



Mission régionale d'autorité environnementale

PAYS-DE-LA-LOIRE

**AVIS DÉLIBÉRÉ DE LA MISSION RÉGIONALE
D'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE DES PAYS-DE-LA-LOIRE
DOSSIER DE MODIFICATION DE LA ZONE D'AMÉNAGEMENT
CONCERTÉ DU PLATEAU DES CAPUCINS
COMMUNE D'ANGERS (49)**

Introduction sur le contexte réglementaire

La demande de modification de la zone d'aménagement concerté (ZAC) sur la commune d'Angers, déposée par la société ALTER PUBLIC pour le compte du conseil communautaire d'Angers Loire Métropole, maître d'ouvrage, 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).

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.

Conformément aux articles L122-1 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

La présente étude d'impact est présentée dans son titre comme ayant fait l'objet d'une « *évolution substantielle* » par rapport au dossier de juillet 2017 (dossier de modification n°3 du projet), ce dernier ayant lui-même donné lieu à un avis de l'Autorité environnementale en date du 28 août 2017. L'étude d'impact datée de juillet 2018, in fine peu modifiée sur le fond par rapport à sa version de 2017, a été établie sur la base de l'étude d'impact réalisée au stade de la création de la ZAC du Plateau des Capucins approuvée par délibération du conseil municipal de la ville d'Angers le 30 juin 2005. La réalisation de la ZAC est en cours depuis le 4 octobre 2006. Le programme a été modifié deux fois. La première fois en 2010 pour intégrer le centre Aquavita, la seconde fois en 2013 pour intégrer le réseau de chaleur desservant le centre Aquavita et l'école Nelson Mandela.

Le projet, objet de la modification n°3, consiste en une diminution du programme initial afin de tenir compte de la conjoncture économique défavorable de ces dernières années et de l'inadéquation du projet de quartier avec le marché local, tant dans ses formes urbaines que dans les prix de vente envisagés. Depuis le démarrage du projet

en 2006, seul un quart du programme prévu en logements (soit environ 1 500 logements), bureaux et commerces a été réalisé.

Situé au nord-ouest d'Angers, le plateau des Capucins est l'un des derniers grands espaces urbanisables à l'échelle communale. L'urbanisation de ce site représente pour la ville d'Angers un projet d'envergure et à forts enjeux en raison de sa dimension d'environ 100 ha, de sa situation au sein de l'agglomération et proche du centre-ville, de son environnement (plateau surélevé de 50 m qui offre de nombreux panoramas sur la ville, la Maine et l'Île St Aubin). Le projet joue également un rôle prépondérant dans la participation aux objectifs de production de logements sur l'agglomération.

Pour une appréhension aisée et facilitée de ce qui est présenté comme une modification substantielle, l'étude d'impact aurait gagné à identifier clairement les évolutions en question par rapport à sa version de 2017.

Le présent avis de la MRAe s'attachera à actualiser l'avis émis le 28 août 2017 en réponse aux évolutions ad hoc de l'étude d'impact.

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

Les enjeux environnementaux du projet concernent, selon la MRAe, essentiellement la gestion économe de l'espace compte tenu de la réduction de la densité du bâti prévue par le projet, la maîtrise et la diversité des modes de déplacement, l'insertion de la ZAC dans son environnement naturel (espèces et habitats protégés), patrimonial et paysager. Les enjeux de santé environnementale sont également prégnants et appellent un traitement à part entière dans l'étude d'impact.

3 – Qualité de l'étude d'impact et prise en compte de l'environnement par le projet

L'étude d'impact est globalement de bonne qualité, elle comprend les nouveaux chapitres tels que définis à l'article R. 122-5 du code de l'environnement. Les cartographies et schémas/illustrations sont fournis à bon escient. Ils apportent un éclairage pertinent, complémentaire de l'analyse écrite, à l'image de la figure 14 relative au phasage d'aménagement de la ZAC des Capucins.

