

PRÉFET DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement

Service Connaissance, Études,
Prospective et Évaluation

Lyon, le 30 août 2013

**Avis de l'autorité environnementale
sur le projet de création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) du Levant
sur la commune de Balbigny (Loire)
Dossier présenté par la SEDL pour la commune de Balbigny**

REFER : S:\CEPE\EEPPP\06_EIE_Projets\Avis_AE_Projets\AE_urba\42\Balbigny\ZAC_duLevant_Balbigny

Compte tenu des incidences potentielles du projet sur l'environnement, le projet de création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) du Levant, sur la commune de Balbigny (Loire), est soumis à l'avis de l'autorité environnementale en application des articles L. 122-1 et R. 122-2 du code de l'environnement.

Comme prescrit aux articles L. 122-1 et R. 122-7 de ce même code, le maître d'ouvrage du projet a produit un dossier de création comportant notamment une étude d'impact et transmis à l'autorité environnementale par la SEDL. L'autorité environnementale en a accusé réception le 1^{er} juillet 2013. Il comporte les documents exigés à l'article R. 122-5 du code de l'environnement. Afin de produire cet avis, en application de l'article R. 122-7 de ce même code, le préfet de département et ses services compétents en environnement ont été consultés.

L'avis de l'autorité environnementale porte sur la qualité du dossier, en particulier de l'étude d'impact, et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet. Il sera porté à la connaissance du public.

1. PRÉSENTATION DU PROJET ET DE SON CONTEXTE

1.1. Description du projet

L'étude d'impact porte sur un projet de création de ZAC d'environ 20 ha à vocation résidentielle, baptisé ZAC du Levant, localisé sur le site des Terres noires en extension (Nord-Est) du bourg de la commune de Balbigny. Le périmètre de ce projet de ZAC est délimité au Sud par la route RD1, à l'Ouest et au Nord par le chemin des Terres noires et à l'Est, par une ligne à haute tension.

Ce projet de développement résidentiel vise à tirer parti des raccourcissements de temps de trajets automobiles en direction des agglomérations lyonnaises, roannaises et stéphanoises consécutifs à l'ouverture du tronçon de l'autoroute A89 entre Balbigny et la Tour de Salvagny (cf. étude d'impact p.12, 14, et rapport de présentation p.1).

1.2. Aménagement et interaction avec d'autres projets

Le programme d'aménagement prévoit 280 à 285 logements, phasé en 5 tranches. Une partie de ce programme reste toutefois non déterminée ou variable selon les pages du dossier de création, notamment :

- en matière d'équipements publics, pour lesquels le rapport de présentation (p.6) mentionne un équipement (1100m² d'emprise sur le plan) dont la nature « *reste à définir* », quand l'étude d'impact (p.22, 34, 40) évoque un projet de gendarmerie avec 20 logements associés, puis un équipement petite enfance / jeunesse ;
- en matière de public visé, des logements pour personnes âgées étant évoqués ou non et la part de logements sociaux variant au fil des pages de l'étude d'impact (p.22, 34).

Les constructions prévues s'accompagneront de voiries de dessertes internes et permettront la réalisation d'une partie de la voirie de liaison inter-quartiers prévue par la commune.



Source : étude d'impact, p.23

Ce projet de ZAC présente donc des liens fonctionnels (au sens de l'article L. 122-1, II, du code de l'environnement) avec ce projet de création d'une voirie inter-quartiers qui, à plus grande échelle, s'étendra entre la RD1 et le secteur de Montélimar. S'agissant des projets connexes pouvant avoir des effets cumulés avec le présent projet, l'étude d'impact relève l'existence :

- d'un projet de ZAC à vocation économique de 80 ha, situé au nord-ouest du présent projet ;
- de l'autoroute A89, au nord du projet de ZAC du Levant ;
- de l'aménagement à 2 x 2 voies de la route nationale RN 82, à l'ouest du présent projet.

On notera également que, sur le plan local d'urbanisme (PLU) de Balbigny, ce projet de ZAC à vocation résidentielle est limitrophe ou à proximité (à l'Est et au Sud) de plusieurs autres secteurs voués à l'urbanisation résidentielle (zones 1AUa et 2AUa du PLU).

