



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale

PAYS DE LA LOIRE

AVIS DÉLIBÉRÉ

**SUR LE PROJET DE CONFORTEMENT DE DIGUES POUR LA PROTECTION MARITIME
SECTEURS DE VIRECOURT, DU PETIT ROCHER ET DE LA PRÉE MIZOTTIÈRE
SUR LES COMMUNES DE CHAMPAGNÉ-LES-MARAIS, DE PUYRAVAULT
ET DE SAINTE-RADEGONDE-DES-NOYERS (85)**

n° PDL-2022-6443

Introduction sur le contexte réglementaire

En application de l'article R.122-6 du code de l'environnement, la MRAe Pays de la Loire a été saisie le 12 novembre 2022 par la DDTM de la Vendée du dossier relatif à la demande d'autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, comprenant un volet d'autorisation de modification de l'état ou de l'aspect d'une réserve naturelle nationale, présenté par le syndicat mixte Vendée Sèvre Autise (SMVSA), portant sur le confortement des digues pour la protection maritime des secteurs de Virecourt, du Petit Rocher et de la Prée Mizottière sur les communes de Champagne-les-Marais, de Puyravault et de Sainte-Radegonde-des-Noyers.

L'avis qui suit a été établi en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement. Il porte sur la qualité de l'étude d'impact et sur la prise en compte de l'environnement par ce projet, dans le cadre de la procédure d'autorisation environnementale pour laquelle le dossier a été établi.

Conformément au règlement intérieur de la MRAe adopté le 10 septembre 2020, chacun des membres délibérants 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. Ont ainsi délibéré sur cet avis en séance collégiale du 10 janvier 2023 : Bernard Abrial, Mireille Amat, Daniel Fauvre, Audrey Joly, Olivier Robinet.

Destiné à l'information du public, le présent avis de l'autorité environnementale doit être porté à sa connaissance, notamment dans le cadre de la procédure de consultation du public. Il ne préjuge ni de la décision finale, ni des éventuelles prescriptions environnementales associées à une autorisation, qui seront apportées ultérieurement.

Conformément aux articles L.122-1 V et VI du code de l'environnement, cet avis devra faire l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage qui la mettra à disposition du public par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L.123-2 ou de la participation du public par voie électronique prévue à l'article L.123-19.

1 Présentation du projet et de son contexte

Les communes de Champagné-les-Marais, de Puyravault et de Sainte-Radegonde-des-Noyers sont localisées dans l'anse de l'Aiguillon, côté nord de l'embouchure de la Sèvre niortaise et riveraines de l'océan Atlantique. Elles font partie du parc naturel régional du Marais poitevin.

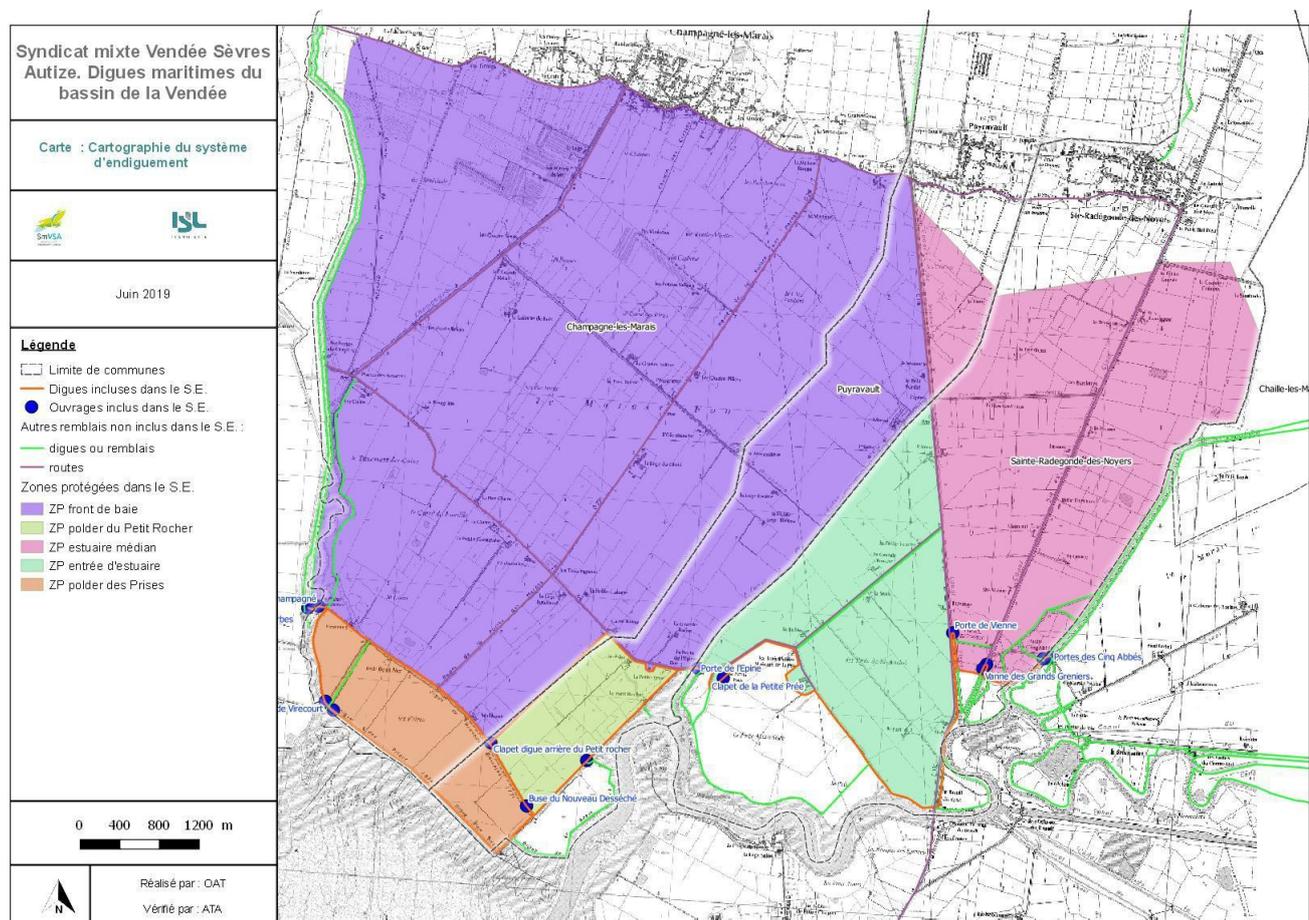
La demande d'autorisation porte sur des travaux à réaliser sur plusieurs digues :

- digues de Virecourt et d'En Bas, confortées sur 1 340 m, avec rehausse à 4,75 m NGF pour la digue de Virecourt ;
- digues arrière de la Brosse et du Petit Rocher, confortées sur 2 400 m et rehaussées respectivement à 4,65 m NGF et 4,70 m NGF ;
- digues de la Prée Mizottière et des Six Pierres, confortées sur 3 600 m, avec rehausse de la digue de la Prée Mizottière à 5,00 m NGF (et 5,20 au droit des 2 habitations) sur 1 100 m .