A la fin de l'exposé de l'état initial, le dossier présente un tableau de synthèse des enjeux, également traduit de manière cartographiée. Cette synthèse présente une lecture hiérarchisée des enjeux, permettant ainsi d'introduire l'analyse des impacts.

Pour autant, il est important de souligner que si les chapitres traditionnels relatifs aux enjeux environnementaux sont, pour la plupart, bien renseignés, l'argumentaire ayant trait à la santé environnementale reste peu précis et étayé. Il s'agit pourtant d'enjeux forts qui méritent une prise en compte plus aboutie dans les projets dont la MRAe a à connaître.

Impact sur la santé et l'environnement humain

Nuisances sonores

La proximité du contournement autoroutier nord (A11) de l'agglomération angevine implique un enjeu fort de prise en compte des nuisances sonores, sachant toutefois que l'implantation encaissée de l'A11, entre deux talus, sur une partie de son tracé, limite l'exposition au bruit autoroutier. Il n'en demeure pas moins qu'un espace boisé ne saurait être considéré comme un écran phonique efficace.

On relèvera l'implantation du terrain d'accueil des gens du voyage en grande proximité de l'autoroute : toutefois, ce choix semble avoir été arrêté en prenant en compte les nuisances sonores, atténuées du fait de l'implantation encaissée de l'A11.

Radon

Le risque lié à la présence de radon sur le territoire de la ville d'Angers est clairement pointé dans le tableau de synthèse des enjeux environnementaux. Cette mise en lumière d'un risque sanitaire avéré n'est cependant suivie d'aucune préconisation visant à limiter les émissions de radon à l'intérieur des bâtiments. Même s'il n'existe pas à ce jour, de normes officielles applicables aux constructions, il est nécessaire que la conception du bâti intègre les mesures adaptées afin de limiter le risque d'exposition au radon. Dans un contexte géologique pouvant faciliter la migration du gaz depuis la roche jusqu'à la surface, et ainsi augmenter la probabilité de concentrations élevées dans les bâtiments, l'accent doit être mis sur une ventilation efficace des locaux tout en insistant sur l'étanchéité des parties enterrées de ces constructions (cave, sous-sol) en contact avec le sol.

Îlots de chaleur

En ce qui concerne la lutte contre l'apparition des îlots de chaleur, le tableau de la page 23 évoque seulement le choix des matériaux de construction. Toutefois, la prévention des îlots de chaleur est à envisager d'une manière plus globale, et passe notamment par un agencement pertinent des formes urbaines privilégiant la circulation d'air entre les bâtiments et intégrant davantage le végétal et/ou l'eau¹... En outre, s'il est affirmé à la page 177 de l'étude que « *l'ensemble des mesures permet de supprimer l'éventuel effet d'îlot de chaleur* », il aurait été apprécié que ces mesures soient précisées à l'appui de cette affirmation dans le document fourni.

Eaux usées

L'étude d'impact indique que la station d'épuration de La Baumette est en capacité de traiter les eaux usées produites par les 4 500 logements de la ZAC. Il aurait été pertinent d'étayer clairement cette hypothèse en fournissant un état actualisé de la marge, tant sur l'organique que sur l'hydraulique, de cette station et la part représentée par le raccordement de la ZAC.

¹Cette approche est détaillée dans le guide « Agir pour un urbanisme favorable à la santé » élaboré par le Ministère de la Santé et l'École des Hautes Études en Santé Publique (EHESP) de Rennes

Impacts sur les riverains en phase travaux

Le transport de matériaux durant la phase travaux suscite des interrogations quant à l'usage des voies de la ZAC pour des rotations de camions. L'on peut donc légitimement craindre pour les habitants déjà installés une recrudescence des nuisances, d'autant que cette phase travaux est appelée à durer pendant de nombreux mois. Les personnes résidant au plus près de ces chantiers se verront nécessairement impactées ; aussi des précisions, notamment sur les parcours effectivement empruntés et la gestion des nuisances induites, sont attendues.

