



Mission régionale d'autorité environnementale

PAYS-DE-LA-LOIRE

AVIS DÉLIBÉRÉ DE
L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE DES PAYS-DE-LA-LOIRE
SUR LE PROJET DE ZAC DE VAULANGLAIS-NOIRETTES,
COMMUNE DE SAUMUR (49)

N° : PDL-2019-4259

Introduction sur le contexte réglementaire

La demande d'autorisation environnementale unique relative au projet de zone d'aménagement concertée (ZAC) « Vaulanglais-Noirettes » sur la commune de Saumur est soumise à l'avis de l'autorité environnementale, conformément aux articles L. 122-1 et R. 122-1 du code de l'environnement.

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

L'avis de l'autorité environnementale porte sur la qualité du dossier de demande d'autorisation, en particulier l'étude d'impact, et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet. Destiné à l'information du public, il doit être porté à sa connaissance, notamment dans le cadre de l'enquête publique.

Le dossier de création d'une ZAC a pour objet de définir les grandes lignes du projet en fonction des enjeux en présence. Le projet peut si besoin être affiné lors d'une phase opérationnelle ultérieure, dite phase de réalisation, au cours de laquelle l'étude d'impact est alors « *complétée en tant que de besoin, notamment en ce qui concerne les éléments qui ne pouvaient être connus au moment de la constitution du dossier de création* », conformément à l'article R 311-7 du code de l'urbanisme.

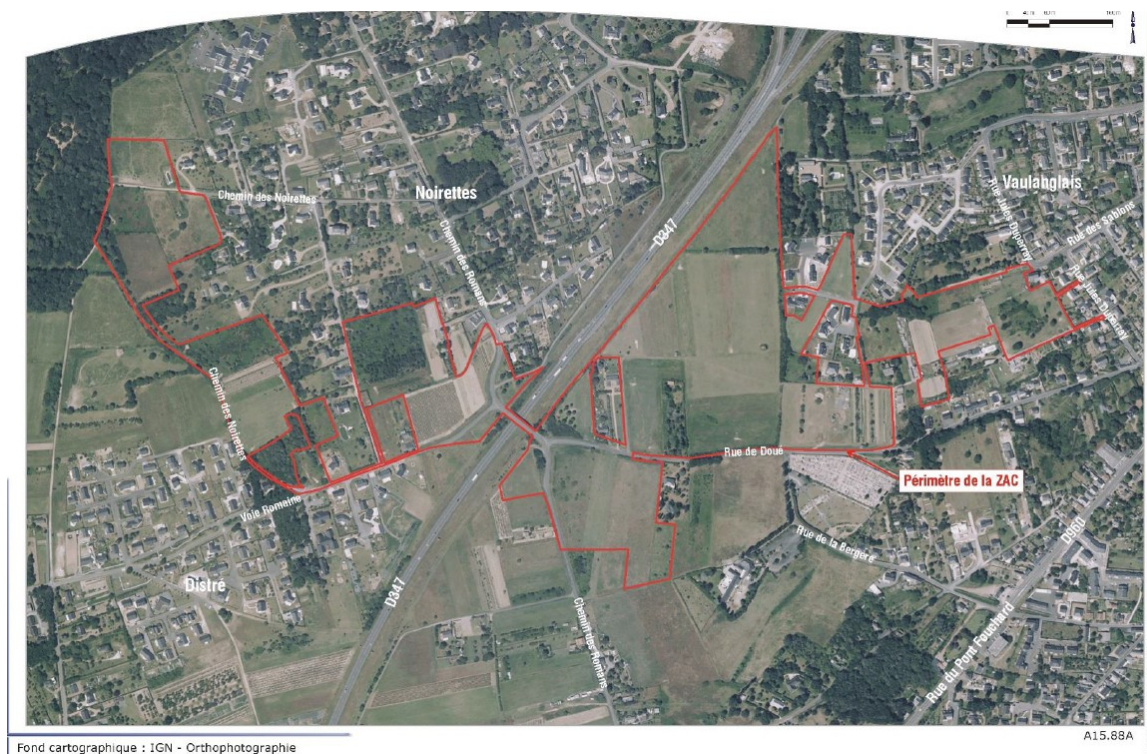
Cet avis ne préjuge ni de la décision finale, ni des éventuelles prescriptions environnementales associées à une autorisation, qui seront apportées ultérieurement.

