



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

**Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur
le projet de protection et d'aménagement du
site des Salines, commune de Sainte-Anne**

Ae n°2013-129

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 12 février 2014 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de protection et d'aménagement du site des Salines, commune de Sainte-Anne (Martinique).

Étaient présents et ont délibéré : Mme Rauzy, MM. Badré, Barthod, Boiret, Chevassus-au-Louis, Decocq, Galibert, Ledenvic, Vindimian.

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, 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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Mmes Guth, Steinfeldler, MM. Lafitte, Letourneux, Roche, Ullmann.

*

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de la Martinique le 18 novembre 2013, le dossier ayant été reçu complet le 27 novembre 2013.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-6 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 122-1 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R122-7 II du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

L'Ae a consulté en date du 29 novembre 2013 :

- le préfet de département de la Martinique,*
- le ministère du travail, de l'emploi et de la santé,*
- la direction de l'environnement de l'aménagement et du logement de la Martinique, et a pris en compte sa réponse en date du 22 janvier 2014.*

Sur le rapport de Mme Mauricette Steinfeldler et M.Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les projets soumis à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet mais 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 n'est donc ni favorable, ni défavorable au projet. Il vise à permettre d'améliorer la conception du projet, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur ce projet.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

Le projet de protection et d'aménagement du site dit « des Salines », localisé sur la commune de Sainte-Anne, Martinique, vise à conjuguer la protection d'espaces naturels et de paysages de grande qualité avec la réalisation d'aménagements destinés à améliorer les conditions d'accès et d'accueil des visiteurs, et à mieux maîtriser les nuisances induites par la sur-fréquentation. En effet, le site subit sur la plage de la Grande Anse des Salines une très forte pression de fréquentation² en raison d'une affluence touristique non maîtrisée.

Le projet prévoit l'aménagement d'une « aire naturelle de stationnement » en arrière plage de 500 places, dont 9 réservées aux autocars, et des accès piétons à la plage, ainsi que d'un cheminement pour piétons de 4,3 km avec l'aménagement de points de vue pour découvrir la diversité des milieux naturels. Ces aménagements, placés sous maîtrise d'ouvrage du Conservatoire du littoral, nécessitent la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation portant sur environ 80 ha et la mise en compatibilité du plan d'occupation des sols de Sainte Anne, qui font l'objet d'enquêtes publiques simultanées avec celle du projet de protection et d'aménagement, ainsi qu'une autorisation de travaux en site classé par le ministre en charge de l'environnement.

L'Ae note que le dossier dont elle est saisie, daté d'octobre 2012, diffère d'un dossier daté de mars 2013 dont les rapporteurs ont eu connaissance en se rendant sur place et dont le contenu semble faire consensus aujourd'hui.

L'Ae constate par ailleurs que le fait que le site « des Salines » ait été classé au titre de la loi de 1930, par décret du 23 août 2013, ce qui entraîne des effets conséquents en termes de protection, de gestion et de procédures d'autorisation de travaux³, n'est pas cité dans le dossier.

L'Ae remarque enfin que le dossier comporte de nombreuses lacunes sur d'autres points majeurs (dans l'analyse de l'état des lieux, la description du projet d'aménagement et l'analyse de ses impacts, les mesures pour éviter, réduire et compenser ces impacts et le résumé non technique). Les volets traités sont peu argumentés et souvent incomplets, certaines informations importantes font défaut, en particulier le dossier n'aborde pas la question des actions de restauration des milieux saumâtres et des écosystèmes nécessaires situés au cœur des surfaces à exproprier.

L'Ae considère que les enjeux environnementaux majeurs portent sur la protection de la qualité écologique et du bon fonctionnement hydraulique du site, la réduction des nuisances, la prise en compte des risques naturels et la mise en valeur patrimoniale du site (écologique, paysagère et culturelle)..S'agissant d'un site « Ramsar » et d'un site classé, la conception générale de l'aménagement au regard des enjeux mentionnés précédemment revêt une importance toute particulière

Au vu des insuffisances du dossier relevées dans cet avis, l'Ae estime qu'il ne permet pas, en l'état, d'être présenté à l'enquête publique et recommande au maître d'ouvrage de le reprendre en profondeur, notamment sur les points cités.

Les principales recommandations faite par l'Ae à ce stade sont donc de mettre à jour le dossier en intégrant le classement du site « Des Salines à la Baie des Anglais » et les obligations réglementaires qui en

2 Selon l'étude d'impact, la commune de Sainte-Anne est la 3^{ème} commune touristique de l'île avec 2,5 millions de visiteurs par an, soit 14% des séjours en Martinique.

3 Tous les travaux et aménagements susceptibles de modifier l'état ou l'aspect d'un site classé, en dehors des travaux courants d'entretien et d'exploitation, sont soumis à autorisation du ministre en charge de l'écologie. Voir détail dans la note au bas de la page 8

découlent, d'indiquer avec précision quel est le projet de protection et d'aménagement retenu par le maître d'ouvrage pour être soumis à l'enquête publique (avec le plan des travaux projetés), de justifier le parti retenu, et de reprendre le contenu de l'étude d'impact avec les éléments connus à ce jour (site classé, état des lieux, notamment sur la biodiversité, le fonctionnement hydraulique et les risques naturels) en se conformant strictement au contenu de l'étude d'impact tel qu'il est défini à l'article R.122-5 du code de l'environnement.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du projet et enjeux environnementaux

1.1 Présentation du projet

Le projet, présenté sous maîtrise d'ouvrage conjointe du conservatoire du Littoral et de l'Office national des forêts⁴, est situé sur la commune de Sainte-Anne, à l'extrémité sud de la Martinique, à une heure environ de Fort-de-France, dans le site dit « des Salines ». Vaste entité naturelle, terrestre et maritime, riche en biodiversité et d'une grande diversité paysagère (mornes⁵ boisés, forêts sèches, savane, plages coralliennes, mangrove, ainsi qu'une lagune d'une centaine d'hectares), le site dit « des Salines », avec sa côte maritime très découpée, de nombreux culs de sac⁶, des pointes, des îlets, est un site mythique et symbolique pour les Martiniquais, peuplé par les amérindiens plus de 1000 ans avant Jésus-Christ