Intégration paysagère et prise en compte du patrimoine bâti

Insertion paysagère du projet

Le volet paysager est abordé de façon satisfaisante pour ce qui concerne l'état initial et l'analyse des impacts. Le projet aura de multiples conséquences paysagères, d'une part du fait des composantes paysagères du site lui-même - compte tenu de la mutation de la vocation de cet espace-, d'autre part du fait des perceptions internes et externes qui en découlent.

L'analyse paysagère du site dans son environnement est analysée sous différents prismes complémentaires. Des annexes photographiques auraient illustré à bon escient l'analyse quant à l'évolution des perceptions visuelles internes et externes. La topographie, mais également la construction de nouveaux bâtiments induiront l'apparition de nouveaux volumes dans le paysage dont l'impact variera en fonction des caractéristiques dimensionnelles et de la position dans le site (sommet de plateau, coteau). L'impact visuel sera particulièrement fort pour les riverains du site, mais aussi depuis les points de vue plus lointains (basses vallées angevines, rive gauche de la Maine en amont du pont Jean Moulin).

En réponse, les mesures d'insertion paysagère sont décrites pour la plupart comme faisant partie intégrante du projet d'aménagement de la ZAC des Capucins. Elles s'appuient en premier lieu sur la préservation maximale et l'intégration dans le projet de composantes paysagères existantes et fortement structurantes pour le site actuel : topographie initiale, végétation, bâti ancien, éléments de la trame viaire existante. Le projet prévoit également une diversité importante des formes d'habitat et des hauteurs, dont la répartition reposera non seulement sur l'obligation d'une composition harmonieuse de la ZAC mais aussi sur la nature des formes urbaines voisines (quartiers Verneau et des Capucins). Le maintien de la frange boisée au nord, constituant un espace tampon entre la ZAC des Capucins et le contournement autoroutier nord (A11) de l'agglomération angevine fait également partie des mesures proposées. L'étude d'impact insiste sur le traitement du végétal pour traiter l'insertion paysagère du projet de ZAC : régénération des boisements existants, création d'îlots de fraîcheur, jardins familiaux, haies fruitières, verger collectif, illustrations à l'appui. A contrario, les mesures relatives aux perceptions visuelles du site depuis l'extérieur sont rapidement évoquées par des formules généralistes (traitement des interfaces, connexion aux quartiers Verneau et des Capucins) qui certes vont dans le bon sens mais qui ne sont pas explicitées quant à leur traduction plus concrète.

Patrimoine culturel

Aucun édifice protégé au titre des monuments historiques, inscrit ou classé n'est localisé sur le site de l'aménagement ou ses abords. La zone d'étude est toutefois concernée par un périmètre de protection de monuments historiques. Il existe 4 entités archéologiques identifiées au sein de la ZAC des Capucins. Des zones de présomption de prescription archéologique et des zones de sensibilités archéologiques concernent également le secteur. Les éléments bâtis (fermes, châteaux) présentant un intérêt patrimonial remarquable seront conservés et intégrés au projet.

Parti d'aménagement et consommation de l'espace :

Le plan d'aménagement conçu initialement était très largement profitable aux espaces publics (1/3 d'espaces verts et 1/3 de voiries sur les 104 ha). Le programme global de constructions se concentrait sur 1/3 du foncier. Le projet, tel qu'issu de la modification n°3, propose une nouvelle répartition des espaces publics et privés à 50/50. Cette révision du programme de la ZAC vise à répondre, selon le dossier, aux critiques faites au plan d'aménagement initial d'une densité trop élevée, pour être suffisamment attractif pour les habitats actuels et futurs.

Logements : sur les 400 000 m² de SHON prévus, 100 000 m² ont été réalisés depuis 2006, soit un avancement à hauteur de 25 % du programme initial. Ce programme a été revu à la baisse, le nombre de logements prévus à terme passe ainsi de 6 000 à 4 500. La répartition des constructions telle que prévue par le présent projet de modification reste inchangée entre collectifs (80 %), intermédiaires (10 %) et individuels (10 %). Elle diffère cependant du projet initial dans sa répartition spatiale en évitant d'avoir les 3 formes sur un même îlot. La programmation est ajustée pour être conforme au PLUi en vigueur en prévoyant une répartition de 50 % en accession libre, 25 % en accession aidée et 25 % en locatif social (contre 60 %, 20 %, 20 %).

