



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

07 FEV. 2013

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
sur l'étude d'impact du dossier de déclaration d'utilité publique de la ZAC
Kergestin-Pompas sur la commune d'HERBIGNAC (44)

Introduction sur le contexte réglementaire

L'avis qui suit a été établi en application de l'article L.122-1 du code de l'environnement. Cet avis porte sur la qualité de l'étude d'impact du projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) multisite Kergestin-Pompas sur la commune d'Herbignac et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet.

1 - Présentation du projet et de son contexte

La commune d'Herbignac, qui se signale par l'étendue de son territoire, compte aujourd'hui un peu moins de 6 000 habitants et figure en tant que pôle structurant au schéma de cohérence territoriale de Cap-Atlantique.

Le projet de ZAC concerne deux sites : Kergestin, sur 27 ha en extension ouest du bourg d'Herbignac, et Pompas, sur environ 7 ha en extension nord dudit village. Le programme prévisionnel annonce un total d'environ 500 à 525 logements (420 à 435 sur Kergestin et 80 à 90 à Pompas), dont 27 % de logements sociaux ainsi qu'une répartition entre logements collectifs, individuels groupés et lots en accession libre. Un groupe scolaire est également prévu à Kergestin.

La ZAC Kergestin-Pompas a été créée par délibération du conseil municipal d'Herbignac le 7 décembre 2007. Le projet ayant connu plusieurs évolutions, dans sa définition et dans sa prise en compte des enjeux environnementaux, le dossier de réalisation approuvé en décembre 2011 a complété l'étude d'impact initiale. Si la phase de création de la ZAC pré-datait l'obligation de saisine de l'autorité environnementale introduite par le décret 2009-496 du 30 avril 2009, il pouvait être considéré que l'étude d'impact modifiée pour le dossier de réalisation entrerait dans le champ de l'avis de l'autorité environnementale.

C'est aujourd'hui cette même étude d'impact, accompagnant le dossier de demande de déclaration d'utilité publique du projet, qui fait l'objet d'un premier examen par l'autorité environnementale. A noter également que le présent dossier de déclaration d'utilité publique a été déposé initialement en décembre 2011, (même si complété en décembre 2012), ce qui peut expliquer que l'étude d'impact conserve une forme antérieure à l'entrée en vigueur, en juin 2012, du décret 2011-2019 du 29 décembre 2011 réformant les études d'impact. Néanmoins, comme développé au paragraphe 3-3, l'appréciation des impacts cumulés de la ZAC avec les autres projets d'urbanisme du territoire aurait utilement éclairé le dossier.

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

On relève deux principaux enjeux pour le projet de ZAC : d'abord son inscription dans un milieu environnemental considéré largement, à la sensibilité reconnue (proximité des marais de Brière et du Mès), qui se traduit localement par une présence marquée de zones humides dans le périmètre de projet, et pèsera nécessairement sur les choix d'aménagement ; ensuite l'ampleur du projet et son rôle dans le développement de la commune d'Herbignac rendent les questions de composition urbaine et de greffe de ces nouveaux quartiers particulièrement prégnantes.

3 - Qualité de l'étude d'impact

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

Le dossier comporte un état initial multi-thématique, permettant globalement une appréhension correcte du contexte et des enjeux auxquels sera confronté le projet de ZAC.

Si la ZAC n'est pas directement concernée par des périmètres de protection ou d'inventaire, la commune d'Herbignac s'inscrit dans un environnement de marais sur ses franges est et sud, à la richesse environnementale reconnue par des dispositifs internationaux (zones humides d'importance internationale dites de Ramsar), communautaires (réseau Natura 2000), nationaux (ZNIEFF, site inscrit) ou locaux (parc naturel régional de Brière).