Ce site subit une très forte pression de fréquentation sur la plage de la Grande Anse des Salines⁷ en raison d'une affluence touristique non maîtrisée ; ailleurs, il connaît une fréquentation plus faible sauf à certaines périodes ponctuelles (Pâques, notamment), du fait qu'il n'est pas accessible en voiture. Le projet, objet du présent avis, vise à conjuguer des actions de protection des espaces naturels et des paysages avec la réalisation d'aménagements de qualité destinés à améliorer les conditions d'accès et d'accueil des visiteurs, et de mieux maîtriser les nuisances induites par la sur-fréquentation.

Le projet s'inscrit dans le site « Des Salines à la Baie des Anglais », classé⁸ par décret du 22 août 2013 sur le territoire de la commune de Sainte-Anne, qui recouvre 2 273 hectares dont 1 094 correspondent au domaine public maritime. L'Ae note qu'à aucun moment le dossier n'évoque ce classement ni les conséquences que cela entraîne en matière de protection, de gestion et de procédure d'autorisation de travaux. ***L'Ae recommande que le dossier soit mis à jour en intégrant le classement du site « Des Salines à la Baie des Anglais » et en indiquant son périmètre et les obligations réglementaires qui en découlent.***

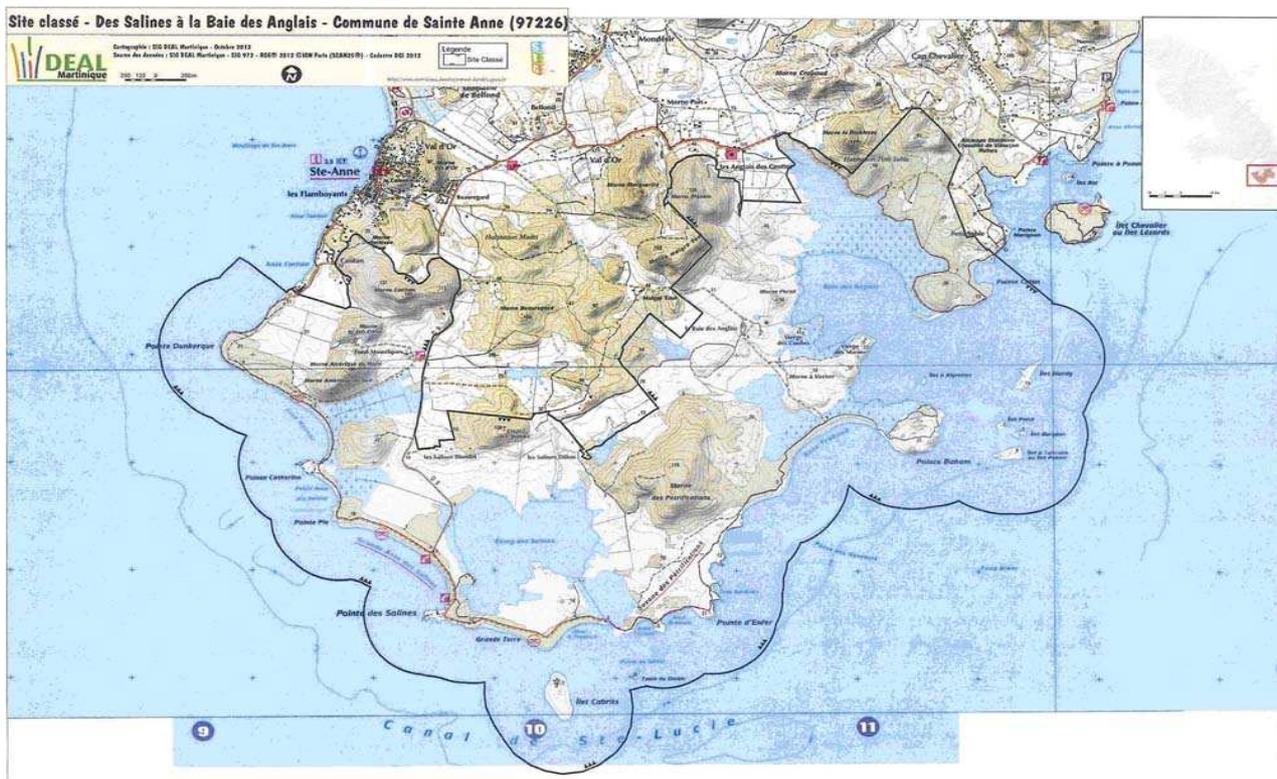
⁴ Cf. ci-après page 8

⁵ Ancien volcan éteint au relief raboté

⁶ Aux Antilles, un cul-de-sac est une baie, généralement bien protégée des houles atlantiques et naturellement occupée par des mangroves et prolongée par des fonds coralliens.

⁷ Selon l'étude d'impact, la commune de Sainte-Anne est la 3^{ème} commune touristique de l'île avec 2,5 millions de visiteurs par an, soit 14 % des séjours en Martinique.

⁸ Site classé au titre de la loi de 1930, codifiée aux articles L.341-1 à 22 du code de l'environnement, qui vise à protéger des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général.



Périmètre du site classé « des Salines à la Baie à l'Anglais », Source DEAL Martinique

Le site classé est très vaste : il s'étend depuis le sud du bourg vers la Pointe Dunkerque, à la Pointe Coton sur la façade atlantique, incluant le littoral, les forêts et les mornes boisés, ainsi que les îlets⁹. Le projet sur lequel porte l'avis de l'Ae n'en concerne qu'une trentaine d'hectares environ sur les 80 ha demandés dans le cadre de la procédure d'expropriation.