La ZAC des Capucins accueille ainsi deux faisceaux urbains. Le premier regroupe les formes urbaines denses autour de la ligne de tramway. Il s'agit essentiellement d'opérations de collectifs et/ou d'intermédiaires en îlots mixtes (R+5). Les quartiers résidentiels composent le reste de la ZAC avec une tendance à l'individuel dense. Ils sont éloignés des centralités et composent l'urbanisation progressive en couture avec la ville constituée.

Bureaux/activités : l'état d'avancement représente 15 % du programme. L'ambition a été revue à la baisse avec un nouvel objectif de 53 000 m² de surface de plancher contre les 113 000 m² initialement prévus. Cette redéfinition participe à l'objectif de priorisation et de rééquilibrage des zones de développement économique sur le territoire.

Commerces : trois polarités commerciales sont envisagées autour des stations de tramway Verneau, Hauts de Saint Aubin et Jean Moulin. Elles rassemblent des services publics, privés et commerces de proximité qui concourent à l'animation d'un pôle de centralité. La densification de l'habitat, la mixité sociale et générationnelle, sont indissociables d'une offre commerciale de proximité adaptée.

Équipements de superstructure : sur les 24 équipements de superstructure que prévoyait le projet initial, seuls le groupe scolaire Nelson Mandela (livré en 2012), le centre AquaVita (livré en 2014) et les deux stades Nauleau (livrés en 2012) ont été réalisés. L'ambition est ramenée à 13 équipements de superstructure au total (il en reste 9 à réaliser). Le dossier insiste sur l'effectivité du maillage d'équipements publics reliés entre eux par des liaisons douces. L'argument mis en exergue est d'ajuster au plus près l'offre d'équipements publics par rapport à la baisse du programme de construction de logements et de bureaux.

L'aménagement de la ZAC est clairement identifié dans le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) d'Angers Loire Métropole approuvé en février 2017 comme une centralité principale. Il est également défini comme secteur métropolitain majeur dans le SCoT. La programmation, la répartition spatiale et l'échéancier du programme prévisionnel d'aménagement sont cohérents avec les objectifs fixés par le PLUi valant plan local de l'habitat. Le PLUi annonce un objectif chiffré de production neuve fixé à 2 100 logements par an d'ici 2017 afin de renforcer le Pôle Centre et les polarités. 75 % de cet objectif est affecté au Pôle centre. Le nouveau programme répond également aux attentes du SCoT avec une densité de 60 logements par hectare, une diversité des formes d'habitat et une mixité sociale. La ZAC regroupe plusieurs zones du PLUi (1AU, UC, UD). Une orientation d'aménagement vient préciser les principes d'aménagement du secteur. Le projet en respecte les dispositions.

Déplacements et sobriété énergétique :

Le nouveau maillage viaire a été pensé de façon à mettre en cohérence les différentes voiries déjà réalisées. Pour les voiries, le changement notable se trouve davantage dans la forme (nouveau schéma de circulation) que dans son contenu, déjà largement réalisé et non remis en cause. En plus des boulevards structurants, le maillage des voies à 30 km/h délimite les îlots bâtis à l'intérieur des « morceaux de ville de formats variés » qu'il met en communication dans la vie résidentielle. La ligne de tramway, ponctuée de trois stations, est destinée à offrir une alternative à l'usage de la voiture tant pour les riverains que pour ceux qui travaillent dans ce secteur de la ville.

