



Liberté - Égalité - Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA REGION PAYS DE LA LOIRE

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire

Nantes, le

13 JAN. 2012

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
sur le dossier de création de la ZAC Les Hauts de Loire
sur le territoire de la commune des PONTS-DE-CE
Département du Maine et Loire**

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 du dossier de création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) « Les Hauts de Loire » sur le territoire de la commune des Ponts-de-Cé et sur la prise en compte de l'environnement par ce projet.

1 - Présentation du projet

Le site du projet des Hauts de Loire est situé au sud-est de l'agglomération d'Angers, sur la commune des Ponts-de-Cé. Le périmètre de l'étude couvre une superficie d'environ 90ha, celui de la ZAC d'environ 78ha.

La zone d'étude se délimite comme suit :

- au nord-est par les arrières de propriété bordant la rue des Frères Halopée ;
- au nord-ouest par des arrières de propriétés bordant la rue Emmanuel Camus ;
- à l'ouest par le quartier de la Chesnaie et l'avenue de l'Europe ;
- à l'est par l'autoroute A 87.

Elle est scindée en deux secteurs par la RD 260 qui la traverse d'ouest en est : 73 ha dans la partie sud, 15 ha dans la partie nord.

Le secteur de la ZAC correspond à un espace agricole de cultures spécialisées de type horticulture et pépinière. Le secteur nord de la RD 260 comporte dans sa grande majorité des zones de prairies, tandis que le secteur sud de la RD 260 est plus largement couvert par des secteurs de pépinières et d'horticulture.

La ZAC est à vocation multiple : accueil de nouveaux logements, accueil d'activités en façade des axes routiers (RD260 et A 87), accueil d'équipements collectifs.

Le site est actuellement peu desservi par les transports en communs. L'accès des futurs quartiers est envisagé par une nouvelle desserte en transports en communs site propre, avec un trajet nord/sud franchissant la RD260.

2 - Les principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale

Le projet de ZAC ne se situe pas dans une zone inventoriée ou protégée au titre du patrimoine naturel ou paysager. La commune des Ponts-de-Cé est concernée par le site du Val de Loire inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO. Le secteur des Hauts de Loire se situe à 1km de ce site, dans la zone définie comme « tampon » à ce site.

Ainsi, les enjeux identifiés par l'autorité environnementale concernent essentiellement les problématiques de prise en compte des milieux naturels, de la consommation d'espace, des paysages, ainsi que l'environnement humain (accessibilité, déplacements, bruit...).

3 - Qualité du dossier

3.1 - Etat initial

Un état initial doit présenter une analyse de l'état de référence et de ses évolutions, ceci de manière à dégager les principaux enjeux à prendre en compte dans l'examen des impacts du projet sur l'environnement.

L'étude cartographique et détaille les zones inventoriées ou protégées au titre du patrimoine naturel, identifiées dans la zone d'étude : le projet se situe bien en dehors de ces secteurs. Deux sites Natura 2000 sont identifiés à 1km de cette zone, au sud : « Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts de Cé et zones adjacentes » et « Vallée de la Loire des Ponts de Cé à Montsoreau ». L'état initial met en évidence les habitats naturels existant sur la zone d'étude ainsi que les secteurs d'intérêt pour la faune en terme de refuge, de lieux de reproduction et de repos (haies, boisements en particulier). Aucune espèce végétale protégée n'a été recensée sur le site. Les oiseaux fréquentant la zone d'étude sont listés. Cependant, l'état initial ne détaille pas les fonctions assurées par les habitats pour ces espèces sur la zone d'étude (zone de reproduction, zone de repos, zone de nourrissage), en particulier pour les oiseaux protégés. L'étude précise que l'inventaire qualitatif concernant les haies sera complété lors des phases ultérieures. L'état initial met en évidence et cartographie les secteurs de présence d'amphibiens protégés, ainsi que leurs lieux de reproduction (mares). Par ailleurs, l'état initial recense la présence de l'Agrion de mercure (odonate protégé) au sud de la zone d'étude. Une synthèse des enjeux est réalisée, précisant les secteurs d'intérêts que sont les mares, les cours d'eau, les zones humides, ainsi que les haies, bois et bosquets.

L'analyse paysagère est limitée à une description littérale du secteur, sans représentation de points de vues rapprochés ou éloignés de la zone permettant de rendre compte du contexte paysager au sein duquel s'insère le projet. L'étude précise que la commune des Ponts-de-Cé est concernée par le classement du site au patrimoine de l'UNESCO et détaille les éléments constitutifs de la valeur universelle exceptionnelle du site.