Les principes de construction des coupes types prévoient des pentes de talus à 3H/1 V, une largeur en crête de 4 m avec un léger dévers et une capacité des ouvrages à recevoir des engins de 13 tonnes pour l'entretien. L'élargissement est réalisé préférentiellement du côté de la zone protégée.

En dehors du cas particulier de la digue de la Prée Mizottière, ce sont des « digues premières »¹, ce qui signifie qu'elles sont les premières à faire face à la mer. Le système d'endiguement auquel ces ouvrages appartiennent a été défini dans le cadre d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) sous maîtrise d'ouvrage du SMVSA, contractualisé entre l'État et les collectivités territoriales en 2014, en réponse à la catastrophe provoquée par la tempête Xynthia survenue en février 2010.

Ces digues ont pour objectif de contribuer à la protection contre les inondations maritimes d'environ 1 300 personnes et 4 800 ha de zones agricoles et naturelles accueillant un habitat dispersé sur les communes de Champagné-les-Marais, Puyravault et Sainte-Radegonde-des-Noyers.



Zones protégées (carte extraite de l'étude de dangers)

Les travaux objets du présent dossier portent sur un linéaire d'environ 7,5 km de digues existantes et concourent à la protection de trois des cinq zones protégées (ZP) définies dans l'étude de dangers :

- la ZP du polder des Prises (2 personnes résidentes et 2 personnes présentes temporairement) ;
- la ZP du polder du petit Rocher (4 personnes présentes temporairement) ;
- la ZP entrée d'estuaire (42 personnes résidentes, 40 personnes présentes temporairement + enjeux liés à la circulation sur la RD10).

1 Le système d'endiguement comprend également des digues dites de deuxième rang ou digues « secondes » qui ont pour objet d'empêcher ou de réduire l'intrusion de l'eau de mer plus loin dans les terres, lorsque les digues de premier rang ne suffisent pas à l'arrêter. La digue de la Prée Mizottière constitue quant à elle l'unique rideau de digue inclus dans le système d'endiguement sur le secteur concerné, la digue en front d'estuaire n'étant pas classée.

L'indication (en pages 18, 92 et 93 du dossier) selon laquelle une absence de mise en œuvre du projet reviendrait à laisser « 141 personnes » de « la zone protégée » en zone submersible semble résulter d'un copier-coller inadéquat du dossier de confortement des digues de la Vienne au Clain, du canal au Clain et des Cinq Abbés concernant la ZP estuaire médian, objet de l'avis n°2021-5293 du 15 juin 2021 de la MRAe.

Ces travaux nécessitent l'extraction de matériaux argileux à leurs abords et un élargissement d'emprises d'ouvrages en pied.

La demande d'autorisation environnementale, applicable aux installations, ouvrages, travaux et activités soumis à la « loi sur l'eau et les milieux aquatiques » est requise au titre de la rubrique 3260 relative aux systèmes d'endiguement et de la rubrique 3310 relative aux zones humides et marais.

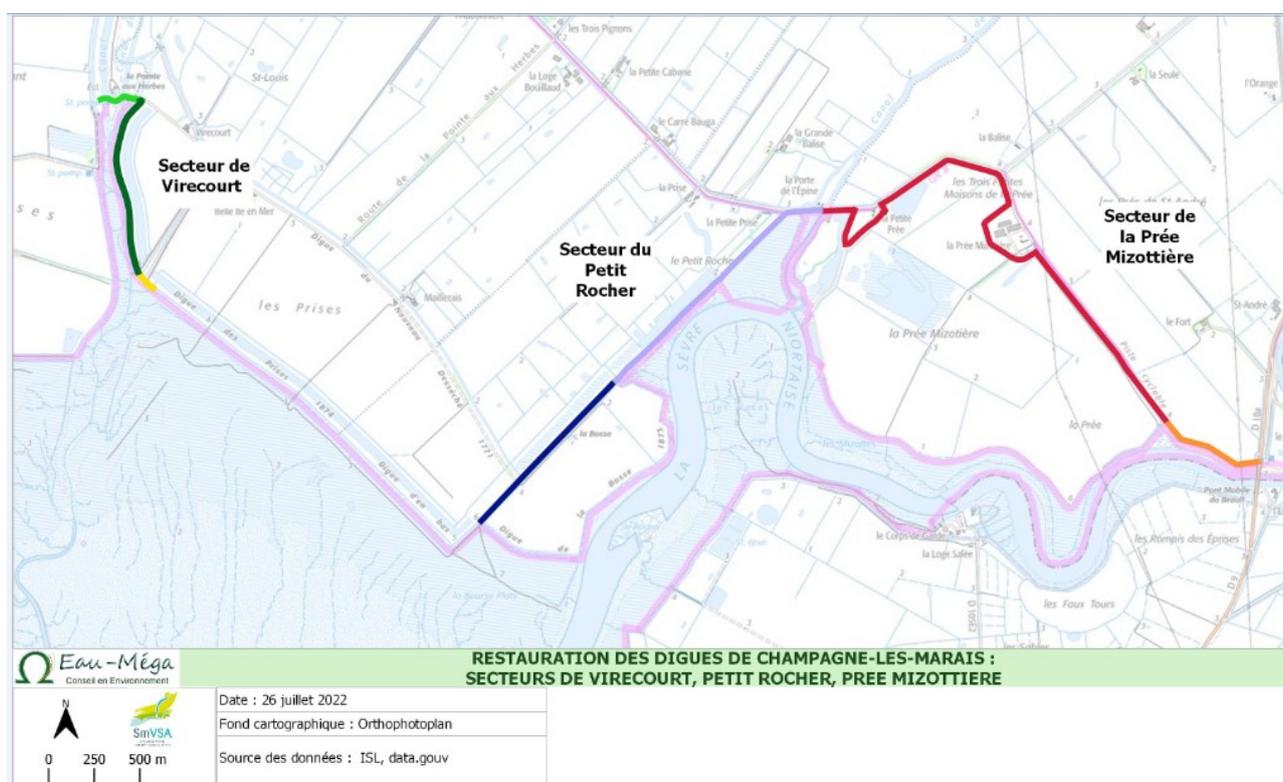
Cette demande constitue la quatrième et dernière tranche de travaux portés par le SMVSA sur les digues maritimes en application du PAPI du bassin de la Vendée.