La thématique du stationnement a été complétée dans cette version de l'étude d'impact, en apportant notamment l'éclairage d'une étude réalisée en octobre 2017 sur le secteur Fraternité. L'étude de stationnement est jointe à l'étude d'impact en annexe 5. Le constat d'un stationnement en surface abusif (trottoirs, double file...) renseigne sur les habitudes en vigueur sur le secteur des Capucins, comportements qui nuisent à la pratique du vélo ainsi qu'aux déplacements de certains habitants (personnes à mobilité réduite, poussettes...). Le projet prévoit de réorganiser le stationnement tout en augmentant sensiblement le nombre de places initialement prévues. Un parking relais est également prévu. De façon complémentaire, les raisons de la sous-occupation des parkings souterrains auraient mérité d'être approfondies.

L'étude d'impact annonce parallèlement que l'objectif du projet est de réduire l'usage de la voiture au profit des modes actifs sur le secteur des Capucins et qu'en conséquence, le projet fait la part belle aux circulations douces avec la création d'un maillage fin de voies dédiées pour les modes actifs.

Si une étude de faisabilité du potentiel énergétique a bien été réalisée en janvier 2017 à l'échelle de la ZAC des Capucins, celle-ci n'est pas jointe au dossier. Pour autant, ses principaux enseignements sont repris dans le corps de l'étude d'impact dans un chapitre dédié. Le projet s'attachera à réduire sa dépendance énergétique autant que possible, dans le respect des principes du bioclimatisme. Le quartier des Capucins est approvisionné en partie par le réseau de chaleur des Hauts de Saint Aubin. Son extension sur le périmètre sera étudiée dans le cadre du projet, mais aucune précision n'est donnée dans l'étude d'impact. Les engagements du maître d'ouvrage devront en tout état de cause être précisés aux stades d'avancement ultérieurs de l'étude (dossier de réalisation).

Milieus naturels et zones humides :

Deux sites Natura 2000 sont présents en bordure nord du périmètre d'étude. L'évaluation des incidences Natura 2000 est complète et sa conclusion d'absence d'incidence négative sur les deux sites Natura 2000 n'appelle pas d'observation de la part de la MRAe.

En tant que secteur en mutation, en cours d'aménagement, l'enjeu réside dans l'accroissement des surfaces urbanisées au détriment d'espaces dont la vocation actuelle est essentiellement péri-urbaine et qui conservent encore certaines composantes naturelles, en matière d'habitats notamment : prairies mésophiles, haies bocagères, petits boisements, friches, etc. Concernant la flore, les inventaires réalisés n'ont identifié que des espèces communes sans enjeu. En revanche, malgré la faible diversité faunistique rencontrée au niveau de la zone d'étude, dix espèces d'avifaune patrimoniale sont susceptibles d'utiliser les emprises pour la reproduction, le repos et l'alimentation. Concernant les espèces protégées et leurs habitats, le déroulement de la séquence éviter, réduire, compenser n'apparaît pas parfaitement démontrée. En effet, si la mesure de réduction visant à n'intervenir sur la végétation qu'en période automnale permet de limiter les impacts sur l'avifaune, le maître d'ouvrage admet, sans rien proposer en retour si ce n'est quelques plantations, que « *les incidences liées à la suppression de la végétation... sont difficilement réductibles* ». C'est le cas en particulier pour les chiroptères pour lesquels le site apparaît favorable à leur reproduction, estivage ou hivernage. Quatre espèces protégées ont été recensées (Pipistrelle commune, Pipistrelle de Kuhl, Sérotine commune, Noctule commune), dont une espèce patrimoniale (Noctule commune). Le maître d'ouvrage propose en réponse une mesure d'évitement qu'est la conservation des arbres-gîtes à chiroptères. Toutefois, si cette mesure d'évitement ne pouvait être effective sur la totalité des arbres identifiés et la destruction d'un site de reproduction d'une espèce protégée envisagée, une demande de dérogation à l'interdiction de destruction d'habitats d'espèces protégées devra être présentée.

Les recherches de zones humides ont bien été réalisées selon les critères de l'arrêté du 24 juin 2008 modifié. Il n'existe aucune zone humide selon le critère végétation et seulement quelques mètres carrés selon le critère pédologique. Une carte de localisation des sondages pédologiques et des zones humides est présentée page 72.