2. ANALYSE DU CARACTÈRE COMPLET DE L'ÉTUDE D'IMPACT, DE LA QUALITÉ ET DU CARACTÈRE APPROPRIÉ DES INFORMATIONS QU'ELLE CONTIENT

L'étude d'impact est bien structurée et comprend les différentes parties prévues à l'article R. 122-5 du code de l'environnement, dont une évaluation des incidences du projet sur les sites Natura 2000. Il conviendra toutefois d'harmoniser, au fil de l'étude d'impact, les données sur les composantes du programme d'aménagement de ce projet (point 1.2 ci-avant).

2.1. État initial

Le site du projet de ZAC, d'environ 20 ha, est localisé dans une zone agro-naturelle dont les 4/5 concernent 2 exploitations agricoles, et dont la partie Ouest est en limite du bourg. Il est notamment concerné par des zones humides et par la présence d'espèces de faune et de flore protégées et se situe en limite immédiate d'une zone importante pour la conservation des oiseaux (ZICO). Il est également bordé à l'Est par une ligne à haute tension.

Sur la forme, l'approche des thématiques environnementales paraît globalement proportionnée aux enjeux liés au périmètre et au projet. Des compléments sont cependant à prévoir en matière de ressource en eau et d'assainissement (voir point 3.2 ci-après). L'état initial devra également aborder les interrelations entre les thématiques environnementales.

Il serait par ailleurs opportun, en partie « *pollutions* » et « *risques* » de l'état initial, de compléter les données sur les installations classées pour la protection de l'environnement (manquent quelques établissements), sur l'absence ou l'existence de sites et sols pollués. Davantage de développements sur les espaces de loisirs et les équipements publics (en tant que biens matériels, eu égard à l'apport de population attendu) seraient bienvenus. De même, le thème de la consommation d'espaces agro-naturels mériterait de faire l'objet d'un point spécifique, considérant la consommation d'espaces prévue par ce projet de ZAC et, plus globalement, sur le territoire communal.

Afin de faciliter l'appropriation des enjeux par le public, l'état initial comprend utilement une synthèse finale des enjeux thématiques, renforcé pour chaque thème par la qualification de son degré de sensibilité environnementale (p.175). La qualification des enjeux concernant l'eau potable, l'assainissement et les documents-cadres sur l'eau mérite cependant d'être qualifié de fort. Celle des enjeux « *déplacements* » et « *occupations du sol* » ne semblent pas refléter les problématiques liées au trafic routier sur la RD1 (limitrophe du site) et la capacité des équipements publics, au regard de l'augmentation de population projetée.

2.2. Description et justification du projet

L'étude d'impact comporte une partie « *justification et présentation du projet* » (p.30-46). S'agissant de la description du projet, outre les précédentes observations sur les caractéristiques et le contenu du programme à harmoniser (point 1.2 ci-avant), il conviendra d'y préciser également les exigences techniques en matière d'utilisation du sol lors des phases de construction et de fonctionnement et, le cas échéant, une description des principales caractéristiques des procédés de stockage, de production et de fabrication, notamment mis en œuvre pendant l'exploitation, telles que la nature et la quantité des matériaux utilisés, ainsi qu'une estimation des types et des quantités des résidus et des émissions attendues résultant du fonctionnement du projet proposé (article R. 122-5, II, 1°, du code de l'environnement).

S'agissant de la justification du projet, celle-ci consiste essentiellement en un énoncé des grands objectifs et présente surtout des critères d'opportunité, sur l'origine du projet (lié à l'ouverture de l'autoroute A89) comme sur son phasage (lié à la maîtrise foncière communale de parcelles). La partie sur les variantes du projet ne présente qu'une seule variante, limitée à l'aménagement interne du projet. Elle ne permet pas de savoir si le choix du site, les limites de ZAC ou le phasage de l'opération ont eux-mêmes fait l'objet ou non de différents scénarios. Cette comparaison avec le scénario d'aménagement interne initial doit en outre faire davantage ressortir les raisons pour lesquelles, eu égard aux effets sur l'environnement (dont la préservation des espaces agricoles, des zones humides et mares existantes, l'eau et l'assainissement...) ou la santé humaine, le projet présenté a été retenu. Cette partie doit donc être complétée.