Cet espace naturel a connu une dégradation progressive du fait d'un certain nombre d'aménagements le rendant accessible aux véhicules motorisés : le tracé de la RD 9, ayant conduit à l'assèchement d'une partie de l'étang des Salines et à la fermeture du canal central, reliant l'étang à l'anse Meunier privant l'écosystème d'un apport en eau salé. Il est aujourd'hui victime de son succès et connaît une fréquentation importante (dont l'estimation varie entre 500.000 et 2,5 millions de visiteurs par an, selon les indications du dossier, sur le seul site des Salines¹⁰). Les équipements, présents de façon anarchique (restauration, ventes, groupes électrogènes,...), posent des problèmes de fonctionnement (stationnement, circulation, ramassage des déchets) et génèrent des impacts sur la faune et la flore et la qualité paysagère du site tout en induisant des

9 Il englobe, en son milieu, le vaste étang des Salines, en continuité avec une nappe salée aquifère, les anciennes salines de Fond Moustiques, les mornes des Amériques, Caritan, seul morne où l'on trouve encore à l'état sauvage le Gaïac, *Guaiacum officinale* et *Guaiacum sanctum*, bois brun verdâtre très dur. Sur la façade atlantique, il comprend le morne des Pétrifications, la baie des Anglais, le morne Manioc. Les paysages varient entre des plages et des forêts littorales, un vaste étang et des mangroves, des anses majestueuses bordées de cocotiers et, en entrée de site, des mornes, couverts de forêts d'une grande qualité botanique. La Savane des Pétrifications offre un paysage minéral particulier, quasi-désertique bordé d'une côte rocheuse abrupte. La baie des Anglais, quant à elle, est entourée de mangroves abritant une faune aviaire très riche avec un arrière-pays constitué de petits mornes boisés.

10 Les rapporteurs ont été informés qu'une campagne de comptage réalisée par l'ONF portant sur une année complète (2011-2012) avait indiqué 350 000 véhicules. Le dossier fait état d'un autre comptage réalisé par l'association AMEPAS durant la période de Pâques, à savoir le samedi 11 avril à 11h30 sur la plage de la Grande Anse des Salines et ses abords faisant état de 685 véhicules.

nuisances (bruit, odeurs). Malgré certaines tentatives pour maîtriser cette fréquentation, la dégradation de la qualité de ce cœur du site semble se poursuivre.



Source Google

Préalablement au classement au titre des sites, une surface d'environ 80 ha de l'Anse Meunier à l'Anse à Prunes, qui inclut l'essentiel du site fréquenté, avait fait l'objet d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique au profit du Conservatoire du Littoral, en continuité avec le domaine public maritime, la forêt domaniale du littoral (FDL)¹¹ gérée par l'Office national des forêts, et des terrains appartenant au Conservatoire du Littoral, l'étang des Salines. L'ordonnance d'expropriation a été annulée en 2013 pour un motif de forme.

Enfin, la mairie de Sainte-Anne souhaite obtenir le label Grand Site de France¹². Ce label, attribué par l'Etat, est la reconnaissance d'une gestion de site classé de grande notoriété et de forte fréquentation, conforme aux principes du développement durable, conciliant préservation du paysage et "esprit des lieux", qualité de l'accueil du public, participation des habitants et des partenaires à la vie du Grand Site. L'obtention de ce label ne pourra intervenir qu'après la mise en œuvre d'un projet de gestion et de préservation appelé opération Grand Site (OGS) qui doit être porté par une collectivité ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Le projet d'aménagement présenté à l'Ae, daté d'octobre 2012, comprend plusieurs volets :

- la création d'une « aire naturelle de stationnement » de 500 places, dont 9 réservées aux autocars, sur 5 alvéoles distinctes, et de plusieurs accès pour les piétons entre l'aire de stationnement et la plage, ainsi qu'un cheminement pour piétons de 4,3 km, entre l'aire de stationnement et le nord-ouest du site avec l'aménagement de points de vue pour découvrir la variété des milieux sur cette partie du site. Ces aménagements sont placés sous maîtrise d'ouvrage du Conservatoire du littoral ; la partie « aire naturelle de stationnement » représente un peu moins de 2 ha ;
- la restructuration des espaces de la Grande Anse des Salines, incluant la fermeture de la piste actuelle d'accès aux véhicules dans la forêt domaniale du littoral (FDL), sa transformation en

11 Les terrains boisés de l'Etat, y compris les bois et terrains à boiser qui font partie du domaine public maritime (mangroves, notamment), ainsi que ceux qui font partie du domaine départemental relèvent du régime forestier (art. R171-1 du code forestier).

12 Demande transmise par courrier au préfet du 13 avril 2013. Une opération Grand Site (OGS) poursuit trois objectifs :

- restaurer et protéger activement la qualité paysagère, naturelle et culturelle du site ;
- améliorer la qualité de la visite (accueil, stationnements, circuits, information, animations) dans le respect du site ;
- favoriser le développement socio-économique local dans le respect des habitants.

promenade piétonne, la réorganisation des concessions commerciales, la rénovation des petits bâtiments existants, la réalisation d'un kiosque d'information, ainsi que diverses mesures de restauration de la FDL : promenade centrale, plantation d'écrans visuels boisés, mesures de protection contre l'érosion marine. Situés dans la FDL, ces projets de travaux sont établis sous maîtrise d'ouvrage de l'Office national des forêts.

Le coût des travaux placés sous maîtrise d'ouvrage du Conservatoire du littoral est évalué à 1.125 000 € HT (l'aire de stationnement en représentant un peu plus que la moitié) intégrant l'aménagement de l'aire naturelle de stationnement et des itinéraires piétons connexes, la création d'un sentier et de ses aménagements, des travaux de génie écologique (restauration d'un canal entre l'étang des Salines et la mangrove à l'ouest, la création et la restauration de mares pour l'avifaune), 5 000m2 de reboisement.