Des sondages pédologiques nombreux ont permis d'identifier précisément les zones humides en présence. L'analyse des résultats figure en annexe, mais on note l'absence pour le site de Kergestin des coupes des profils alors qu'elles sont présentées pour Pompas. Les zones humides ont ensuite fait l'objet d'une cotation de leurs valeurs fonctionnelles et biologiques. Le volet "eau " reste par contre incomplet sur d'autres thématiques, notamment sur la question de eaux pluviales qui est renvoyée au dossier loi sur l'eau. L'étude d'impact doit être autoportante et cet aspect aurait dû être abordé.

Concernant la faune et la flore, l'étude s'appuie sur des prospections naturalistes conduites entre septembre 2009 et juin 2010 (quatre occurrences, de jour et de nuit), avec un accent particulier sur la faune affiliée aux cinq mares recensées, qui abritent toutes des taxons protégés. Un zoom est également réalisé sur les indices de présence d'insectes saproxyliques au sein des haies boisées.

Les milieux naturels sont restitués sous forme de cartes des habitats (typologie Corine Biotope), mettant en évidence une certaine diversité sur Kergestin (avec toutefois une prédominance des cultures et d'une gamme de prairies) et une homogénéité sur Pompas (prairie mésophile). L'étude signale (sans les situer précisément) la présence sur les prairies humides de Kergestin du Galium debile, espèce végétale déterminante en Pays de la Loire et cotée "vulnérable" sur la liste rouge régionale.

Sur le plan paysager, le dossier dresse un état initial sérieux et complet. On s'étonne cependant de l'absence, pour Kergestin, du document graphique de synthèse fourni pour Pompas, qui permet de situer et visualiser simplement les franges urbaines perceptibles à traiter ou les vues paysagères traversantes.

Il faut enfin signaler que le site de Pompas est traversé par une canalisation de gaz reliant Missillac à Guérande, conditionnant une bande inconstructible de 3 mètres de part et d'autre de son axe. La carte des servitudes fournie page 55 est illisible et ne permet pas de visualiser la contrainte.

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

En premier lieu, on regrette le manque de lisibilité des plans masses du projet, présentés uniquement en introduction et non légendés, qui rendent difficile l'appréciation de la prise en compte effective par le projet des mesures d'évitement et de réduction des impacts annoncées par ailleurs.

Si le projet se traduira nécessairement par la destruction d'éléments boisés et de certaines haies bocagères, les arbres recensés comme abritant des insectes saproxyliques seront conservés et protégés lors des travaux. Le vallon concentrant la majorité des plants de Galium débile sera également préservé. A l'exception des amphibiens, traités par l'approche zones humides, l'étude reste silencieuse quant à d'éventuels impacts sur les autres espèces faunistiques (oiseaux par exemple).

L'appréciation des impacts du projet sur les zones humides et l'organisation des compensations nécessaires fait l'objet d'une étude détaillée. Les principes de compensation retenus visent à rétablir localement un "niveau de service" écologique et tiennent compte de la qualité et la valeur des zones humides concernées. On citera notamment au titre des mesures compensatoires sur site, la restauration des mares dans le périmètre de Kergestin, (5 mares dégradées par comblement ou par fermeture végétale) et la restauration de la zone humide dégradée au sud-est du site sur une surface de 6 000 m². Hors site, sont prévus la réhabilitation du secteur Clos du Poivre sur une surface de près d'un hectare (réouverture des milieux, notamment le fourré central enfriché, curage du cours d'eau, restauration des berges), le reméandrage du cours d'eau en amont de la ZAC et l'agrandissement du plan d'eau à l'Est de Kergestin. Au total, on dénombre 2,2 ha impactés sur Kergestin, compensés à hauteur de près de 4 ha, et 3,4 ha impactés sur Pompas, compensés par près de 8 ha.

Au-delà du sujet spécifique des zones humides, l'étude présente les grandes lignes des modalités de gestion des eaux sur le site. Elle renvoie les détails au dossier loi sur l'eau, approche qui peut être légitime quand il s'agit de définir précisément les caractéristiques techniques des ouvrages à réaliser, mais qui atteint ses limites quand la capacité des stations d'épuration à traiter la charge supplémentaire repose sur une simple affirmation.