Elle fait suite aux travaux :

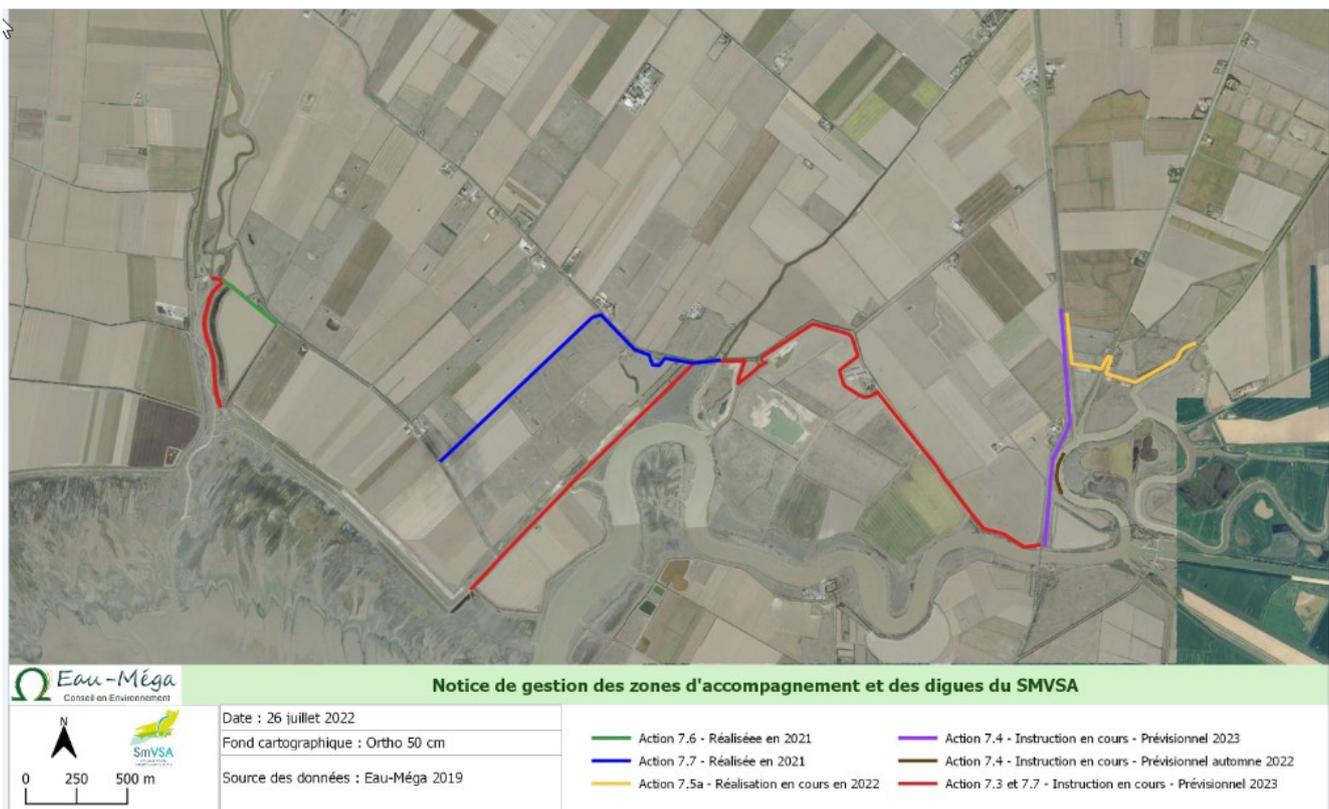
- de création d'une digue seconde au Petit Rocher sur la commune de Puyravault et de recul de la digue seconde de Virecourt sur la commune de Champagne-les-Marais (travaux réalisés en 2021),
- de confortement de digues existantes entre les portes de Vienne et les portes des Cinq Abbés (travaux en cours en juin 2022),
- de confortement de la digue de Saint-André (démarrage des travaux en septembre 2022).

Le SMVSA envisage, selon les pages du dossier, un démarrage des travaux dès mars ou à la fin de l'été 2023.

Une demande d'autorisation pour la protection contre les inondations fluviales, dans le cadre d'un autre système d'endiguement dédié qui intégrera le canal de Luçon et la rivière Vendée, est prévue ultérieurement.



Linéaires concernés par le présent dossier (plan extrait du dossier)



Articulation avec les autres travaux sous maîtrise d'ouvrage du SMVSA (plan extrait du dossier)

Ce projet a été soumis à étude d'impact après examen au cas par cas par un arrêté du préfet de la Vendée daté du 24 juin 2022, du fait notamment de la nécessité :

- de qualifier les enjeux et d'évaluer précisément les incidences en matière d'atteinte aux espèces protégées et d'impacts sur les zones humides, en rappelant la démarche visant l'évitement et la réduction des impacts potentiels ainsi que la compensation des impacts résiduels (démarche ERC),
- de préciser le plan de gestion et les mesures de suivi – alors en cours de rédaction – des emprises vouées à la mise en œuvre des mesures ERC et d'accompagnement définies dans le cadre des différentes autorisations sollicitées par le SMVSA à partir de 2019.

Au vu du dossier, le SMVSA n'a pas pleinement pris en compte les points de vigilance figurant dans cet arrêté. Une partie des éléments attendus dans l'étude d'impact était toujours en cours de rédaction à la date de dépôt du dossier en juillet 2022, un mois seulement après la signature de l'arrêté préfectoral soumettant le projet à étude d'impact. Le plan de gestion et les mesures de suivi n'ont pas davantage été fournis avec les compléments de novembre 2022, le SMVSA annonçant dès juillet 2022 les finaliser « pour le passage en enquête publique ». La MRAe a donc été saisie pour avis sur une étude d'impact non finalisée, ce qui n'est pas conforme au code de l'environnement.

La mention (page 49) selon laquelle « Une alternative au déplacement du fossé est de décaler la digue du côté de la ferme de la Prée Mizottière. Cette solution devra être discutée avec le propriétaire (Conservatoire du Littoral) » interroge également sur le niveau effectif de définition du projet ou de relecture des pièces avant dépôt du dossier.

La MRAe rappelle que le porteur d'un projet soumis à évaluation environnementale est tenu de fournir un dossier comprenant une étude d'impact complète. Dans le cas présent, l'absence d'une partie des éléments requis par l'arrêté du préfet de la Vendée daté du 24 juin 2022 obère la nécessaire complétude des informations à porter à la connaissance de l'autorité environnementale.