Le coût des travaux établis sous maîtrise d'ouvrage de l'ONF qui prévoient la restauration des bâtiments existants et des replantations (il n'est pas question du déplacement de la piste) est de 173 600 € HT.



CARTOGRAPHIE DU PROJET DE PROTECTION ET D'AMENAGEMENT DU SITE DIT « DES SALINES » SOUMIS A ENQUETE PUBLIQUE



Carte 22 : Projet d'aménagement global sur le site (p 60 étude d'impact)



Carte 23 : projet d'aménagement de l'aire de stationnement (p63 de l'étude d'impact)
Le RD 9 se poursuit environ sur 2 kilomètres, vers la droite, jusqu'à l'extrémité de l'anse à Prunes

1.2 Contexte et programme de rattachement du projet

La commune de Sainte-Anne a, de façon déterminée depuis de nombreuses années, cherché à protéger et valoriser durablement son potentiel écologique, son patrimoine culturel et ses paysages. Le territoire de la commune compte trois réserves de chasse, une réserve ornithologique, une zone de cantonnement¹³, un site RAMSAR¹⁴ de 104 ha, trois arrêtés préfectoraux de protection de biotope, quinze kilomètres de plage sur vingt-deux en forêt domaniale du littoral et sept ZNIEFF¹⁵. S'y ajoute le site classé de 2 273 ha, soit le tiers de la superficie de la commune. Elle s'est dotée en 2002 d'un plan de développement durable et solidaire, en 2003 d'un Agenda 21 qui comprend 71 actions et, en 2005, d'une charte de l'environnement. La commune a aussi engagé la réhabilitation de 17 ha d'anciens marais salants. Enfin, elle fait partie du parc naturel régional de Martinique.

Pour l'Ae, les principaux enjeux du projet de protection et d'aménagement du site concernent :

- la maîtrise des accès aux sites, via le cantonnement des véhicules dans des espaces aménagés à cet effet et via la fermeture de l'accès des véhicules motorisés à certaines voies et chemins, affectés aux piétons ; cette maîtrise doit conduire à réduire tous les impacts induits sur les milieux naturels dégradés et en termes de nuisances ;
- la rationalisation de l'occupation de l'espace et l'amélioration de l'intégration des structures commerciales¹⁶ dans leur environnement le long de la grande anse des Salines, poursuivant le même

¹³ Zone d'interdiction momentanée de pêche en vue de son repeuplement.

¹⁴ La Convention sur les zones humides d'importance internationale, appelée Convention de Ramsar, du nom de la ville où elle a été signée en Iran, est un traité intergouvernemental qui sert de cadre à l'action nationale et à la coopération internationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources.

¹⁵ Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique

¹⁶ Il s'agit de petites structures légères ou de containers, accueillant une restauration de type paillote ou des petits

objectif et celui d'une bonne intégration paysagère ;

- la valorisation patrimoniale du site, par un aménagement de chemins et de points de présentation pédagogique et d'observation, permettant à ses visiteurs de découvrir la richesse et la diversité de ses écosystèmes et le patrimoine culturel et historique.

Si le projet a pour objectif d'apporter une première réponse urgente aux problèmes de fréquentation de la Grande Anse des Salines et de faire découvrir plus largement le site aux visiteurs, il a aussi pour objectif la protection des espaces naturels, dont le coût est d'ailleurs chiffré dans le dossier. L'Ae note toutefois que le dossier ne précise pas les actions de restauration des milieux saumâtres et des écosystèmes situés au cœur des surfaces à exproprier, présentées comme opportunes à l'appui du classement du site.

à ce jour, le contenu du projet d'Opération Grand Site doit encore être défini.

1.3 Procédures relatives au projet

Comme il a été indiqué au début de cet avis, le dossier ne fait pas référence au fait que le projet s'inscrit intégralement au sein d'un site classé. Or en l'espèce, il doit se conformer strictement aux procédures prévues à ce titre.

Le site classé

L'article L. 341-14 du code de l'environnement prévoit une procédure obligatoire de demande d'observations du ministre avant la mise à l'enquête publique pour expropriation. L'Ae note que le dossier n'y fait pas référence.

Par ailleurs, l'article L.341-1 du code de l'environnement stipule que « les monuments naturels et les sites classés ne peuvent ni être détruits, ni être modifiés, sauf autorisation spéciale ». Il en résulte que tous les travaux et aménagements susceptibles de modifier l'état ou l'aspect d'un site classé, en dehors des travaux courants d'entretien et d'exploitation, sont soumis à autorisation du ministre en charge de l'écologie, après avis de la commission départementale de la nature, des sites et paysages, de la direction départementale de l'aménagement et du logement (DEAL) et de l'architecte des bâtiments de France (ABF). L'article R.146-2 spécifie le type de travaux concernés¹⁷. Le ministre peut en outre, pour les dossiers sensibles, saisir la commission supérieure des sites.

commerces (bijoux, souvenirs...)

17 « En application du deuxième alinéa de l'article [L.146-6](#), peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à cet article, après enquête publique dans les cas prévus par les articles [R. 123-1](#) à [R. 123-33 du code de l'environnement](#), les aménagements légers suivants, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux :

a) [...], les cheminements piétonniers et cyclables [et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public ;

b) Les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, [...];

c) La réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques ;

d) [...]

e) Les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti [...]

Les aménagements mentionnés aux a, b et d du présent article doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel. »

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de prendre en compte le classement du site dans son projet, sur la forme et sur le fond.

