier et quantifier les enjeux matériels et humains, actuels et futurs, à protéger par les ouvrages de protection prévus par le projet.

Concernant les solutions de substitution, le dossier aborde six scénarios pour la baie du Soleil⁹ et l'anse des Sablettes. Ces scénarios ne sont pas analysés au regard de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) élaborée en 2012 et actualisée en 2017, en particulier en ce qui concerne les principes communs n°1 : « *Le littoral est un géosystème dynamique. Le trait de côte est naturellement mobile. Il faut accompagner le changement de paradigme : éviter la défense systématique contre la mer (...)* » et n°2 « *Pour anticiper l'urgence de demain et maîtriser à long terme l'occupation du rivage de la mer dans les territoires exposés aux aléas naturels littoraux, il est indispensable de planifier dès à présent la recomposition spatiale du littoral et, lorsque cela est nécessaire, la relocalisation des activités, des biens et des usages, et d'identifier les mesures transitoires à mettre en oeuvre* ».

Dans ce contexte, la stratégie nationale de gestion du trait de côte préconise le développement des projets d'aménagement et de planification territoriale en valorisant l'espace rétro-littoral. À cet égard, l'étude d'impact n'évoque aucune solution de repli stratégique de certaines constructions existantes pour le long terme, notamment s'agissant de l'anse des Sablettes, pour laquelle l'objectif clairement affiché est de protéger les activités économiques situées sur la plage.

La MRAe souligne, d'une part, qu'il est indispensable de développer une vision évolutive de l'interface terre-mer à court, moyen et long terme et, d'autre part, que la gestion intégrée du trait de côte doit également reposer sur l'élaboration d'un véritable projet territorial, intégrant le littoral et les territoires arrière-littoraux, basée sur une approche transversale et pluridisciplinaire et sur des périmètres et des temporalités adaptés, en cohérence avec les options d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de prévention des risques.

La MRAe constate que cette stratégie n'a pas été déclinée dans l'étude d'impact. Ce projet devrait faire l'objet d'études préalables ou parallèles de recomposition spatiale du territoire, impliquant une réflexion sur des relocalisations d'infrastructures, d'activités et de biens en rétro-littoral. Le recours à des atténuateurs de houle nécessite de s'inscrire dans un véritable projet de territoire combinant différentes solutions pour garantir une gestion durable du trait de côte adaptée aux enjeux locaux.

9 Rehausse du muret, talus en enrochement de haut de plage combiné avec un rechargement de plage et rideau en bambou, avec un tapis de végétation, avec une digue sous-marine et avec une butée de pied.

La MRAe recommande d'inclure dans le dossier une réflexion sur la déclinaison locale des principes de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, incluant la relocalisation des activités, des biens et des personnes.

4.2. Articulation avec les documents cadres

L'analyse de l'articulation du projet avec les plans et programmes portant notamment sur le plan d'action pour le milieu marin Méditerranée intégré dans le document stratégique de façade (DSF) et sur le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée 2016-2021 est abordée dans l'étude d'impact.

Toutefois, la MRAe observe que l'analyse de la compatibilité de l'ensemble du projet avec les dispositions du DSF se limite à répertorier les objectifs généraux sans mentionner les objectifs stratégiques concernés par le projet. Compte tenu de la superficie totale des aménagements prévus, non quantifiée dans sa totalité dans l'étude d'impact, la disposition A6 : « *Limiter les pertes physiques des habitats génériques et particuliers liées à l'artificialisation de l'espace littoral et des petits fonds côtiers* » doit être intégrée dans l'étude d'impact.

S'agissant de la baie du Soleil, le dossier évalue que les ouvrages sous-marins atténuateurs de houle en enrochements, le talus de protection de haut de plage et le rechargement de la plage représentent une emprise supplémentaire sur le fond marin de près de 5,95 ha. Or le DSF prévoit que, dans le périmètre d'une aire marine protégée¹⁰, le droit d'artificialisation maximal des petits fonds côtiers sur la période 2019-2025 est de 1,75 ha. Une cible est déclinée pour chaque projet par une consommation maximale de 0,1% de ce droit suite à l'application de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC), à compter de l'adoption de la stratégie de façade maritime (2019).

Ainsi, à lui seul, le projet de la baie du Soleil représenterait au minimum l'équivalent de trois fois l'artificialisation des petits fonds côtiers permise sur l'ensemble de la façade Méditerranée des régions PACA, Occitanie et Corse pour six ans.

Ce défaut d'analyse constitue une lacune majeure du dossier qui ne permet pas de s'assurer de la bonne prise en compte des objectifs édictés par le DSF, document de planification qui décline les orientations de la stratégie nationale à l'échelle de chacune des façades, ni de la pertinence des choix d'aménagement et des dispositions prises pour éviter, réduire, voire compenser les incidences du projet sur l'environnement.

Considérant que ce dossier ne présente pas cette analyse ni les mesures ERC correspondantes, la MRAe ne se prononce pas sur les enjeux identifiés au chapitre 3.

La MRAe recommande de reprendre l'étude d'impact par le calcul du linéaire et de la surface des fonds côtiers artificialisés après mise en œuvre des mesures et d'expliquer comment le projet contribue à l'atteinte des objectifs stratégiques du document stratégique de façade afin de définir, si nécessaire, des mesures de compensation puis de saisir à nouveau la MRAe sur cette base.

¹⁰ Article L334-1-11° CE.