Une détermination des zones humides a été réalisée sur le périmètre d'étude incluant la prise en compte de critères pédologiques et floristiques. Seul le critère floristique a permis d'identifier une zone humide à proximité d'une mare.

Les sites de réserve d'eau potable et points de captage sont bien identifiés. La zone d'étude se situe en dehors des périmètres de protection de captage éloignés et immédiats de la fosse de Sorges et de l'île au Bourg. Dès lors, ils ne sont pas impactés par le projet.

L'approche adoptée pour l'évaluation du paysage sonore dans le périmètre de la ZAC ne donne pas pleinement satisfaction. Les heures auxquelles ont été réalisées les mesures acoustiques ne sont pas représentatives, à une exception près, de la réalité de la circulation automobile, notamment aux heures de pointe. Dans ces conditions, et compte tenu du fait que la circulation automobile génère la majorité des bruits perçus sur le périmètre défini, les nuisances sonores apparaissent minorées : en effet, les mesures acoustiques ont été réalisées en milieu de matinée ou durant la pause déjeuner mais pas aux heures de pointe. Il en résulte néanmoins un niveau sonore globalement élevé, même durant les moments réputés creux de la journée. Les 67 dB(A) observés en deux points à proximité d'axes passants ne peuvent être tenus pour négligeables et appellent à une réflexion sur les gênes occasionnées par le trafic routier. On notera par ailleurs, que l'un des points de mesure (PM2) se situe à l'extérieur du périmètre de la ZAC. De plus, l'absence de mesures au droit des bâtiments revient également à minimiser le bruit perçu sur ces façades.

S'agissant des risques naturels, l'étude d'impact précise que la zone d'étude se situe en dehors des zones couvertes par le plan de prévention des risques d'inondation.

L'étude d'impact précise que deux anciens sites industriels répertoriés dans la base de données BASIAS amènent à s'interroger sur le réemploi des terrains concernés. L'identification de ces deux sites dans cette base n'implique pas nécessairement une pollution de leur sol. Néanmoins l'appartenance à cet inventaire doit inciter à des investigations poussées.

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

Milieux naturels : compte tenu des enjeux identifiés, l'étude comporte une analyse détaillée des effets du projet. Par ailleurs, les mesures de nature à préserver les secteurs propices à la reproduction et au repos des espèces protégées sont présentées. Le maintien de continuités écologique et hydraulique est proposé. Ces mesures restent à ce stade des mesures de principes qui ne sont pas cartographiées précisément dans les grandes orientations retenues. Par ailleurs, l'étude précise que suivant le parti d'aménagement choisi, le pétitionnaire envisagera une demande de dérogation à la réglementation sur la protection des espèces protégées, en particulier pour les amphibiens. De l'analyse, il ressort que compte tenu de la présence d'oiseaux protégés et de reptiles, la demande de dérogation devra être élargie à ces groupes d'espèces.

Paysage : les effets du projet sur le paysage sont traités de manière sommaire malgré son ampleur. Une analyse des effets du projet aurait dû, dès ce stade, être formalisée de manière plus précise et illustrée, en s'appuyant sur les orientations retenues. L'étude précise que le projet ne portera pas atteinte au site du Val de Loire, compte tenu de son positionnement (distance et enclavement urbain).

Ressource en eau / zones humides : Les effets du projet sur la ressource en eau (qualité, quantité) sont exposés de manière générale. Les caractéristiques techniques des systèmes de rétention d'eau à mettre en place, ainsi que leur localisation devront être précisés dans les stades ultérieurs de réalisation. Les principes généraux d'aménagements retenus permettent de préserver la zone humide identifiée.

S'agissant du bruit, les insuffisances de l'état initial transparaissent aussi dans l'analyse des effets du projet. Ainsi, la comparaison entre état initial et situation future qui est fournie débouche sur une baisse significative du bruit, et ceci en dépit d'une augmentation du trafic routier et de l'ouverture à la circulation de nouvelles voies au sein de la ZAC. Dès lors, le niveau initial plutôt élevé disparaît au profit d'une ambiance sonore des plus paisibles. Cette conclusion tient au fait que dans la phase future, seule a été prise en compte la création de la voirie de desserte interne de la ZAC, évacuant l'impact des axes qui déjà la bornent ou la traversent. Face à une méthodologie si particulière, l'on ne peut que se montrer circonspect devant les conclusions auxquelles elle aboutit, à savoir l'inutilité de toute protection acoustique pour les habitations.