2 Les principaux enjeux au titre de l'évaluation environnementale

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du projet, d'une part, et des sensibilités environnementales du secteur d'implantation, d'autre part, les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe portent essentiellement sur :

- la protection contre les submersions marines de 1 300 personnes et 4 800 ha ;
- la préservation des milieux naturels et en particulier les milieux humides, favorables au cycle de vie des oiseaux inféodés à la baie et à ses milieux connexes ;
- l'intégration paysagère des ouvrages.

3 Qualité de l'étude d'impact et du résumé non technique

Composition du dossier

Le dossier, transmis à la MRAe en version numérique, ne comporte pas de liste de pièces ni de sommaire général, mais selon la page de garde du dossier de demande d'autorisation environnementale, il se compose de quatre pièces :

- I : note de présentation non technique,
- II : demande d'autorisation environnementale avec étude d'impact valant dossier au titre de la loi sur l'eau et évaluation des incidences Natura 2000,
- III : volet relatif à la modification de l'aspect d'une réserve naturelle nationale,
- IV : annexes.

Toutefois, ces annexes ne sont ni listées ni regroupées dans une pièce IV identifiable. Le sommaire de la pièce II annonce différentes pièces, comprises ou non dans ce document (CERFA, attestation de propriété...), voire non jointes.

Le dossier dont la MRAe a été saisie se compose ainsi d'une vingtaine de pièces, enregistrées par la DDTM en juillet 2022 à l'exception d'un complément daté de novembre 2022. Le SMVSA a fait le choix, plutôt que d'actualiser directement les pièces du dossier, de laisser la majorité d'entre elles dans leur version antérieure, exceptée la note de présentation non technique, modifiée et datée de novembre 2022 mais placée au milieu du complément² de novembre 2022, alors que la version initiale de la note figure toujours en tant que pièce I du dossier. De plus, le tracé de la digue de la Prée Mizottière varie d'une page et d'un document à l'autre : tantôt il contourne le lieu-dit « La Petite Prée » et l'habitation qui s'y trouve, tantôt il longe la route, sans explication.

Comme déjà relevé par la MRAe, une accumulation de pièces volumineuses, pour partie obsolètes et contradictoires, ne facilite pas la prise de connaissance du dossier par le public, d'autant que plusieurs d'entre elles (par exemple, la pièce « synthèse des mesures ERC ») semblent être de simples extraits de l'étude d'impact³.

2 Document indûment dénommé « mémoire en réponse aux compléments », alors qu'il vient logiquement en réponse à une demande de compléments formulée par le service instructeur de l'autorisation environnementale (DDTM), qui aurait utilement pu être évoquée en introduction de cette pièce, afin de permettre au public d'en saisir aisément le contexte et l'objet.

La MRAe recommande de lister et mettre en cohérence l'ensemble des pièces du dossier pour la bonne information du public.

Périmètre du projet

Suivant l'article L.122-1 du code de l'environnement, l'étude d'impact est tenue de traiter de l'ensemble des composantes d'un « projet », y compris en cas de phasage des opérations. Le fondement de cette obligation législative est de pouvoir apprécier les incidences sur l'environnement dans leur globalité en amont de la réalisation d'un projet et d'évaluer dès ce stade les enjeux environnementaux, de façon à ne pas initier une première phase sans s'être assuré de l'acceptabilité des phases ultérieures du projet, y compris et surtout lorsque le porteur de projet sollicite des autorisations de façon échelonnée.

La MRAe avait relevé dans son [avis délibéré n° 2020APPDL41 / PDL-2020-4733 du 24 août 2020](#) relatif aux travaux de création de digues secondes pour la protection maritime sur les communes de Puyravault et de Champagné-les-Marais, autre composante du même système d'endiguement, que le projet alors présenté ne prenait pas en compte tous les travaux prévus au titre de l'ensemble du système d'endiguement. En effet, il en résultait un risque de mauvaise appréciation des impacts qui peuvent se cumuler au fur et à mesure des réalisations. Une solution plus adaptée aurait été de présenter tout le projet en reportant les détails de la ou des composantes restant à mener à une actualisation future de l'étude d'impact, dans l'hypothèse où une partie des études était impossible à finaliser à l'époque.

À défaut pour le SMVSA d'avoir pleinement mené cet exercice, le présent dossier présente la cohérence de regrouper l'ensemble des travaux sur les digues maritimes portés par le SMVSA en application du PAPI du bassin de la Vendée, restant à mener dans le cadre de cette quatrième et dernière tranche. Le dossier explicite l'articulation avec le présent projet des actions réalisées ou programmées sur des ouvrages alentours ainsi que leur état d'avancement.

Contenu de l'étude d'impact

Le contenu attendu de l'étude d'impact est défini à l'article R.122-5 du code de l'environnement. Le rappel du cadre réglementaire (pages 77 et 85) oublie de mentionner certains éléments (l'estimation des dépenses correspondant aux mesures éviter – réduire – compenser (ERC) est toutefois bien présente), annonce des éléments finalement non traités (demande et utilisation d'énergie, émissions de gaz à effet de serre liées au chantier) ou non requis (étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone en application de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme).

La MRAe recommande d'actualiser les références à l'article R.122-5 du code de l'environnement qu'il convient de respecter entièrement.

3 Au vu de la pièce « FichierSynthèseDepôtTéléprocédure », la procédure type de dépôt dématérialisé des demandes d'autorisation environnementale encourage les porteurs de projet à produire, sous forme de pièces séparées, des informations figurant dans l'étude d'impact. Inversement, le porteur de projet indique par erreur avoir joint une étude d'incidence au titre de la loi sur l'eau, non requise pour ce projet soumis à étude d'impact¹ et renvoie, en page 263 de l'étude d'impact, à des éléments traités « dans le dossier loi sur l'eau ». Pour effectuer sa demande, le SMVSA a utilisé le formulaire CERFA n° 15964*01 de 2019 au lieu du CERFA n° 15964*02 qui le remplace depuis mars 2022, après avoir été actualisé en fonction des textes en vigueur à cette date. Ce faisant, le SMVSA s'est appuyé sur des textes pour partie obsolètes.

Mesures d'évitement, de réduction et de compensation

La présentation des mesures d'évitement, de réduction et de compensation ayant vocation à répondre aux impacts du projet constitue une exigence réglementaire prévue à l'article R.122-5 du code de l'environnement.