2.3. Compatibilité du projet avec les documents cadres

S'agissant des documents d'urbanisme, le projet est localisé en zone à urbaniser (AU) stricte du plan local d'urbanisme de Balbigny. Une évolution du PLU sera donc nécessaire pour ouvrir le site du projet à l'urbanisation. L'étude d'impact précise que la compatibilité avec le projet de SCoT Loire Centre n'a pas pu être analysée, compte-tenu du caractère non approuvé de ce schéma (en cours d'élaboration). Dans ce cadre, Balbigny ne peut toutefois pas être considérée comme une centralité

du SCoT du fait de la seule présence d'un échangeur autoroutier sur le territoire communal. En outre la centralité de Feurs, relevant du même SCoT et située à une dizaine de kilomètres seulement de Balbigny, pourrait être déstabilisée par un développement trop rapide de Balbigny. Même si le SCoT est encore en cours, une analyse sur ce point serait donc opportune dans l'étude d'impact.

S'agissant de l'articulation du projet avec les documents mentionnés à l'article R. 122-17 du code de l'environnement, la justification de la compatibilité avec le SDAGE Loire Bretagne et le SAGE Loire en Rhône-Alpes doit être complétée sur les enjeux de la ressource en eau et d'assainissement (voir point 3.2 ci-après). Il serait également opportun de préciser si le projet est ou non concerné par les autres documents-cadres mentionnés à l'article R. 122-17 précité. Sur ce point, il convient de rappeler que la liste de ces documents a été élargie suite à l'entrée en vigueur du décret n°2012-616 du 02/05/2012 relatif à l'évaluation environnementale des plans et programmes.

2.4. Résumé non technique

Le résumé non technique est pédagogique mais reste toutefois trop synthétique, notamment sur l'analyse des impacts du projet et des mesures associées. Afin de faciliter l'appropriation des enjeux du site par le public, il aurait été intéressant d'y inclure la synthèse des enjeux issue de l'état initial de l'environnement. Ce résumé non technique doit toutefois être complété pour intégrer l'ensemble des informations visées au II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement.

3. ANALYSE DES IMPACTS ET ADÉQUATION DES MESURES ENVISAGÉES

3.1. Aspect formel et méthodologie

La partie « *effets du projet* » évoque les différentes thématiques environnementales dont les effets du projet sur la santé humaine (qui font l'objet d'une partie distincte). De nombreux thèmes abordés dans cette partie sont cependant évoqués de manière succincte et méritent de plus amples développements, en particulier sur les impacts permanents et les mesures prévues par le projet. Il s'agit en premier lieu des éléments visés au point 3.2 (ci-après), mais aussi du paysage, des déchets... Il convient néanmoins d'aborder aussi les additions et interactions des effets du projet sur l'environnement, et l'impact sur l'énergie.

L'étude comporte une partie sur les « *effets cumulés du projet* » avec les projets de ZAC à vocation économique de 80 ha, de l'A89 et de l'aménagement de la RN82 (voir point 1.2 ci-avant). L'analyse des effets cumulés aborde cependant peu la succession des effets des phases chantiers de ces différents projets (dont les commodités de voisinage). Les effets cumulés sur les déplacements, l'eau potable et l'assainissement nécessitent également de plus amples développements. De même, « *l'analyse des effets cumulés* » de ces projets (sous-partie 2, p.207-214) doit être élargie aux autres thématiques environnementales (consommation d'espaces, population, archéologie, paysage...).

Les effets à l'échelle du programme de travaux, constitué par le présent projet et le projet de voirie inter-quartiers (pris dans sa totalité et non pas sur la seule partie comprise dans le présent projet), doivent en outre être abordés dans la présente étude d'impact (article R. 122-5, II, 12°, du code de l'environnement).

La partie « *mesures envisagées* » aborde les différentes thématiques environnementales et précise plus particulièrement les mesures relatives à la gestion des eaux pluviales et aux zones humides. Les mesures relatives aux risques de pollution en phase chantier visant à limiter les effets du projet à la fois sur les sols, sur l'eau et sur les fonctionnalités écologiques, méritent d'être davantage développées. L'estimation du coût des mesures est plutôt bien chiffrée à ce stade du projet. Il convient cependant d'y évoquer les études chiroptères, remises à un stade ultérieur (non déterminé), ainsi que les mesures sur l'eau potable et l'assainissement (voir ci-après).

3.2. Approche thématique

Eau (ressource, assainissement...)

L'étude d'impact du projet reste beaucoup trop succincte et floue sur les effets du projet relatifs à la ressource en eau et à l'assainissement et sur les mesures qui y sont associées.