Les effets indirects du projet sur l'environnement ne sont que très peu exposés. A titre d'exemple, les impacts environnementaux du transfert de l'activité horticole actuellement existante sur d'autres secteurs de la commune ou de l'agglomération ne sont pas étudiés.

La gestion des déchets, en particulier inertes, générés par le chantier est succinctement évoquée. Celle-ci méritera d'être largement complétée lors de la phase ultérieure de réalisation de la ZAC, de manière à estimer les types et les volumes de déchets produits (bilan déblais/remblais en particulier), ainsi que les lieux et modes de traitement envisageables. Une estimation du coût de traitement de ces déchets pourra également apparaître dans l'estimation sommaire des dépenses, si celle-ci s'avérait non-négligeable. Par ailleurs, des pistes d'actions pourront être données pour valoriser les excédents par ré-emploi sur les différents chantiers de l'opération. Enfin, l'impact du bilan carbone lié au camionnage inhérent au transport des matériaux pourrait être un critère influençant le choix du mode de traitement des déchets.

S'agissant de la présence de deux sites potentiellement pollués sur le secteur d'étude, l'analyse des impacts ne précise pas les mesures prises au delà de leur « prise en compte ». Dès ce stade, l'étude doit préciser quels usages ou fonctions seront retenus sur les terrains en question, de manière à cibler dans les phases ultérieures les investigations nécessaires à conduire de manière à statuer sur l'existence ou non de risques pour la santé. L'association de l'agence régionale de santé à une telle démarche est incontournable.

3.3 - Justification du projet – étendue des besoins

Le projet s'inscrit dans le cadre d'un développement de l'habitat programmé dans les documents d'urbanisme en vigueur. Ainsi le PLU identifie cette zone comme « zone mixte d'équipement d'agglomération et d'habitat » et « zone d'urbanisation résidentielle future ». Par ailleurs, le SCOT identifie le secteur des Hauts de Loire comme secteur stratégique qui donne « *lieu à des études de programmation globale pour organiser et localiser de nouvelles centralités, promouvoir la qualité résidentielle et l'identité du territoire* ». Dans ces secteurs, le SCoT impose notamment le respect d'une densité renforcée en matière d'offre nouvelle, fixée à 50 logements à l'hectare (ha).

Le projet de plus de 5000 logements sur 78 ha est prévu en 4 phases et sur une période de 25 à 30 ans. Au vu de l'ampleur du projet, une réflexion plus poussée et formalisée sur le phasage aurait dû être envisagée. En effet, ce doublement annoncé de la population des Ponts-de-Cé qui serait obtenu en moins de 30 ans (alors que le précédent doublement de population l'avait été en 46 ans) rend de fait nécessaire un phasage maîtrisé et rigoureux. Cette volonté d'accélération en matière d'accueil de population doit être parfaitement organisée et anticipée afin de favoriser l'assimilation des nouveaux arrivants aux habitants déjà installés. Un accueil trop massif et trop rapide, pourrait nuire à l'objectif recherché de mixité sociale réussie avancé dans l'étude. Un aspect symptomatique de la maîtrise toute relative de ce risque est incarné par l'équipement scolaire (p158 de l'étude d'impact) qui ne semble pas avoir été suffisamment développé en dépit de l'afflux de population attendu. Dès à présent, les emprises nécessaires aux besoins des futurs habitants méritent d'être réservées au sein de la ZAC.

Enfin, il apparaît que le programme de logements sur les 25 à 30 années est supérieur au scénario prévu dans le programme local de l'habitat (PLH) sur la période 2011-2016. Le futur PLU intercommunal en cours d'élaboration devrait apporter sur ce point des précisions à plus long terme.

L'étendue des besoins est très peu argumentée dans l'étude d'impact. Des éléments figurent dans la note de présentation, ce qui n'est pas de nature à faciliter l'information du public sur ce point. La note de présentation insiste d'une part sur le vieillissement de la population communale, et d'autre part sur la faible rotation remarquée pour les logements locatifs sociaux. Or, les chiffres indiqués en p16 pour les objectifs affichés en matière de logements locatifs restent faibles : entre 16 et 31% du parc appelé à être produit d'ici à 2016. Outre cet écart du simple au double entre les scénarios énoncés, il faut ici noter que la tendance observée ne se trouvera pas inversée.