Le dossier présente les mesures projetées de façon claire. Cependant :

- la qualification d'une partie d'entre elles est à rectifier : la mesure ME 01 (simple respect des lois et règlements en vigueur) ne constitue pas une mesure d'évitement. Les mesures ME 02, ME 03 et ME 04 correspondent davantage à des mesures réductrices d'impact en phase chantier (cf. guide d'aide à la définition des mesures ERC – CGDD et CEREMA janvier 2018⁴),
- la qualification des impacts résiduels sur la faune suite à la mise en œuvre de la MR 09 n'est pas effectuée, ce qui ne permet pas d'identifier la nécessité de mesures compensatoires. La mise en place d'actions complémentaires, favorables par exemple à la biodiversité, est possible mais n'a pas vocation à se substituer à la recherche de compensations éventuellement nécessaires des effets dommageables du projet. Au cas présent, le dossier n'identifie aucune mesure compensatoire écologique mais uniquement des mesures d'accompagnement.

La MRAe recommande de démontrer que les mesures de compensation sont adaptées aux impacts résiduels identifiés.

Cumuls d'impacts

L'article R.122-5 du code de l'environnement prévoit que l'étude d'impact décrit le cumul des incidences avec d'autres projets existants (c'est-à-dire réalisés) ou approuvés ainsi que ceux qui, lors du dépôt de l'étude d'impact ont fait l'objet d'une étude d'incidence environnementale au titre de l'article R. 181-14 et d'une enquête publique ou ont fait l'objet d'une évaluation environnementale et pour lesquels un avis de l'autorité environnementale a été rendu public.

L'étude d'impact porte son attention sur les différents « projets » du SMVSA mais ne permet pas de comprendre si l'analyse intègre bien l'ensemble des projets éventuels ne rentrant pas dans le champ d'une étude d'impact mais ayant fait l'objet d'une étude d'incidence environnementale au titre de l'article R. 181-14 et d'une enquête publique.

La MRAe recommande d'expliquer la méthodologie de sélection des projets retenus pour l'analyse des cumuls d'impacts et, le cas échéant, de compléter cette analyse.

Articulation du projet avec les documents de planification

Le dossier comporte un chapitre d'examen de la compatibilité du projet avec les documents de portée supérieure, dans les domaines de l'eau, des risques et de l'urbanisme. Le choix des documents retenus est cohérent, mais l'analyse insuffisamment démonstrative. Elle serait donc à compléter.

L'article R.181-14 du code de l'environnement implique que l'étude d'impact valant étude d'incidence « justifie, le cas échéant, de la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux et avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation mentionné à l'article

4 Consultable sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Guide%20d%E2%80%99aide%20%C3%A0%20la%20d%C3%A9finition%20des%20mesures%20ERC.pdf>

L. 566-7 et de sa contribution à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 211-1 ainsi que des objectifs de qualité des eaux prévus par l'article D.211-10 ».

Cependant, l'analyse vis-à-vis du PGRI du bassin Loire-Bretagne se limite à un rappel des six grands objectifs de ce dernier et omet de justifier du respect du contenu de ses dispositions. De même, le dossier reproduit le sommaire du SDAGE du bassin Loire-Bretagne et du SAGE Sèvre niortaise et Marais poitevin, sans descendre aux dispositions elles-mêmes (par exemple, il indique que le projet répond aux objectifs 8A, 8B et 8C du SDAGE mais ne justifie pas du respect de la disposition 8B1).

Le dossier conclut à la compatibilité du projet vis-à-vis du PPRL de la Sèvre niortaise, en se référant uniquement au zonage de ce dernier. L'analyse devrait, plus précisément, démontrer la conformité du projet vis-à-vis du règlement du PPRL.

Le dossier se réfère, dans un chapitre précédent relatif à la trame verte et bleue, au SRADDET approuvé en février 2022 qui a intégré le SRCE approuvé en 2015 et au projet de SCoT Sud Vendée Littoral arrêté en mars 2020. À noter que le SCoT a fait l'objet d'un nouvel arrêt de projet en mars 2022 et demeure susceptible de voir son contenu ajusté à l'issue de l'enquête publique qui a débuté mi-décembre 2022.

Quoique non requise dans une étude d'impact, la démonstration du respect des PLU pages 215, 216, 306 et suivantes gagnerait à être davantage étayée et à s'appuyer sur une carte matérialisant les limites communales plus clairement que la carte figurant en page 307.

Le dossier indique par erreur en page 215 que la commune de Sainte-Radegonde-des-Noyers est régie par le règlement national d'urbanisme alors qu'elle est dotée d'un PLU évoqué page 310. Le dossier devrait expliquer dans quelle mesure le code de l'urbanisme conditionne les occupations autorisées en espace remarquable au titre de la loi Littoral⁵, étant rappelé que la MRAe dans son avis délibéré n° 2021APDL15 /PDL-2021-5183 du 21 mai 2021 sur le projet de PLU avait invité la commune à présenter les catégories limitatives de projets non soumises aux dispositions de la loi Littoral pour des motifs liés notamment à la sécurité civile (cf. article L.121-4 du code de l'urbanisme) et à préciser le règlement écrit du PLU.

Concernant Champagné-les-Marais, le dossier évoque uniquement le fait que le PLU autorise la réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection des espaces remarquables. Cependant, le projet répond prioritairement à un objectif de sécurité civile et sa réalisation impactera aussi des espaces remarquables.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de la compatibilité du projet vis-à-vis des documents d'ordre supérieur.

Explication des choix

Le dossier explique que les choix structurants ont été définis dans le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) et présente de façon satisfaisante les choix techniques réalisés.

Il fait état d'une volonté – qui constitue surtout une prise en compte des enjeux et de la réglementation -- de ne pas empiéter sur le périmètre de la réserve naturelle nationale (RNN) de la baie de l'Aiguillon, malgré les avantages techniques et économiques que cette solution, nécessitant moins de remblais (le niveau des *mizottes* étant 2 m plus haut que celui des terres agricoles), aurait présenté pour le maître d'ouvrage. La demande d'autorisation de modification de l'état ou de l'aspect de la réserve naturelle nationale porte ainsi sur une surface limitée, estimée à 95 m² à l'extrémité ouest de la digue de la Prée Mizottière.

5 Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

Résumé non technique de l'étude d'impact

Le résumé figure au début de la pièce II. Comme l'étude d'impact, il commence directement par une synthèse de l'état initial de l'environnement, sans présentation du projet, ni des mesures de suivi. Il contredit ponctuellement d'autres pièces du dossier en annonçant par exemple une absence totale de chevauchement de la RNN et une rehausse de la digue des Six Pierres, et omet par exemple d'évoquer le PGRI.