Concernant l'évaluation des incidences du projet sur les sites Natura 2000, l'étude d'impact renvoie au document spécifique en annexe 4. Or, celui-ci conclut à une possible incidence sur le Grand Capricorne, insecte saproxylique du site d'intérêt communautaire Grande Brière et marais de Donges, et invite à une expertise complémentaire. La démarche apparaît donc inaboutie, au moins dans sa forme.

La question des déplacements est abordée à la fois sous l'angle technique (adaptation des intersections aux flux supplémentaires attendus) et par l'incitation aux déplacements doux (voies piétonnes et cyclables reliant et desservant les équipements et le centre-bourg), mais ce second point est surtout valable pour Kergestin.

Le volet bruit fait l'objet de longs développements sur le cadre réglementaire, sans qu'on ne comprenne aisément dans quelle mesure et pour quelles raisons il s'applique en l'espèce. On déduit du seul zoom sur Pompas que le statut de voie à grande circulation de la RD 774 conditionne l'étude. En tout état de cause, l'étude conclut au recul des constructions nouvelles à 60 mètres de l'axe de la route. Il n'est par contre pas envisagé d'éventuels impacts sur les habitations existantes, à Kergestin ou Pompas, causés par le trafic routier supplémentaire qu'amènera le projet.

3.3- Justification du projet

Le chapitre consacré à la justification des choix du projet débute par une synthèse des objectifs du SCoT et du PLH de Cap-Atlantique, ainsi que la présentation de trois scénarios démographiques pour la commune d'Herbignac. L'hypothèse retenue d'une poursuite de la tendance passée (croissance de 2,3 % par an) conduit à l'estimation d'un besoin d'environ 1500 nouveaux logements d'ici à 2025, traduit par une production annuelle de 90 logements (sur la base des calculs produits pour le dossier de création). La ZAC annonce de 500 à 525 logements, à une échéance (pas toujours annoncée clairement) d'environ 2020-2022. On doit donc pouvoir retenir environ 64 logements par an à compter de 2014, soit un peu plus des deux tiers des besoins annoncés de la commune.

La démonstration de l'inscription du programme de construction de la ZAC dans le cadre défini par le SCoT est un peu elliptique. On comprend que le secteur Est de Cap-Atlantique a pour objectif la construction de 45 % de 600 logements annuels de 2013 à 2020, puis de 50 % de 520 logements de 2021 à 2029. Le rapport annonce que le projet de ZAC représenterait alors 30 à 40 % des constructions du secteur Est. Ces chiffres sont peu ou prou confirmés en reconstituant les calculs. Cependant, ce dernier ratio ne figurant pas en tant que tel au SCoT, on aurait souhaité des éléments de justification sur la part affectée à Herbignac au sein dudit secteur Est (notamment au regard des projets des autres communes). Ces éléments manquent d'autant plus qu'une mention en fin de page 68 indique que la ZAC n'assurerait en définitive qu'un tiers des besoins en logements de la commune, contredisant l'ensemble de la démonstration précédente, à la fois quant au poids de la ZAC au sein d'Herbignac (qui dépasse en tout état de cause les deux tiers de l'objectif de 90 logements annuels annoncé) et d'Herbignac au sein du secteur Est du SCoT (sur cette base, Herbignac représenterait non plus 40 % mais 70 % des objectifs du SCoT pour le secteur Est, alors même que la commune de Guérande y figure également en tant que pôle structurant, au même titre qu'Herbignac).

Sur la question de la densité, l'étude annonce sans davantage de précision ou de garantie une densité nette d'environ 30 logements / ha et une densité brute de 20 logements / ha (alors même que 515 logements ramenés à 34 ha donnent pourtant 15 logements / ha).