Le projet se base par ailleurs sur la mise en place d'un transport collectif structurant à haut niveau de service, mais les réflexions restent à mener et ne sont pas abouties. Même si le SCoT précise bien la nécessité de développer ce type de transport dans le cadre de ce projet, aucune information n'est encore donnée sur l'échéance de mise en place de ce type de transport. Par ailleurs, si les points de raccord avec le transport collectif en site propre évoluent, l'organisation du projet pourrait être remise en cause. Il en est de même sur le sujet des capacités du réseau routier et du stationnement induit par la création des 5 000 logements.

L'étude d'impact met en évidence, à juste titre, que s'agissant d'un projet d'ampleur, l'aménagement de ces futurs quartiers est tributaire des réflexions plus larges en cours sur le secteur sud de l'agglomération. Par ailleurs, l'ampleur du projet nécessite de fait un phasage dans le temps des réalisations à conduire (cf point développé ci-avant). Ainsi, il apparaît que nombre d'éléments permettant de justifier le projet au regard des préoccupations environnementales et d'argumenter et de définir l'étendue des besoins, sont de nature à trouver une réponse apportée dans le cadre des travaux d'élaboration du PLU intercommunal (PLUi) en cours d'élaboration à l'échelle des 31 communes de l'agglomération angevine (dont l'arrêt de projet est prévu pour septembre 2012). Ces travaux en cours formaliseront aussi les orientations d'aménagements et de programmation d'un tel secteur. De plus, le PLUi vaudra PLH et plan de déplacement urbain (PDU). Ainsi, nombres d'impacts sur l'environnement du projet sont tributaires des décisions à venir dans ce cadre. Dès lors, il apparaît prématuré de créer d'ores et déjà sur ce secteur faisant déjà l'objet d'une ZAD, une ZAC d'une telle ampleur, assortie de principes d'aménagements qui pourraient être remis en cause par des besoins identifiés et les choix retenus de manière légitime à une échelle plus pertinente, au stade de la planification urbaine.

3.4 - Résumé non technique

Le résumé non technique rend compte de manière lisible et claire des éléments contenus dans l'étude d'impact.

3.5 - Analyse des méthodes

La note méthodologique présente dans l'étude d'impact rend compte de la démarche générale adoptée pour évaluer l'impact du projet sur l'environnement. Pour chaque thématique, les données collectées et les méthodes d'analyses poursuivies sont détaillées. Il est précisé qu'aucune difficulté de nature technique ou scientifique n'est apparue durant la réalisation du dossier. Pourtant, tout au long de l'étude, il est indiqué que nombre d'impacts du projet sur l'environnement (ainsi que les mesures à prendre) ne pouvaient être évalués ou formalisés dans la mesure où certains éléments du projet, pour certains structurants, ne peuvent être à ce stade matérialisés. Ceci tend à remettre en question la pertinence de points majeurs (ex : desserte TCSP) méritant d'être traités par l'étude d'impact, dès ce stade de création de ZAC.

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

Le projet ne se situe pas dans un secteur inventorié au titre du patrimoine naturel. Celui-ci présente les caractéristiques d'un milieu péri-urbain fortement anthropisé. Néanmoins, l'étude identifie un milieu bocager intéressant (haies, zone boisée en bon état de conservation, fourrés) ainsi qu'une zone humide (saulaie) jouxtant une mare présentant des espèces animales protégées (grenouille rieuse, grenouille verte, rainette arboricole et agrion de mercure). La préservation de ces habitats représente un enjeu pour le secteur considéré, en particulier pour le maintien de continuités hydrauliques et écologiques. Les stades ultérieurs de réalisation du projet ne pourront que rendre concrets la volonté de maintien de la zone humide et des mares et le maintien d'un maximum de haies et de boisements, en intégrant le maillage bocager dans le projet d'aménagement. Par ailleurs, les périodes d'intervention sur les milieux naturels devront impérativement éviter la destruction d'habitat d'espèces protégées pendant la période de reproduction (oiseaux en particulier).

Aucun élément d'analyse paysagère ne permet de s'assurer de l'insertion de ce futur quartier dans le tissu urbain existant. Dès ce stade de création et compte tenu de l'ampleur de l'opération envisagée, un état des lieux incluant une analyse paysagère aurait dû permettre de montrer de quelle manière les lignes directrices du projet retenu prennent en compte les différentes articulations entre les formes urbaines, en particulier en ce qui concerne l'espace tampon avec la rocade (positionnement d'entreprises et d'équipements) et son articulation avec le côté quartier.