Le résumé devra être complété pour tenir compte des recommandations du présent avis.

Méthodes

Les méthodes utilisées pour la réalisation de l'étude d'impact sont correctement décrites au fil du document.

Les autres éléments appelant des observations de l'autorité environnementale sont intégrés à l'approche thématique développée au point 4 du présent avis.

4 Prise en compte de l'environnement

L'étude d'impact présente les effets temporaires et permanents du projet sur l'environnement, ainsi que les mesures d'évitement et de réduction projetées en réponse aux effets dommageables identifiés, ainsi que des mesures « d'accompagnement » mais pas de mesures visant expressément à compenser des impacts résiduels. Les thématiques appelant plus spécifiquement des remarques sont détaillées ci-après.

4.1 Risques naturels

Les communes où les travaux projetés doivent être réalisés sont concernées par le plan de prévention des risques littoraux de la Sèvre niortaise approuvé en novembre 2015, qui régit l'utilisation des sols en fonction des risques auxquels ils sont soumis, et par le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) du bassin de la Vendée labellisé en 2014 et objet depuis d'avenants. Le PAPI 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 information du public, système d'alerte ou maîtrise de l'urbanisation en complément de la définition et du cofinancement des travaux à réaliser en vue d'assurer l'efficacité et la cohérence du système d'endiguement quand il est nécessaire. Dans le cas d'espèce, celui-ci comprend 13,9 km de digues premières et 5,6 km de digues secondes, ainsi qu'une douzaine d'ouvrages hydrauliques (portes à la mer, vannes, clapets, etc.).

Les trois digues concernées par le présent dossier font partie des actions prévues dans le PAPI : ses actions V.7.3 pour le confortement des digues de Virecourt et du Petit Rocher et V.7.7 de la Prée Mizottière avec rehausse des niveaux de protection, résumées dans le dossier, ainsi que l'action V.7.16 pour les mesures d'accompagnement. Les rehaussements projetés dans la demande d'autorisation environnementale sont cohérents avec les hauteurs de digues définies dans le PAPI. Le préambule inséré page 12 de la pièce II indique que le secteur de la Prée Mizottière correspond à l'action V.7.7 divisée en 3 sous-actions dont 2 ont été réalisées précédemment : 7.7.1 et 7.7.3, sans préciser de quoi il s'agissait. La convention cadre du PAPI gagnerait à être annexée au dossier pour permettre au public d'appréhender la stratégie d'ensemble.

La MRAe recommande d'améliorer la lisibilité pour le public des actions de prévention des inondations par un rappel des actions 7.7.1 et 7.7.3 et par l'annexion de la convention cadre actuellement en vigueur du PAPI (ou d'un résumé de cette dernière) au dossier d'enquête publique.

4.2 Milieux naturels

Le projet prend place dans l'emprise et au contact immédiat de plusieurs zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique ou floristique (ZNIEFF) de type I et II, dans la zone de protection spéciale FR5410100 et la zone spéciale de conservation FR5200659 du site Natura 2000⁶ du Marais poitevin, à proximité de la ZSC FR5400446 qui couvre le Marais poitevin côté Deux-sèvres et pour partie dans la réserve naturelle nationale de la baie de l'Aiguillon. Il se situe également en limite du parc naturel marin Estuaire de la Gironde et mer des Pertuis et à l'amont de la zone de protection spéciale marine FR5412026 Pertuis charentais-Rochebonne.

La MRAe recommande de fournir la carte de localisation du projet vis-à-vis des différentes ZNIEFF, annoncée page 143 mais manquante.

Marais et habitats humides

La zone d'étude présente une sensibilité environnementale importante, essentiellement liée à sa localisation à l'interface de la baie et du marais, reconnue par son appartenance au site Natura 2000 du Marais poitevin.

Le dossier s'appuie toujours sur la note technique du 26 juin 2017 relative à la caractérisation des zones humides, produite par le ministère de la Transition écologique et solidaire suite à un arrêt du Conseil d'État. La MRAe rappelle que postérieurement, la loi a consolidé la définition des zones humides (article L. 211-1-I-1° du code de l'environnement). Ainsi les critères relatifs au type de sol (hydromorphe) et au type de végétation (hygrophile) doivent être pris en compte de manière alternative et non plus cumulative.

Le projet retenu impacte par nature des surfaces conséquentes de la zone humide du Marais poitevin, telle que définie par le Forum des Marais Atlantiques en 1999. Le dossier prévoit un élargissement des digues sur 2,7 ha et une surface nouvelle de 45,2 ha pour les zones d'emprunt, s'ajoutant à la zone d'emprunt de l'Épine autorisée précédemment.

La méthode nationale d'évaluation des fonctions des zones humides n'est pas abordée et il n'a pas été procédé à une évaluation des fonctionnalités de ces secteurs au sens de la disposition 8-B1 du SDAGE Loire-Bretagne. Il est de ce fait difficile d'apprécier si les zones humides impactées par les travaux sont compensées en termes de proportionnalité, d'équivalence fonctionnelle et d'efficacité à travers les mesures dites d'accompagnement.

Le dossier évoque au bas de la page 264 le fait que les impacts principaux liés au projet concernent les zones humides, puis indique que : « cette mesure vient au contraire compenser la dégradation permanente du milieu », en omettant de préciser à quelle mesure il est fait référence.

La MRAe recommande :

- **de clarifier les données sur les zones humides affectées,**
- **d'évaluer leurs fonctionnalités,**

⁶ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « Oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

- **de préciser les impacts résiduels et justifier de la mise en place de mesures compensatoires adaptées,**
- **de justifier de l'entier respect du SDAGE Loire-Bretagne et de la séquence Eviter-Réduire-Compenser (ERC).**

Faune et flore, habitats

Le dossier met en évidence des enjeux forts sur les habitats et sur l'avifaune, incluant la présence d'espèces faunistiques à enjeux de conservation ou protégées (avifaune et amphibiens notamment).

L'analyse de l'état initial de l'environnement est dans l'ensemble effectuée de façon claire. Les inventaires n'ont pas couvert un cycle biologique complet pour l'ensemble des espèces mais ont été complétés par les nombreuses données bibliographiques disponibles sur ce secteur de la Vendée.