L'enquête publique

Le maître d'ouvrage indique dans le dossier que les enquêtes publiques relatives aux différentes procédures réglementaires nécessaires à la réalisation du projet de protection et d'aménagement pourraient être engagées simultanément et faire l'objet d'une enquête publique conjointe :

– dossier A : enquête préalable à la déclaration d'utilité publique portant sur le projet de protection et d'aménagement du site dit « des Salines » en application des articles L11-1¹⁸ et suivants et R11-3 du code de l'expropriation. Le même dossier présente l'enquête publique pour l'aménagement d'une aire de stationnement en espace naturel remarquable faite en application de l'article R.146-2 du code de l'urbanisme ;

– dossier B : une enquête visant à mettre en compatibilité le plan d'occupation des sols (P.O.S) de la commune de Sainte-Anne de 1993 avec le projet de protection et d'aménagement du site naturel dit « des Salines » pour lequel l'utilité publique est demandée, conformément aux dispositions de l'article L.123-14 et suivants et R.123-23-1 du code de l'urbanisme ;

– dossier C : une enquête parcellaire faite en application des articles L.11-1, R.11-19 et R.11-21 du code de l'expropriation, portant sur environ 80 ha.

Le dossier indique qu'au terme d'une enquête publique conjointe, pour un projet d'aménagement similaire à celui qui est présenté et pour l'enquête parcellaire, l'expropriation avait été déclarée d'utilité publique par arrêté préfectoral du 10 avril 2006. L'ordonnance d'expropriation prononcée le 2 juillet 2007 avait emporté transfert de la propriété des terrains d'assise de cette opération au profit du Conservatoire du littoral. Les premiers travaux d'aménagement du site avaient démarré à la suite d'un arrêté autorisant le diagnostic d'archéologie préventive de février 2011, alors que le site n'était pas encore classé.

En avril 2011, le tribunal administratif de Fort-de-France a annulé l'arrêté préfectoral déclarant l'opération d'utilité publique. La cour d'appel de Bordeaux dans son arrêt de mars 2012 a confirmé l'annulation de la DUP et, par voie de conséquence, a conclu à l'illégalité des actes pris à son terme. En conséquence, l'ordonnance d'expropriation a fait l'objet d'une annulation par la cour de cassation le 13 février 2013, sur un motif de forme.

Le projet de protection et d'aménagement (dossier A) est soumis à étude d'impact au titre de l'article R.122-2 du code de l'environnement.

Conformément à l'article R.122-6 II, l'Ae du CGEDD est l'autorité environnementale compétente dans la mesure où le projet se situe depuis le 22 août 2013 dans le périmètre d'un site classé au titre de la loi de 1930, et nécessite dans ce cadre une autorisation du ministre en charge de l'environnement.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Les principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae sont la protection de la richesse floristique et faunistique, le maintien, voire le rétablissement d'un fonctionnement hydraulique satisfaisant pour assurer le maintien des zones humides, la réduction des pollutions sonores, lumineuses et la gestion du risque de

18 « En ce qui concerne les projets mentionnés au II de l'article L.11-1, la déclaration de projet prévue à l'article L.126-1 du code de l'environnement prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public. »

pollution par les hydrocarbures, la prise en compte des risques naturels, la protection et la valorisation de la richesse patrimoniale du site au regard de son passé précolombien et de la diversité des paysages.

.S'agissant d'un site « Ramsar » et d'un site classé, la conception générale de l'aménagement au regard des enjeux mentionnés précédemment revêt une importance toute particulière.

2 Analyse de l'étude d'impact

Le dossier dont l'Ae a été saisie date d'octobre 2012. Or, lors de leur déplacement sur site, les rapporteurs ont été informés de l'existence d'une version de mars 2013¹⁹ qui diffère sur le fond avec le dossier reçu :

- sur la nature du projet : dans la version d'octobre 2012, l'annexe 3 intitulée « projet d'aménagement de l'ONF sur le site des Salines » est jointe au dossier sans lien explicite avec le projet d'aménagement présenté, ni avec son étude d'impact. La description du projet lui-même n'est pas cohérente avec le zoom des aménagements présentés page 63 ;
- sur l'état des lieux : dans la version d'octobre 2012, il n'est pas mentionné que des premiers travaux d'aménagement avaient démarré en 2011 à l'arrière de la FDL et avaient été arrêtés du fait de l'annulation de l'expropriation conduisant aujourd'hui à une reconquête de végétation²⁰ ;
- sur la suppression du seul tableau faisant référence à un comptage des véhicules en 2012.

L'Ae considère que l'étude d'impact est trop succincte et qu'elle présente de nombreuses lacunes sur des points majeurs (analyse de l'état des lieux, description du projet d'aménagement et analyse de ses impacts, mesures pour éviter, réduire ou compenser ces impacts, résumé non technique). Les volets traités sont peu argumentés et souvent incomplets. Certaines informations importantes font par ailleurs défaut :

- le classement du site intervenu en août 2013 n'est pas mentionné ;
- lors de leurs entretiens, les rapporteurs ont recueilli plusieurs informations importantes sur le fond, non reprises dans l'étude : présence d'un site majeur de ponte de tortues sur la plage de Grande Anse des Salines, fonctionnement hydraulique complexe avec l'étang des Salines voisin (remontées de nappe, risque de submersion marine prise en compte dans le PPRL).

En particulier, l'étude d'impact apporte peu d'éléments sur deux questions importantes :

- la justification du dimensionnement de l'aire de stationnement et les mesures d'accompagnement pour éviter une extension du stationnement sur des aires non aménagées voire fermées à la circulation ;
- la justification de l'emplacement retenu pour l'aire de stationnement.

L'Ae considère que l'étude d'impact est incomplète au regard des éléments minimaux attendus pour un tel projet.

2.1 Articulation avec les plans et programmes

Le schéma d'aménagement régional (SAR)

19 Il a été indiqué aux rapporteurs que le projet de 2013 reprendrait une partie du projet d'aménagement de l'ONF, à savoir la fermeture de la piste actuelle et la création d'une piste en retrait avec des accès piétons à la plage.