Eaux pluviales

Afin d'être compatible avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), notamment sa disposition 3D-1 (prévenir le ruissellement et la pollution des eaux pluviales dans le cadre des aménagements), pour les secteurs à ce jour non urbanisés, il convient d'étudier les possibilités d'infiltration des eaux pluviales. Cet aspect de la disposition ne semble pas avoir été étudié.

Effets cumulés

L'analyse des effets cumulés est exhaustive quant au recensement des projets concernés mais s'en tient principalement à un descriptif desdits projets alors que l'analyse des effets cumulés relève davantage de considérations générales, sans réellement démontrer en quoi il ne peut pas y avoir d'interaction sur tel ou tel champ de l'environnement.

Résumé non technique

Le résumé non technique de l'étude d'impact reprend de manière synthétique les principaux éléments de l'étude d'impact, il est facilement compréhensible pour le public. La carte de synthèse des enjeux et le tableau de synthèse des impacts et mesures prévues pour les éviter, les réduire et/ou les compenser sont complémentaires et étayent de manière qualitative le contenu du résumé non technique. Pour autant, le tableau de synthèse n'a pas été actualisé par rapport à la version antérieure de l'étude d'impact. L'abattage doux des arbres-gîtes de chauves-souris apparaît comme mesure de réduction d'impact alors même que la conservation de ces mêmes arbres est affirmée comme mesure d'évitement dans le corps de l'étude d'impact. Une mise en cohérence s'avère nécessaire. Certains paragraphes demeurent généralistes et non territorialisés : l'exercice de synthèse ne doit pas se faire au détriment des éléments de fond, d'autant que ces mêmes chapitres sont étayés dans le corps de l'étude d'impact (I.6, I7 et I8).

Solutions de substitutions raisonnables et justification du choix retenu

Si ce chapitre de l'étude d'impact retrace bien les objectifs initiaux du projet et justifie les choix retenus pour l'évolution du parti d'aménagement, il n'expose pas de variantes au choix retenu.

5 - Conclusion

Dans sa forme, l'étude d'impact est bien structurée. Les enjeux du projet de modification de la ZAC du plateau des Capucins ont bien été identifiés. Les enjeux de santé environnementale gagneraient à être mieux pris en compte dans la mesure où il s'agit de préoccupations prégnantes dans tout projet d'urbanisme, qui appellent des réponses adaptées.

Sur le fond, ce projet joue un rôle prépondérant dans la participation aux objectifs de production de logements sur l'agglomération angevine. L'irrigation du secteur par un réseau de transports en commun performant (3 arrêts de tramway) constitue un atout indéniable pour ce projet. La révision à la baisse du programme de construction vise à

mieux répondre aux attentes des citoyens, ces derniers aspirant à une moindre densité bâtie. La densité ressentie s'est en effet révélée être un frein à la commercialisation des logements. Cette programmation ajustée n'en demeure pas moins conforme à l'objectif de gestion économe de l'espace défini par le SCoT. La prise en compte des nuisances sonores, mais aussi des nuisances des riverains en phase travaux appelle des précisions quant à la juste appréciation de l'impact. La priorité accordée à l'évitement – à travers l'affirmation de la conservation des arbres-gîtes (reproduction, estivage ou hivernage) – comme mesure de préservation des quatre espèces protégées de chiroptères recensées, est à souligner dans cette nouvelle version de l'étude d'impact. Ce point appelle d'ailleurs une actualisation du tableau de synthèse présenté dans le résumé non technique qui présente quant à lui une mesure de réduction d'impact (et non d'évitement) en mentionnant l'abattage doux des arbres-gîtes de chauves-souris.

Nantes, le 4 octobre 2018

Pour la MRAe des Pays-de-la-Loire
et par délégation
la présidente

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Fabienne', with a horizontal line underneath.

Fabienne ALLAG-DHUISME