Conformément aux articles L.122-1 V et VI du code de l'environnement, le présent avis de l'autorité environnementale 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 quartiers de Vaulanglais (16,5 ha) et de Noirettes (10,2 ha), situés de part et d'autre de la rocade (RD 347), représentent l'un des derniers secteurs urbanisables d'importance sur l'agglomération saumuroise. Le secteur de la ZAC s'étend sur les communes associées de Bagneux et de Saint-Hilaire-Saint-Florent, aujourd'hui rattachées à la ville de Saumur. Il constitue la porte d'entrée sud-ouest de la ville. La modification n°2 engagée par délibération de la ville de Saumur en date du 29 septembre 2017 a réduit le périmètre initial de la ZAC à 27 ha¹, répartis en 16,5 ha pour le secteur de Vaulanglais à l'est et 10,2 ha pour le secteur de Noirettes à l'ouest. Le projet de ZAC est fractionné en deux parties de part et d'autre de la rocade de contournement ouest de l'agglomération saumuroise (RD 347) et reliées par le pont des Romains au dessus de la rocade. Il est prévu la réalisation de 540 à 560 logements et environ 3 500 m² dédiés aux activités tertiaires. Le projet comprend également la création d'un nouvel échangeur sur la rocade ouest au niveau du pont des Romains destiné à accueillir les flux d'entrée et de sortie de la ZAC.

1 Par délibération en date du 15 février 2008, la ville de Saumur a approuvé la création de la ZAC d'une surface de 82 ha. Une première modification en date du 17 septembre 2010 a réduit l'emprise du projet à 29 ha (entre 264 et 333 logements et un secteur d'activités pour 1,5 ha). Par délibération en date du 29 septembre 2017, la ville de Saumur a engagé une deuxième modification du périmètre d'aménagement et du périmètre de construction, objet de la présente définition du projet.



Source : étude d'impact figure 4 page 39

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

Les principaux enjeux environnementaux du projet résultent du positionnement péri-urbain du site, en entrée sud-ouest de la ville :

- l'intégration paysagère avec une topographie marquée, des vues perspectives dominantes et prégnantes s'exerçant vers le Val du Thouet, le château de Saumur et la ville ;
- la santé humaine du fait de la traversée de la ZAC par la RD 347, qui génère notamment d'importantes nuisances sonores et une possible exposition à la pollution automobile ;
- l'intégration urbaine de ces nouveaux quartiers notamment en termes de desserte.

3 - Qualité de l'étude d'impact et prise en compte de l'environnement

3.1 – État initial et identification des enjeux environnementaux sur le territoire par le porteur de projet

L'étude d'impact propose un état initial globalement complet dans le recensement des enjeux qui en découlent, mettant d'emblée en exergue la conjugaison d'enjeux forts soulevés par le projet. Pour autant, le niveau d'analyse est inégal selon les thématiques, voire insuffisant sur des enjeux importants tels que notamment les nuisances sonores.

Milieux naturels

Si le projet de ZAC n'est directement concerné par aucun périmètre définissant des milieux d'intérêt naturaliste, il se situe néanmoins à proximité immédiate de la zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II « Bois et landes de Rou-Marson » dont les limites du périmètre se portent

au contact de l'angle nord-ouest du périmètre de la ZAC (secteur des Noirettes). La ZAC s'inscrit dans le périmètre du parc naturel régional Loire Anjou Touraine et en marge d'un réservoir de biodiversité majeur défini au sein de la trame verte et bleue (TVB) du SCoT du Grand Saumurois. Le périmètre intéresse directement des parcelles désignées en tant que réservoir biologique complémentaire de la TVB, correspondant notamment à une zone tampon ou zone d'extension du bois de Pocé situé plus à l'ouest, lui-même qualifié de réservoir biologique majeur.