Au-delà de ces considérations chiffrées, l'étude d'impact expose des éléments de justification du choix des sites de Kergestin et Pompas (expliquant notamment que la trame bocagère et la riche présence de zones humides sont passées de "contraintes" à "supports de valorisation", ce qui peut sembler contestable au regard des impacts sur les zones humides qui n'ont pu être évités). On ne trouve par contre aucun élément de comparaison des sites retenus par rapport à d'autres secteurs de la commune qui auraient été envisagés, laissant l'impression d'une étude d'impact défendant un choix arrêté davantage que participant à sa construction. De même, et c'est regrettable au regard de ce qu'on peut en connaître par ailleurs, le dossier n'est qu'allusif sur l'évolution qu'a connue le projet d'aménagement pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux du secteur (zones humides tout particulièrement).

3.4- Résumé non technique

Le résumé se présente sous la forme d'un tableau de synthèse assez aride, mais cependant complet.

3.5- Analyse des méthodes

Le court chapitre consacré à la présentation et l'analyse des méthodes mobilisées par l'étude d'impact donne un exposé clair et synthétique de la démarche. On note au titre des difficultés rencontrées l'interprétation des dispositions réglementaires relatives aux zones humides, ainsi que dans un second temps, la recherche de sites de compensation.

Les bureaux d'études ayant travaillé sur l'étude d'impact sont listés page 13, sans que les auteurs de l'étude soient nominativement identifiés et leurs spécialités respectives précisées.

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

L'étude d'impact, faisant sien le principe de proportionnalité, s'est assez largement focalisée sur la prise en compte des zones humides par le projet, d'abord en prévoyant dans la mesure du possible leur préservation, ensuite en organisant dans le détail les mesures compensatoires des impacts non évités. Toutefois, la qualité de cette approche thématique ne masque pas totalement le sentiment que l'étude d'impact a utilement permis de limiter les impacts d'un projet sur des sites pré-ciblés, sans contribuer en amont à l'appréciation du choix de ces sites parmi d'éventuelles alternatives.

On comprend que la préservation des mares les abritant et la reconstitution ou revalorisation d'habitats humides sont favorables aux amphibiens décrits dans l'état initial, mais le dossier aurait dû être plus explicite quant aux éventuels impacts résiduels et au statut du projet par rapport à la réglementation spécifique aux espèces protégées et le régime de dérogation qu'elle encadre.

L'incohérence pointée plus haut quant à l'étude des incidences Natura 2000 du projet tient davantage à un problème d'attention portée à la synthèse de différentes composantes du dossier qu'à un réel déficit d'appréciation des impacts, dans la mesure où le dossier annonce la conservation des arbres présentant des incidences de présence du Capricorne, situés en limite nord du périmètre de la ZAC.

L'enjeu de réussite de la greffe urbaine, de son lien avec le centre-bourg (Kergestin) et de son insertion paysagère, s'appuie sur le diagnostic de qualité évoqué dans l'état initial. Les éléments d'appréciation des impacts sont par contre beaucoup plus succincts. Le manque de lisibilité dans la traduction spatiale des mesures d'évitement ou de limitation des impacts, déjà évoqué au sujet des milieux naturels, est également présent pour l'enjeu paysager.

Conclusion

De façon inhabituelle, l'autorité environnementale est amenée à se prononcer sur le projet de ZAC Kergestin-Pompas lors d'une de ses dernières étapes d'instruction administrative (déclaration d'utilité publique). Combiné à une étude d'impact ne rendant parfois qu'imparfaitement compte des évolutions connues, l'exercice peut perdre en lisibilité et en pertinence pour le public.

Sur le fond, l'étude présentée ne permet pas de pleinement comprendre la logique à l'oeuvre dans la planification du développement d'Herbignac et le poids attribué à ce projet de ZAC au regard du cadre dessiné par le SCoT et les autres opérations d'aménagement programmées. L'intégration des principaux enjeux environnementaux en présence a, par contre, fait l'objet d'une étude soignée, concrétisée par une redéfinition du projet composant avec les zones humides à préserver et organisant des mesures de compensation pour celles qu'il impacte.

Pour le préfet de la région Pays de la Loire,
et par délégation,
la secrétaire générale
pour les affaires régionales


Sandrine GOUFFROID