Le porteur de projet évite les emprunts de matériaux sur les surfaces susceptibles de subir des incidences majeures pour la faune et indique adapter le calendrier de travaux aux cycles biologiques des espèces. La mesure MA 06 vise à valoriser les zones d'emprunt en favorisant les habitats propices à l'avifaune, aux amphibiens et à l'ichtyofaune à travers des actions variées, notamment la création d'îlots pour les limicoles, de mares, d'une dépression humide et sa connexion au réseau hydraulique, un adoucissement de berges, la plantation de roseaux et de tamaris par bouturage pour la nidification de la Tourterelle des bois, l'installation de roselières dans les fossés, l'évolution libre de certains merlons pour la nidification de la Gorgebleue à miroir et l'installation d'une roselière large pour les passereaux paludicoles.

Il conviendrait toutefois de préciser et/ou de rectifier les points suivants :

En page 161, le tableau présentant les cycles biologiques mentionne, pour les passereaux nicheurs, une fin de reproduction fin mai début juin, sans indiquer la source de ces indications. Or, selon l'Office Français de la Biodiversité (OFB), la reproduction des passereaux et des limicoles n'est pas terminée avant fin juillet, d'où la recommandation d'éviter d'intervenir avant cette période.

La mesure MR 09 adapte la période d'intervention en fonction de la portance des sols, de la période d'étiage et des cycles biologiques des différents groupes faunistiques en proposant, également en fonction du calendrier des entreprises, dans le dossier de juillet 2022, soit de décapager le sol des zones d'emprunt en mars avant la période de nidification, de les maintenir à nu pour éviter toute nidification et de démarrer les opérations d'extraction des matériaux et de confortement en mai-juin, soit un démarrage en juillet. La période de chantier est alors plus courte et nécessite des moyens humains et matériels plus conséquents.

L'OFB a recommandé en septembre 2022 de ne pas engager de travaux au printemps afin de respecter le bon accomplissement des cycles biologiques des différents groupes faunistiques, estimant que le fait de procéder à un décapage de la végétation fin mars irait à l'encontre de la préservation de la biodiversité, nécessiterait l'obtention d'une dérogation espèces protégées et ne garantirait pas la non installation d'espèces d'oiseaux pour la reproduction, certaines espèces étant inféodées à des milieux récemment remaniés (Petit gravelot par exemple).

En réponse, le SMVSA indique que sans cette phase de décapage fin mars, la période des travaux serait réduite de mi-juillet à septembre, ce qui serait notoirement insuffisant pour ce type de chantier (dont la durée estimative n'est, sauf erreur, pas indiquée dans le dossier) et que cette date de mars avait été convenue en concertation avec les services de l'Etat sur les dossiers précédents.

La MRAe rappelle que le code de l'environnement interdit notamment tout déplacement, toute perturbation intentionnelle ou destruction d'espèces protégées ou de leurs habitats. Tout porteur de projet doit donc conduire et expliciter une démarche d'évitement et de réduction des impacts afin de concevoir un projet qui respecte cette interdiction. Seul un projet qui, après l'application rigoureuse des démarches d'évitement, puis de réduction, ne pourrait pas respecter ces interdictions, peut, uniquement s'il relève de raisons impératives d'intérêt public majeur, démontrer l'absence de solution de substitution raisonnable et préserver l'état de conservation favorable des populations et des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, solliciter une dérogation, moyennant la proposition de mesures de compensation. En l'état, le dossier ne démontre pas la complète prise en compte de cette interdiction et le respect des conditions permettant d'y déroger.

La volonté affichée d'effectuer les travaux en dehors des périodes de nidification des oiseaux constituerait une mesure de réduction d'impacts, sans pour autant totalement les éviter. En effet, ceci appellerait un complément d'analyse incluant une caractérisation et une quantification des impacts pressentis et des impacts résiduels. Si des impacts résiduels persistent, une dérogation à la protection stricte des espèces est nécessaire et doit comprendre la définition de mesures compensatoires permettant de garantir le respect des principes d'additionnalité et d'équivalence. Ces différents éléments font défaut dans le dossier et la formulation de l'indication (page 252) selon laquelle « le projet ne remet en cause aucune espèce protégée » n'est pas adaptée à la démonstration attendue.

Concernant les îlots de nidification et bassins associés, le maître d'ouvrage prévoit un contrôle de la sédimentation par curage des bassins tous les 10 à 15 ans suivant les résultats du suivi du taux d'envasement. Le dossier devrait donc définir des mesures ERC de façon à ce que la réalisation des futurs curages ne remette en cause les capacités d'accueil des oiseaux et la sauvegarde si besoin de la faune piscicole. Les périodes de travaux devront respecter les cycles biologiques et être conformes à celles inscrites dans les fiches actions du DOCOB Natura 2000 (soit pas avant fin juillet).

Le maître d'ouvrage prévoit également une ouverture de vanne avec libre circulation de l'eau à partir du 1er juillet, ce qui engendrerait un risque de noyade de couvées d'oiseaux sur les îlots. Il serait préférable de retenir la date du 15 août.

Concernant la zone d'emprunt n°14 dite des Six Pierres, la demande de compléments du service instructeur indique que l'aménagement de pentes douces et d'un îlot central sembleraient souhaitables, afin de susciter un plus grand intérêt pour l'avifaune.

Le SMVSA indique uniquement, dans le complément de novembre 2022, que les différents points évoqués dans les trois paragraphes ci-dessus ont fait l'objet d'une concertation et que l'aménagement d'îlots n'a pas été retenu pour le secteur de Six Pierres, du fait du caractère peu propice lié à l'étroitesse des bassins et du besoin important de matériaux, qui nécessiterait en cas de réponse à cette dernière demande à rechercher de nouvelles zones d'emprunt. Cet argument n'appelle pas d'observation de la MRAe. Pour autant, le dossier aurait dû indiquer clairement ce que le porteur de projet envisage concernant les autres points évoqués lors de la concertation et actualiser le dossier en conséquences, étant rappelé que chacune des mesures ERC aura vocation à être intégrée dans le futur arrêté d'autorisation.

Des précisions sont également requises concernant les futures modalités de gestion du site (ouvrages et zones aménagées dans le cadre des mesures de compensation et d'accompagnement) et leur pérennité, pour s'assurer d'une absence de contradiction entre les objectifs poursuivis par les mesures projetées (visant à ce que ces espaces remplissent leurs rôles d'accueil et de quiétude pour les oiseaux en période de migration, d'hivernage et de reproduction) et des usages tels que la chasse ou une fréquentation humaine de loisirs.