Paysage et patrimoine

La topographie marque de façon prégnante le paysage de la ZAC. De par sa position en belvédère, le site de la ZAC est perceptible de loin. L'état initial met en évidence que certaines parcelles du coteau sont très visibles depuis le château de Saumur. Ces perceptions, bien que lointaines, constituent un enjeu paysager majeur à prendre en compte dans le projet d'aménagement. Les vues depuis le site sur le grand paysage (plaine de Distré) et sur le château de Saumur lui confèrent un intérêt certain alors même que les vues vers le site en font un enjeu majeur quant à la qualité de son insertion paysagère. Le périmètre de la ZAC est inclus dans la zone tampon du site Unesco Val de Loire entre Sully-sur-Loire et Chalonnes. Pour autant, l'état initial ne propose pas une véritable approche territorialisée des enjeux susceptibles d'en découler. Le périmètre d'étude n'intersecte aucun périmètre de protection lié à un monument historique. Il intéresse en revanche un site archéologique connu (Le Petit Dolmen/Les Malagnes) et se situe à proximité d'autres sites.

Les cartes fournies pages 153 à 165 de l'état initial ne suffisent pas à rendre compte véritablement de l'enjeu paysager, alors même que le projet de ZAC vient s'implanter dans un contexte rural en continuité de secteurs urbanisés dominés par les prairies et les boisements. Sont néanmoins identifiés clairement, dans leur principe toutefois, les enjeux de patrimoine à préserver, des caractéristiques identitaires actuelles à préciser de manière à qualifier certains secteurs du futur quartier, des vues vers l'extérieur à maintenir, en particulier sur le château et réciproquement. Le projet accorde ainsi une grande vigilance à la conception et à l'intégration du bâti sur les parcelles exposées aux vues extérieures. Il pourrait en faire de même à l'égard du traitement des bordures parcellaires pour en préserver la structure paysagère aussi importante que le bâti.

La MR Ae recommande de mieux illustrer dans l'état initial la prégnance et l'importance des enjeux paysagers et patrimoniaux soulevés par le projet de ZAC.

Nuisances, environnement humain

La traversée de la ZAC de Vaulanglais-Noirettes en son centre par la RD 347 constitue une source de nuisances sonores qu'il convient nécessairement de prendre en considération, au même titre que la qualité de l'air. En l'état, l'étude d'impact ne permet pas une juste et rigoureuse qualification des enjeux en la matière.

Des dysfonctionnements sont observés aux heures de pointe et les trafics sont élevés sur les routes entourant le site d'étude, alors même que l'urbanisation de la zone va engendrer une augmentation significative des flux. La desserte interne de la ZAC est évaluée à terme comme insuffisante. L'un des enjeux du projet d'urbanisation réside à ce titre dans la liaison du futur quartier avec les voies existantes. La desserte par les transports collectifs et la création de liaisons douces sont autant de stratégies recensées.

La MR Ae recommande de prendre pleinement en considération les enjeux relatifs à la santé humaine en approfondissant la caractérisation des nuisances sonores et de la qualité de l'air aux abords de la RD347.

3.2- Analyse des effets du projet sur l'environnement et mesures pour supprimer, réduire et le cas échéant compenser

L'étude d'impact distingue en deux chapitres les effets temporaires de la phase chantier de ceux permanents du projet d'aménagement. Au titre des premiers, seules des considérations génériques sont énoncées. En ce qui concerne les impacts permanents, les observations de l'autorité environnementale sont développées par thématiques ci-après.