S'agissant de la prise en compte des nuisances sonores : force est de constater que les niveaux sonores actuels sont significatifs et ne pourront que s'accroître avec l'urbanisation de la zone et l'inévitable augmentation du trafic routier sur la RD 260 et l'A87N. Dans ces conditions, une protection acoustique des façades d'immeubles les plus exposées aux bruits routiers apparaît légitime. Par ailleurs, le projet ne témoigne pas suffisamment du fait qu'habiter un logement consiste aussi à profiter des abords immédiats. Dès lors, les niveaux sonores subis par les riverains des axes les plus passants doivent rester compatibles avec la jouissance des terrains attenants à leurs habitations. Ceci induit que l'orientation des constructions et la disposition interne des pièces devraient intégrer les contraintes liées aux nuisances sonores afin de limiter leurs effets sur les habitants. Ceci n'apparaît pas à ce stade dans les mesures prises.

De plus, s'agissant toujours d'un projet d'ampleur, il apparaît que la desserte programmée de cette ZAC par le tramway aurait mérité des compléments d'information, cet élément étant constitutif des impacts indirects du projet. A ce titre, on peut noter que la première partie de la note de présentation de la ZAC ne mentionne pas cette visée, alors que la seconde l'intègre sur la base de deux stations à l'intérieur du projet. L'absence d'échéance précise évoquée dans le dossier pour la réalisation de cet objectif peut en partie expliquer cette position contradictoire. Il n'en demeure pas moins qu'une telle incertitude sur un tel enjeu n'est pas satisfaisante.

5 – Conclusion

Il apparaît clairement que le périmètre de la ZAC des Hauts de Loire, de par sa position affranchie du risque d'inondation, constitue une opportunité foncière pour la ville des Ponts-de-Cé. C'est une opération d'ampleur à l'échelle de l'agglomération angevine. Néanmoins, cette volonté d'extension intégrée dans le SCoT ne doit cependant pas occulter les enjeux environnementaux et d'intégration fonctionnelle afférents à un tel projet.

Si l'étude d'impact annonce bien qu'elle entend limiter au maximum les impacts du projet par une conception ajustée, il n'existe pas moins qu'à ce stade d'avancement des études, il s'agit pour certaines thématiques, d'intentions pas encore déclinées concrètement. La démarche est particulièrement évidente vis-à-vis de la problématique du bruit ou de l'analyse paysagère.

Dès lors, il apparaît que l'étude d'impact du programme des différentes tranches n'est pas de nature à répondre à toutes les interrogations qui se posent en terme d'effets du projet sur les différents paramètres environnementaux. Tout au plus, elle permet d'alimenter des réflexions qui seront à conduire lors de la phase d'élaboration du PLUi, document d'urbanisme supracommunal qui permettra aussi de justifier et préciser les besoins spécifiques sur un tel projet d'ampleur de l'agglomération.

Ainsi, si les réflexions posées sont légitimes, les réponses apportées dans l'étude tant en terme d'impact sur l'environnement qu'en terme de fonctionnement urbain et de nuisances potentielles pour les habitants (effets induits du projet ainsi qu'effets directs) ont tendance à être minorées compte tenu des incertitudes liées à la réalisation d'éléments structurants extérieurs au projet.

Dès lors, il apparaît que les hypothèses retenues sont tellement assujetties à l'aboutissement de réflexions menées à une échelle supérieure de celle de la ZAC que cette étude d'impact apparaît prématurée. L'article R311-7 du code de l'urbanisme prévoit qu'un complément à l'étude d'impact en ce qui concerne les éléments qui ne pouvaient être raisonnablement connus lors de la constitution du dossier de création, peut être apporté au stade du dossier de réalisation. Toutefois, le contexte rappelé ci-avant (élaboration du PLUi valant PLH et PDU et ampleur du projet de ZAC) implique une vigilance accrue quant à l'articulation des démarches en cours sur le territoire, afin que les décisions à venir qui vont influencer sur les impacts du projet (cf notamment la desserte du nouveau quartier) soient prises à la bonne échelle et au bon moment.

**La secrétaire générale
pour les affaires régionales**

Sandrine GODFROID