20 Les travaux consistaient, comme le prévoyait le projet d'aménagement de l'époque, dans le décaissement sur 30cm d'alvéoles de stationnement avant leur couverture en pouzzolane.

Le projet est compatible avec le SAR de la Martinique²¹, qui classe cette zone en « zone à espace vocation ludique ».

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux

Le projet doit être compatible avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) de la Martinique, adopté le 20 juin 2002, révisé conformément à la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE), et approuvé par arrêté préfectoral le 3 décembre 2009. Le dossier indique sans le démontrer que le projet est compatible avec le SDAGE. **L'Ae recommande de démontrer la compatibilité du projet, situé au sein d'une zone humide répertoriée à l'annexe 8 du SDAGE pour sa sensibilité environnementale particulière, avec le SDAGE.**

Le plan d'occupation des sols (POS)

Le projet doit être compatible avec le POS de la commune de Sainte Anne, lui-même devant être compatible avec la loi littoral et plus particulièrement ses dispositions figurant aux articles L.146-6 alinéa 2 et R.146-2 du code de l'urbanisme. La révision du POS, nécessaire pour la réalisation des projets, fait l'objet d'une enquête publique (dossier B). L'Ae n'a pas eu connaissance qu'une évaluation environnementale²² ait été réalisée pour analyser l'impact des modifications de zonage sur l'environnement et notamment la suppression d'une partie d'un espace boisé classé²³ et les mesures mises en œuvre pour éviter, réduire et compenser ces impacts. Elle rappelle que cette révision et son évaluation environnementale devront faire l'objet d'un avis de l'autorité environnementale préfectorale.

Le plan de prévention des risques naturels (PPRN)

L'Ae note que le dossier n'évoque que rapidement le PPRN de la commune de Sainte-Anne approuvé le 19 novembre 2004²⁴ et n'en donne ni le zonage précis, ni les extraits du règlement pertinents pour ce projet. Dans ce PPRN, le périmètre du dossier d'aménagement est inclus en zones rouge (pas de construction autorisée) et orange (prescriptions et nécessité de réaliser au préalable un aménagement global au titre du PPR) pour l'aléa submersion et jaune (zone avec prescriptions) pour l'aléa liquéfaction. Les dispositions réglementaires prévoient que sont autorisés, sous certaines conditions, les infrastructures (voiries, stationnements, réseaux) et les bâtiments ouverts et démontables, à l'exclusion des hébergements, et que les remblais sont interdits. Les éléments de mobilier urbain doivent être conçus pour résister à une inondation par submersion. L'Ae rappelle par ailleurs que ces zones font l'objet d'une prescription générale : la construction dans les règles parasismiques et paracycloniques. **L'Ae recommande que le dossier soit complété par l'analyse de la conformité des aménagements aux dispositions réglementaires du PPRN de la**

21 Le Schéma d'aménagement régional (SAR) est un document propre aux régions d'outremer « qui fixe les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement » (article 3 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion). Les principales dispositions qui régissent le SAR sont contenues dans les articles L.4433-7 à 11 et R.4433-1 à 20 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le SAR doit également intégrer des dispositions relevant du code de l'environnement, du code de l'urbanisme, du code rural et des pêches maritimes et celles du décret n° 86-1252 relatif au contenu et à l'élaboration du Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Le SAR de Martinique a été approuvé en 1998, modifié en 2005, il a été mis en révision par une délibération de l'assemblée plénière du Conseil régional en date 3 mai 2011.

22 L'évaluation environnementale est obligatoire pour les plans locaux d'urbanisme couvrant le territoire d'au moins une commune littorale au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement, et pour leur révision

23 Même si cet espace ne comporte à ce jour plus aucun arbre

24 PPRN : plan de prévention des risques naturels prévisibles (articles L.562-1 à L.562-9 et R.562-1 à R.562-9 du code de l'environnement). Le plan de prévention des risques naturels est un document réalisé par l'Etat qui réglemente l'utilisation des sols en fonction des risques naturels auxquels ils sont soumis.

commune de Sainte Anne, approuvé le 19 novembre 2004, et qu'il comporte une carte situant les aménagements projetés sur les zonages de ce PPRN.

La charte du parc naturel régional de Martinique

L'Ae note que le projet est inclus dans le parc naturel régional de la Martinique sans que le dossier ne fasse référence à la charte de ce parc.

De façon générale, l'Ae recommande au maître d'ouvrage de constituer une nouvelle étude d'impact basée sur un projet actualisé et s'attachant à combler les lacunes du dossier présenté.

Elle recommande notamment :

- ***d'indiquer avec précision quel est le projet de protection et d'aménagement qu'il retient pour l'enquête publique (avec le plan des travaux projetés) ;***
- ***de justifier le parti retenu, de compléter le dossier avec les éléments connus à ce jour (site classé, état des lieux, notamment sur la biodiversité, le fonctionnement hydraulique et les risques naturels, articulation avec les plans et programmes en vigueur) ;***
- ***et, plus généralement, de se conformer au contenu de l'étude d'impact tel qu'il est défini à l'article R.122-5 du code de l'environnement.***

2.2 Appréciation globale des impacts du projet

Le dossier indique que le projet s'attache à modifier le moins possible le milieu naturel et à choisir les solutions les plus légères et les plus respectueuses de l'environnement en matière de choix des matériaux et de mise en œuvre. L'analyse des impacts conduit le plus souvent à affirmer que le projet n'apporte aucune modification substantielle dans les grands équilibres faune/flore de l'arrière pays des Salines, qu'il n'affecte pas la richesse actuelle des Salines sans toutefois le démontrer et sans démontrer les impacts des travaux projetés sur le site lui-même et la plage.