Densité et consommation d'espace :

La MRAe rappelle que la stratégie nationale bas carbone (2015 et son projet actualisé de décembre 2018) vise un arrêt à terme de la consommation des terres naturelles, agricoles et forestières, avec une forte réduction à l'horizon 2035. Le plan national biodiversité, publié en juillet 2018, vient conforter et renforcer cette ambition.

Le projet, initialement de 20 logements par hectare, présentait une densité faible pour le pôle principal du Saumurois. La densité du projet retenu est désormais de 22 logements par hectare. Cependant, cette nouvelle densité est obtenue mathématiquement en excluant les échangeurs. Le nombre de logements n'est pas augmenté. De fait, elle est légèrement supérieure à la densité moyenne demandée par le SCoT pour le pôle saumurois (20 logements par hectare) et reste donc faible. En particulier, s'agissant d'une zone stratégique pour le développement de la ville, la ZAC, de par son ampleur, doit pouvoir compenser d'autres projets ayant davantage de difficultés à satisfaire aux obligations du SCoT, et a donc vocation à prévoir une densité supérieure à 20 logements par hectare.

La MRAe recommande que la commune de Saumur, en tant que ville-centre du pôle, soit plus ambitieuse en matière de modération de la consommation d'espace et propose pour cette ZAC une densité moyenne notablement plus élevée que le minimum obligatoire.

Selon le dossier, le projet devra faire l'objet d'un dossier de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire (décret n°2016-1190 du 31 août 2016).

En outre, avec un objectif de réalisation à 30 ans, l'échelle de temps du projet situe son échéance bien au-delà du SCoT, lequel vise 2030. Si le projet global peut s'envisager dans la durée, sa concrétisation opérationnelle (déclaration d'utilité publique, réalisation) doit s'inscrire dans le temps du SCoT afin que la consommation foncière du PLU² reste en compatibilité avec les objectifs du schéma. L'enjeu est de ne pas grever les possibilités d'extension de la commune dans d'autres secteurs qui pourraient éventuellement se concrétiser plus rapidement. Le projet de ZAC doit en effet pouvoir s'inscrire en complémentarité avec les projets de densification et de renouvellement urbain à mener sur le centre-ville. La résorption de la vacance est notamment un enjeu majeur afin de conforter le rôle moteur du centre-ville. Eu égard à l'importance du projet, une solution pourrait être de le scinder en plusieurs tranches fonctionnelles et échelonnées dans le temps.

Offre commerciale :

La création d'un espace commercial le long de la rocade est prévue afin de bénéficier d'un effet « vitrine ». Or, le nombre d'espaces commerciaux le long de la RD347 est déjà important et le besoin auquel répondrait cette nouvelle implantation n'est pas explicité dans le dossier. Même de taille limitée, son impact visuel est de nature à accentuer l'effet « tunnel commercial » de cet axe routier majeur. S'il apparaît effectivement impensable de réaliser un nouveau quartier aussi important sans permettre l'implantation de commerces et services qui lui seront liés, leur implantation doit d'abord satisfaire aux besoins de ses habitants.

En outre, si l'impact du projet d'implantation commerciale est étudié dans l'étude d'impact au regard de l'offre commerciale existante, les répercussions attendues du projet sur les commerces du centre-ville de Saumur, Bagneux et Bournand ne sont pas abordées.

² PLU de Saumur approuvé le 30 juin 2006.

La MRAe recommande d'interroger le projet sous l'angle des activités qui pourraient s'installer en complémentarité des espaces commerciaux existants (Bournand, Bagneux-centre) pour les conforter et leur permettre de jouer leur rôle au sein de la ville, sans craindre une concurrence nouvelle qui viendrait s'ajouter à l'attraction déjà importante des centres commerciaux périphériques.