L'élaboration d'une notice de gestion des emprises vouées à la mise en œuvre des mesures ERC et d'accompagnement ainsi que de suivi, prenant en compte l'ensemble des zones d'emprunts liés aux travaux des digues maritimes depuis le premier dossier de demande d'autorisation, apparaît de nature à leur assurer un cadre cohérent. La MRAe rappelle toutefois que cette notice, appelée à comporter des éléments attendus dans l'étude d'impact du projet et validée selon le SMVSA avant le dépôt des compléments, aurait pu et dû être annexée au dossier. L'OFB a recommandé en septembre 2022 de sécuriser l'application de cette notice par une obligation réelle environnementale (ORE) et d'attribuer à ces emprises un statut de réserve de chasse et de faune sauvage, permettant de réglementer la fréquentation et la chasse, étant rappelé que ce statut n'est pas incompatible avec la gestion des mammifères fouisseurs, qui peuvent poser problème pour la sécurité des digues.

La MRAe recommande :

- ***d'apporter des éléments complémentaires pour consolider et finaliser la démarche Éviter – Réduire – Compenser,***
- ***d'adapter les périodes de travaux vis-à-vis des cycles biologiques des différents groupes faunistiques et rappelle la nécessité, en cas d'impossibilité avérée et justifiée, de solliciter et d'obtenir une dérogation au titre de la législation relative aux espèces protégées préalablement à la réalisation des travaux.***

Natura 2000

L'étude d'impact indique qu'aucune incidence négative sur les habitats prés salés atlantiques et prairies subhalophiles voisinant le projet n'est attendue, que l'effet repoussoir temporaire sur la faune d'intérêt communautaire sera minoré, que le projet n'a pas d'incidence dommageable à long terme et que la faune d'intérêt communautaire bénéficiera des incidences positives de la mesure d'accompagnement MA 06. La démonstration que le projet n'est pas de nature à avoir un impact significatif dommageable sur les espèces et habitats d'intérêt patrimonial ayant justifié la désignation du site Natura 2000 du marin poitevin nécessite cependant d'être étayée par une reprise de l'analyse, tenant compte des manques relevés ci-dessus.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 afin de conclure de façon plus étayée.

4.3 Paysage

Les documents fournis doivent permettre d'appréhender l'insertion des futurs ouvrages dans leur environnement paysager.

Au vu du dossier, les secteurs d'implantation des digues sont assez retirés des zones à fréquentation humaine importante. L'adoption de niveaux de protection adaptés, fondement même de la réalisation des ouvrages, conduira à la perception de ces derniers par les riverains et usagers. Celle-ci apparaît toutefois acceptable au regard de la typologie des lieux et de l'enjeu de sécurité publique lié au projet. Les ouvrages devraient progressivement se fondre dans le paysage déjà caractéristique des communes de marais poldérisé.

Quelques simulations paysagères à hauteur d'homme (du type avant/après) viendraient toutefois utilement illustrer les changements à intervenir, en complément des coupes présentes au dossier.

La MRAe recommande d'illustrer davantage l'impact paysager du projet et son traitement.

4.4 Nuisances

La phase de chantier engendrera une gêne temporaire pour les rares riverains, compensée par le bénéfice attendu en matière de protection.

Le dossier ne met pas en évidence de risques de nuisances notables pour les riverains en phase d'exploitation des ouvrages.

4.5 Études de danger

L'étude des dangers figure dans le dossier, dans une version datée de septembre 2019 (produite dans le cadre du dossier 2020-4733 relatif aux travaux de création de digues secondes pour la protection maritime sur les communes de Puyravault et de Champagné-les-Marais), sans explication quant au fait de ne pas l'avoir complétée depuis.

L'étude de dangers définit et justifie la performance des ouvrages dans leur configuration à venir, ainsi que les modalités d'évacuation des eaux en cas de submersion de ces ouvrages. Le ressuyage des zones protégées des polders dont l'objectif est de servir de zone tampon n'a pas fait l'objet d'étude particulière. La stratégie des acteurs locaux est de positionner ces zones en sur-aléas (hauteur d'eau et durée d'inondation) dans l'objectif de préserver d'autres secteurs avec des enjeux. Les temps de vidange sont estimés entre une et deux semaines, et plus pour Virecourt.

Les rehaussements projetés dans la demande d'autorisation environnementale sont cohérents avec les hauteurs de digues définies dans le PAPI, en fonction des niveaux de protection visés, également expliqués dans la note de présentation non technique.

L'étude de dangers expose les risques pour la sécurité publique que présentent les ouvrages, en prenant en compte les événements extérieurs et leur état intrinsèque.

Selon cette étude de danger, le fonctionnement du système d'endiguement est abordé suivant différents scénarios de sollicitations et/ou de défaillances. Conformément à l'arrêté du 7 avril 2017 précisant le plan de l'étude de dangers des digues organisées en systèmes d'endiguement, quatre scénarios de fonctionnement ont été étudiés et ont conduit à cartographier les zones soumises à des venues d'eau pour les scénarios considérés :

- scénario 1 : scénario de fonctionnement normal du système d'endiguement (montée des eaux correspondant au plus au niveau de protection) ;
- scénario 2 : scénario de défaillance fonctionnelle (ou hydraulique) du système qui se produit lors de la montée des eaux (égale au niveau de protection) provoquant une perte de protection de la zone protégée, au moins partielle, mais en supposant l'absence de défaillance structurelle des ouvrages ;
- scénario 3 : scénario de défaillance structurelle du système d'endiguement (montée des eaux provoquant une défaillance structurelle des ouvrages) ;
- scénario 4 : scénario correspondant à l'aléa de référence du plan de prévention des risques naturels inondation ou littoraux.

Il a été porté à la connaissance de la MRAe que ces quatre scénarios ne répondent pas aux dernières exigences réglementaires.

5 Conclusion

Les travaux de confortement de trois digues pour la protection maritime sur les communes de Champagné-les-Marais, de Puyravault et de Sainte-Radegonde-de-Noyers qui font l'objet du dossier soumis à la MRAe sont projetés en application du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) du bassin de la Vendée.

La consistance des travaux apparaît cohérente avec l'objectif de maîtrise des risques de submersion et la préservation des enjeux.

Les risques d'impacts sur la biodiversité requièrent des précisions et en particulier l'adaptation des périodes de travaux pour mieux prendre en compte les cycles biologiques des différents groupes faunistiques. A défaut, le porteur de projet devrait solliciter une dérogation au régime de protection des espèces protégées et de leurs habitats.

Le dossier appelle également des compléments concernant les fonctionnalités des zones humides impactées, ainsi que la définition, le cas échéant, de mesures compensatoires adaptées permettant de justifier l'entier respect du SDAGE Loire-Bretagne et de la séquence E-R-C.

Nantes, le 10 janvier 2023,
Pour la MRAe Pays de la Loire



Bernard Abrial