Le projet d'aire de stationnement conduira à l'artificialisation d'une aire de 1,7 ha aujourd'hui intégrée à une zone humide Ramsar ; il modifiera les réseaux hydrographiques locaux et les échanges entre l'étang des Salines, la mangrove et le milieu marin. Il affectera des sites archéologiques reconnus.

Le projet de sentier affectera une zone semi-naturelle aujourd'hui difficilement accessible au public – au nord-ouest du site.

L'Ae considère que les impacts tant provisoires pendant les travaux que permanents ne sont pas suffisamment évalués dans l'étude d'impact. ***Elle recommande qu'une analyse plus approfondie soit réalisée permettant d'apprécier les impacts des différents aménagements.***

2.3 Analyse de l'état initial

Ce chapitre doit permettre de couvrir l'ensemble des enjeux relatifs à l'état du site aujourd'hui. Plusieurs volets de l'étude d'impact sont renseignés seulement de façon qualitative ce qui ne permet pas d'appréhender la totalité des enjeux les plus importants pour le projet. En particulier, sont évoqués :

- la complexité hydraulique du site, où avoisinent des espaces lacustres, habitats propices à l'accueil d'oiseaux migrateurs, et des espaces marins ; une nappe salée affleure entre l'étang des Salines et les anses de l'ouest du site, alimentant ainsi le canal qui relie l'étang aux mangroves du nord-ouest ;

- la richesse de l'avifaune sauvage, diversifiée et radicalement différente aux abords de l'étang et au bord de la mer ;
- les différents types d'espaces agricoles, et en particulier des prairies et savanes à pâturage, site d'élevage bovins de la race Brabant. Ce secteur a été épargné par la chlordécone²⁵, seul le melon y étant cultivé.
- de façon un peu plus fournie et illustrée, les différents types de paysages sur le secteur concerné par l'aménagement.

Alors que c'est un des éléments clés pour justifier le choix du projet retenu, il évoque de façon limitée les inconvénients importants et les nuisances de la situation actuelle et principalement :

- l'extension et la qualité des espaces occupés, que ce soit par les véhicules stationnés de façon anarchique ou par l'occupation actuellement concédée sur le domaine public maritime. Les rapporteurs ont en effet pu constater la présence de véhicules sur de nombreux emplacements, y compris non autorisés, ainsi que l'obstruction de certaines voies d'accès par des cars, à leur seul profit. Paradoxalement, le seul espace fermé par une clôture par le propriétaire des terrains concernés est celui sur lequel le projet d'aménagement est envisagé, alors que ce n'est pas le cas d'autres espaces voisins lui appartenant également. Ils ont aussi pu constater que certaines protections destinées à fermer l'accès des véhicules à certains espaces avaient été déplacées, ouvrant alors d'autres espaces au stationnement « spontané » ;
- le dossier n'évoque pas le bruit important généré par des groupes électrogènes, nécessaires au fonctionnement des paillotes réparties dans le domaine forestier, le classement du site n'envisageant pas son électrification, mais tolérant certaines pratiques festives - y compris du camping temporaire - « coutumières » ;
- il n'évoque pas non plus les sources de pollution lumineuse nocturne occasionnée par les dispositifs d'éclairage susceptibles de gêner la faune (oiseaux, tortues...) ;
- le dossier ne délimite pas de façon précise les zones humides, alors que la zone d'étude est entièrement inscrite dans une zone labellisée Ramsar et que le secteur d'ores et déjà le plus dégradé par la présence de véhicules en stationnement est une ancienne zone d'étang, asséchée au fil du temps par plusieurs aménagements (Cf 1.1.) ;
- de plus, le dossier n'évoque pas du tout les écosystèmes du littoral, alors qu'il a été indiqué aux rapporteurs que la plage de Grande Anse des Salines était un site majeur en Martinique de ponte de tortues marines.

Alors qu'il apparaît à l'Ae que le scénario consistant à ne rien faire entraînerait la poursuite de la dégradation du site, non compatible avec le classement en site « Ramsar », elle recommande au maître d'ouvrage de compléter l'état initial de son étude d'impact, afin :

- ***de décrire tous les compartiments environnementaux concernés par le projet ;***
- ***pour les plus sensibles, de compléter l'état initial par des données d'inventaire ou des éléments factuels, permettant de qualifier l'impact du projet par rapport à une situation initiale largement perfectible ;***

²⁵ Produit phytosanitaire, organochloré, polluant organique persistant

- *de compléter la carte des espaces protégés par la délimitation du site classé, de la zone humide « Ramsar » et des contours du parc naturel régional de la Martinique.*

2.4 Analyse de la recherche de variantes et du choix du parti retenu

Dans sa version d'octobre 2012, la justification du dimensionnement de l'aire de stationnement repose sur deux comptages, l'un réalisé en 2001, l'autre le 11 avril 2012 (685 véhicules sur une journée) par une association. Le comptage d'avril 2012 précise en outre les parcelles sur lesquelles les véhicules stationnaient. L'étude d'impact conduit alors à retenir le dimensionnement de 500 places, dont une note en bas de page précise que la capacité serait dépassée environ 100 jours dans l'année. Les rapporteurs de l'Ae ont par ailleurs été informés qu'un comptage réalisé par l'ONF sur une année complète avait été réalisé sur 2011-2012. ***L'Ae recommande de justifier le dimensionnement de l'aire de stationnement au regard d'un comptage des véhicules sur une durée suffisamment longue permettant d'appréhender correctement les enjeux.***

Dans sa partie III, l'étude analyse trois alternatives, sans que soit évoqué de façon suffisamment explicite le projet d'aménagement initialement envisagé de façon autonome par l'ONF quand le site n'était pas classé, mentionné à l'annexe 3 de l'étude d'impact. Les alternatives étudiées sont les suivantes :

- ne rien faire ;
- un parking de près de 1000 places le long de la Grande Anse ;
- un parking déporté à l'extérieur du site classé, la plage étant alors accessible seulement par des navettes.