Paysages :

Bien identifié dans l'état initial comme un enjeu fort du projet de ZAC, l'enjeu paysager ne trouve pas d'analyse correspondante et d'argumentaire quant à la prise en compte de l'impact dans la suite de l'étude. L'analyse paysagère est inexistante, aucun photomontage n'est proposé et les mesures énoncées se résument à quelques principes génériques. L'impact paysager du merlon de treize mètres d'emprise et de l'espace commercial envisagé le long de la rocade n'est pas davantage évoqué. Compte tenu des vues nombreuses sur et depuis le château de Saumur, le centre ancien, depuis la rocade, l'impact visuel de la ZAC, quelles que soient in fine les mesures retenues, sera fort.

S'il est mentionné que « *l'aspect paysages sera particulièrement pris en compte, notamment pour la définition de la hauteur des bâtiments qui viendront s'implanter sur les points hauts et/ou visibles de loin* », le travail annoncé d'insertion paysagère des constructions préservant les vues sur le Val de Loire et les monuments historiques doit être largement précisé.

La MRAe recommande de compléter l'étude d'impact, afin de répondre aux exigences de prise en compte des enjeux paysagers forts soulevés dans l'état initial.

Le renvoi au stade réalisation de la ZAC ne saurait exonérer la présente étude d'impact d'un premier travail de définition apportant des garanties quant à une prise en compte proportionnée des enjeux.

Milieux naturels :

Les mesures d'évitement et de réduction proposées sont satisfaisantes. Les composantes naturelles protégées ou à valeur patrimoniale, telles que les secteurs où a été détectée la présence du crapaud accoucheur au niveau de « la Foussardière » au sud de la ZAC, la présence de rosettes d'orchidées et du Peucedan de France dont le développement a été noté au niveau des formations boisées alentours (notamment au sud de la ZAC), ont été exclues du périmètre de l'opération. Elles sont situées en dehors de la zone d'influence de la ZAC : elles auraient pu aussi être intégrées au projet pour mieux en organiser la protection. Le projet préserve les massifs boisés existants et les quelques arbres et haies remarquables ou intéressants identifiés sur le terrain en les intégrant à une trame verte d'ensemble. Le parti d'aménagement prévoit en effet la préservation de la majorité des boisements et des haies répartis sur les deux secteurs à urbaniser afin d'assurer le maintien des connexions avec les espaces naturels voisins, notamment les boisements et les prairies de la vallée du Thouet à l'Est et les bois et landes de Rou-Marson à l'ouest. Le projet accorde également une place importante à la végétalisation du site d'urbanisation. L'évaluation des incidences Natura 2000 conclut à l'absence d'incidence vis-à-vis des habitats et des espèces ayant conduit à la désignation des sites les plus proches. Cette conclusion n'appelle pas d'observation de la MRAe.

Toutefois, 6 500 m² de zone humide ont été recensés, dont 300 m² de zone humide floristique (jonchaie) fonctionnelle. Le dossier n'y recense pas d'espèces protégées. La quasi-totalité de la zone humide sera supprimée et compensée par la création d'habitats humides sur le site de la ZAC, sur environ 7 800 m² sous la forme de prairies humides et de noues paysagères.

Environnement humain :

La traversée de la ZAC de Vaulanglais-Noirettes en son centre par la RD 347 demeure la contrainte la plus pénalisante pour ce projet d'extension de l'habitat. Cette situation génère de multiples problématiques d'ordre sanitaire dont les nuisances sonores semblent les plus évidentes. A ce titre, la réduction de la limitation de vitesse de 110 km/h à 90 km/h sur la rocade dans sa portion de traversée de la ZAC, ainsi que le propose l'Agence régionale de santé, constitue une mesure de nature à alimenter la réflexion sur la prise

en compte de l'enjeu relatif aux nuisances sonores, et dont il serait pertinent d'étudier la faisabilité et les bénéfices.