Il est aisé de constater que la première option est défavorable au vu de l'état initial. L'étude d'impact n'exclut pas explicitement la troisième option, en complément au projet. Si la deuxième option semble désormais exclue au regard de la protection du site classé (du fait de sa taille, de ses caractéristiques et de son rejet par les parties prenantes), cette partie n'argumente pas pour quelle raison le projet présenté est retenu, en comparaison des autres options, et ne permet pas de comprendre la logique ayant conduit à retenir un dimensionnement de 500 places, à la fois pour résoudre la situation actuelle, mais aussi dans une perspective de moyen et long terme.

L'Ae recommande que l'étude d'impact développe le raisonnement qui conduit à privilégier, à court terme, la création d'un parking de 500 places et son articulation avec l'option à plus long terme d'un parking déporté en dehors du site classé. Elle recommande également de préciser les mesures d'accompagnement à prévoir pour les jours où la fréquentation risque d'être supérieure à la capacité de l'aire de stationnement (fermetures d'accès, plots,...) au risque, à défaut, d'entraîner le report des véhicules sur des emplacements actuellement ouverts mais relativement préservés, en particulier plus au sud, le long du RD 9 jusqu'à son extrémité à l'anse à Prunes.

Par ailleurs, si l'emplacement de l'aire de stationnement correspond à celui ayant connu un début d'aménagement, l'étude d'impact n'explique pas :

- pour quelle raison le projet retient un emplacement à l'est du RD 9 et non à l'ouest : s'il a été indiqué aux rapporteurs que l'ouest du RD 9 est une zone humide, l'état initial n'en fournit pas la cartographie précise, ni à l'ouest, ni à l'est. En outre, des risques de remontée de nappe leur ont été signalés ;
- si l'implantation proposée pour le projet, et en particulier pour la voie d'accès prévue en retrait de la forêt longeant la plage, a été optimisée vis-à-vis des espaces boisés classés, conduisant à la nécessaire mise en compatibilité du plan d'occupation des sols.

L'Ae recommande que l'étude d'impact fournisse une argumentation pour justifier de l'implantation de l'aire de stationnement et de la voie d'accès, que ce soit au regard des zones humides ou des espaces effectivement boisés.

Aucun des choix relatifs aux autres composantes du projet n'est justifié, que ce soit pour la restructuration des espaces commerciaux ou des composantes du projet visant à valoriser le site (projet de sentier, actions de restauration des milieux naturels). En particulier, le dossier ne permet pas de s'assurer que l'occupation du domaine public sera mieux maîtrisée par rapport à la situation actuelle, ni, au vu des éléments fournis dans le dossier, que les aménagements s'intégreront correctement dans cet environnement.

A l'inverse, l'étude d'impact ne comporte pas d'actions de restauration des milieux saumâtres et des écosystèmes situés au cœur des surfaces à exproprier, alors que le projet est susceptible de présenter un impact sur le fonctionnement global des zones humides.

L'Ae recommande que l'étude d'impact fournisse :

- ***des orientations, voire des indications plus précises, concernant la gestion et l'évolution souhaitée des milieux saumâtres du site ;***
- ***une comparaison des surfaces commerciales occupées avant / après l'aménagement et des mesures qui seront prises pour en éviter l'extension ultérieure ;***
- ***des indications sur l'artificialisation induite par la réalisation des cheminements piétonniers, voire pour certains points d'observations (Cf accès au morne Catapo, actuellement totalement boisé) ;***
- ***des indications sur la qualité et le type de matériaux utilisés pour ces aménagements.***

2.5 Analyse des impacts du projet et mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts, mesures de suivi

L'état initial étant insuffisamment documenté et le dossier d'aménagement ne semblant ni stabilisé, ni même, en l'état, suffisamment précis notamment sur le devenir des bâtiments faisant l'objet de concessions d'occupation temporaire avec l'ONF, sur les actions de restauration écologique, sur les aménagements de sentier et de découverte des milieux naturels, sur les pratiques agricoles rétro-littorales envisagées, l'analyse des impacts ne peut être qu'insuffisante.

Les impacts liés à la phase des travaux ne sont pas correctement distingués. La façon dont le maître d'ouvrage s'assurera pour le chantier de modalités respectueuses de l'environnement (périodes de chantier, modalités de circulation des engins, de stockage des matériaux et des déchets, délimitation des déchets de chantier) reste à préciser.

Les impacts permanents ne sont pas décrits alors que de toute évidence le projet devrait conduire à une amélioration sensible de l'existant, au moins en termes de stationnement, du paysage et de qualité des milieux naturels.

L'Ae considère que l'analyse n'est pas proportionnée aux enjeux du projet même en considérant le caractère réversible des aménagements envisagés. De plus, le pétitionnaire semble confondre mesures de suivi avec les mesures prises pour éviter, réduire et compenser les impacts.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de reprendre son analyse des impacts temporaires et permanents du projet, de préciser les mesures auxquelles il s'engage pour éviter, réduire ou compenser ces impacts ainsi que les mesures qu'il entend mettre en œuvre pour en assurer le suivi.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique tient en une page et ne comporte aucun des éléments nécessaires à la compréhension du projet et de ses impacts : il ne décrit ni le projet ni ses enjeux majeurs, il ne comprend même pas d'illustration permettant de visualiser le projet d'aménagement de l'aire de stationnement, projet susceptible d'intéresser un large public et n'apporte aucun élément permettant d'en apprécier les impacts, au-delà d'une justification qualitative *a minima*.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de réécrire le résumé non technique conformément à l'article R.122-5 IV du code de l'environnement, après avoir complété son étude d'impact en tenant compte des recommandations émises dans le présent avis.