L'édification de bâtiments-écrans à vocation d'activités tertiaires à droite de la RD 347 et au sud-est de la ZAC (partie Vaulanglais) a vocation à assurer une certaine protection pour les habitations construites derrière ces bâtiments. La création d'un merlon le long de cet axe routier dans le prolongement de ces activités complétera le dispositif. Néanmoins, la continuité du merlon sur toute la portion Vaulanglais de la ZAC est une condition nécessaire de son efficacité, ce qui rend encore un peu plus sensible son intégration paysagère. Or, l'étude d'impact n'apporte pas de garantie à ce stade. La hauteur de merlon devra être en adéquation avec celle des immeubles bâtis derrière cette protection.

Pour le secteur des Noirettes, le procédé retenu pour réduire l'impact du bruit routier est la distance des constructions par rapport à la rocade, soit 80 mètres pour les habitations les plus proches. Il serait également opportun de concevoir l'agencement des habitations qui demeureront les plus proches de la RD 347 de sorte à prévoir les pièces de repos en façade arrière. Or, les compléments apportés à l'étude d'impact (page 20) indiquent que ce seront les jardins et les pièces de vie qui se situeront à l'opposé de la RD 347, et non les pièces de repos. L'exposition des riverains serait ainsi maximale dans cette configuration. La limitation de vitesse à 30 km/h sur les voiries internes à la ZAC est enfin présentée comme une hypothèse de réflexion, sans autre garantie.

Par ailleurs, l'aménagement de la ZAC inclut la création d'une voie de desserte intérieure pour le secteur Vaulanglais et d'un échangeur sur celui des Noirettes. Les configurations observées font état d'une dégradation tangible du paysage sonore au droit de la plupart des points de mesures. Ces composantes à part entière du projet de ZAC (voie de desserte intérieure et échangeur) ne sont pas étudiées quant à leurs impacts. Une première appréciation est attendue.

La multiplication des voies réservées aux déplacements non motorisés constitue également une mesure favorable à la réduction des nuisances sonores à l'intérieur de la ZAC, de même que la pose de chicanes amenant à une réduction de la vitesse des véhicules circulant au sein de la ZAC. Cependant, ces aménagements resteront sans impact sur le bruit routier produit par la RD 347 qui draine essentiellement un trafic de transit comprenant un pourcentage de poids-lourds significatif. En outre, l'émission de polluants aux abords d'une telle voie n'est pas abordée dans l'étude d'impact.

Concernant la qualité de l'air, la MRAe souligne l'ancienneté des données (été 2010 et hiver 2011), alors même qu'il est possible de bénéficier de données actualisées d'émissions de polluants atmosphériques auprès d'Air Pays de la Loire. Les habitations localisées à 60 m de la rocade subiront nécessairement l'influence des principaux polluants atmosphériques liés au trafic automobile, à savoir le benzène, le dioxyde d'azote et les particules fines.

Aussi, quel que soit l'item de santé environnementale abordé (bruit, pollution atmosphérique...), les mesures visant à limiter l'impact de la RD 347 et par là même la qualité de vie quotidienne des habitants de la ZAC restent très en deçà des attendus en termes d'urbanisme favorable à la santé. En outre, les mesures avancées sont insuffisamment décrites et souvent différées car présentées comme relevant d'autres arbitrages.

La MRAe recommande de compléter l'étude d'impact d'une véritable analyse des impacts du projet sur l'ensemble des volets relatifs à la santé humaine et de justifier des mesures prises et de leur efficacité.

Transports et déplacements, sécurité routière :

L'analyse des impacts n'apporte pas de réponse précise quant à l'insuffisance de l'offre actuelle de la desserte de la ZAC en transports en commun. Une solution est esquissée, à savoir dévier le tracé de la ligne de bus n°36 pour la faire traverser la ZAC sur sa partie est, sous réserve de sa faisabilité technique. L'analyse du besoin est juste mais les mesures à apporter nécessitent d'être définies puis précisées. Si le projet prévoit de développer des modes doux, l'étude s'en tient davantage à une position de principe à ce stade, qui plus est en présentant une ambition modérée du fait des pentes.

Transition énergétique :

L'étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone (article L.300-1 du code de l'urbanisme) est fournie au dossier. Ni le raccordement au réseau de chaleur existant sur la ville de Saumur ni la création d'un réseau de chaleur propre à la ZAC ne sont des solutions retenues. L'étude d'impact synthétise en conséquence des solutions d'énergies renouvelables individuelles, sans développer davantage. Les engagements du maître d'ouvrage devraient être clarifiés même s'ils devront être précisés aux stades d'avancement ultérieurs de l'étude (dossier de réalisation).

La MRAe recommande que le projet de ZAC exprime précisément des constructions dès ce stade une ambition en termes de performance énergétique des constructions qui y seront réalisées.

3.3 – Analyse des variantes et justification des choix effectués

Le principal axe de justification retenu tient à l'évolution positive du projet dans sa définition au regard du projet de création de ZAC approuvé en 2008 qui portait sur une surface de 82 ha.

La MRAe recommande de renforcer ce chapitre par une analyse des variantes dédiée spécifiquement à la meilleure intégration paysagère du projet.

3.4 - Résumé non technique

Le résumé non technique est accessible à un public non averti. S'il propose une description claire du projet et de ses attendus, il ne couvre pas l'ensemble des thèmes abordés dans l'étude d'impact. Il présente de fait les mêmes insuffisances que l'étude d'impact quant à l'analyse de certaines thématiques.

3.5 – Impacts cumulés avec d'autres projets connus

Ce chapitre conclut à l'absence d'effets cumulés significatifs avec d'autres projets. Pour autant, ce chapitre de l'étude d'impact n'a pas été actualisé depuis avril 2017. L'examen des projets potentiellement concernés n'est donc probablement pas complet.

La MRAe recommande d'actualiser la conclusion en matière d'impacts cumulés une fois l'analyse complétée au regard des projets connus depuis 2017.

4 - Conclusion

Le projet objet du présent avis porte sur la modification du dossier de création de la ZAC de Valanglais-Noirettes dans l'agglomération saumuroise : son périmètre intègre aussi le projet d'échangeur à créer sur la RD347 pour desservir ces futurs quartiers.

L'état initial présenté donne une vision claire des enjeux en présence. L'analyse des impacts et le descriptif des mesures restent en revanche inaboutis dans le détail de trop nombreuses thématiques, qu'elles concernent l'intégration paysagère du projet, la prise en compte des nuisances sonores ou encore la desserte de la ZAC par les transports en commun. De même, les effets de la création du nouvel échangeur sont trop peu étudiés.

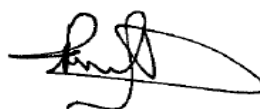
Les impacts qui peuvent être précisés dès à présent doivent l'être et, dans tous les cas, l'étude d'impact devra impérativement être complétée au stade des autorisations ultérieures. La MRAe recommande en particulier que l'objectif de densité, pour ce projet structurant à l'échelle de l'agglomération, soit plus ambitieux que le seul respect du seuil minimal du SCoT en la matière.

La MRAe recommande également que soit approfondies l'analyse des nuisances sonores et l'étude des mesures pour s'en protéger d'une part et l'évaluation des effets de cette ZAC sur les activités commerciales existantes d'autre part.

Enfin, eu égard à l'importance du projet et de ses échéances de réalisation au-delà de celle du SCoT, la définition du périmètre actuel de la ZAC ne saurait faire l'économie d'une réflexion quant à la réalisation de cette ZAC en plusieurs tranches opérationnelles, fondées sur des critères de fonctionnement urbain et d'équilibre financier.

Pour la MRAe des Pays de la Loire, le président,

le 5 décembre 2019



Daniel FAUVRE