S'agissant de l'alimentation en eau potable, la question de la ressource en eau est au premier rang des enjeux du SAGE Loire en Rhône Alpes, comme de ceux de l'État sur le territoire Centre Loire. Concernant le présent projet, la ressource communale n'est pas sécurisée en l'état actuel, avec une eau qui peut devenir impropre à la consommation lors des crues de la Loire, et des hypothèses d'apport de ressources de syndicats d'eau environnant non viables économiquement pour le secteur du centre Loire. De plus, la disponibilité quantitative de cette ressource n'est pas cohérente avec les projets de développement communaux, dont le présent projet. L'étude de sécurisation des besoins en eau potable, réalisée en 2011, permet ainsi de montrer que, contrairement à ce qui est avancé dans l'étude d'impact, les volumes d'eau libérés par la fermeture récente de la laiterie du Pont de Pierre ne permettraient pas de couvrir le déficit de la commune en matière d'eau potable dans les conditions les plus défavorables.

S'agissant de l'assainissement, le traitement des eaux usées n'est pas non plus assuré :

- La régularisation administrative de la station d'épuration existante n'est pas encore réalisée ;
- Le système d'épuration s'avère non conforme à la directive *Eaux résiduaires urbaines* (ERU) ;
- La station a également atteint sa capacité épuratoire nominale. Son réaménagement est donc impératif pour pouvoir traiter les charges polluantes générées par les développements projetés.

Aucun nouveau raccordement n'est donc envisageable tant que la station d'épuration ne sera pas mise aux normes. Des mesures de mise en conformité de cette station, impliquant la réalisation d'un dossier de station d'épuration et l'engagement sans délai des travaux nécessaires, sont donc incontournables préalablement au présent projet (notamment au regard de l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme sur les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser au PLU). Il est en outre indispensable de retranscrire ces mesures dans l'étude d'impact et de les accompagner des éléments de suivi associés (modalités de suivi, coût, indicateurs de suivi...).

Un complément à l'étude d'impact sur la ressource en eau et l'assainissement, tant au niveau de la justification du projet, que de l'analyse des impacts du projet (dont les impacts cumulés avec les projets connexes et les autres projets de développement résidentiel communaux) et des mesures prévues, est donc incontournable.

Consommation d'espaces

Le projet de ZAC aboutira à l'ouverture à l'urbanisation de 20 ha environ de zones agro-naturelles. Au regard de sa surface et du caractère diffus des habitations présentes au Nord-Est du site, le site du projet ne constitue pas une « *dent creuse* » au sein de l'enveloppe urbaine du bourg, mais bien une extension significative de l'urbanisation. L'affirmation selon laquelle ce projet « *répond[...] aux objectifs du Grenelle de l'Environnement* » (p.32) sur la maîtrise de la consommation d'espaces doit donc être revue. En outre, s'agissant de la consommation d'espaces agricoles, les 4/5^{èmes} de la surface consommée impactent 2 exploitations agricoles (cf. carte p.83) et entraîneront entre autres la destruction de bâtiments agricoles à l'angle sud-ouest du site du projet. L'impact sur ces espaces de fonctionnalité de l'activité agricole peut donc difficilement être qualifié de « *modéré* » (p.192). Les impacts cumulés sur la consommation d'espaces avec les projets connexes (voir points 1.2 et 3.1 ci-avant) et avec les ouvertures des autres zones à urbaniser (AU) résidentielles prévues par le PLU de Balbigny (que l'étude doit prendre en compte) sont en outre particulièrement forts. L'enjeu de maîtrise de la consommation d'espaces nécessite donc une réflexion complémentaire dans l'étude d'impact.

Biodiversité, faune, flore

Sur les 3 mares et les 3 zones humides présentes sur le site du projet, le projet de ZAC aboutit à la suppression de l'ensemble des mares et à la destruction partielle de 2 des 3 zones humides, ainsi que la dégradation de leurs zones de fonctionnalité. La justification apportée à ces destructions et dégradations est insuffisante, voire inexistante (p.43, notamment celle relative à la « *localisation [de la zone humide] au sein d'une parcelle* »), au regard de l'impact du projet sur ces zones et sur les espèces remarquables qui y ont été recensées et/ou inféodées.

Les mesures de compensation n'intervenant qu'en dernier lieu, après avoir vérifié l'absence de mesures permettant d'éviter l'impact du projet sur ces éléments, cette étude ne peut pas avancer que « *le projet intègre une préservation maximale des [...] zones humides* », ni que « *le plan*

d'aménagement de la zone du Levant a été établi dans un souci de concilier au maximum préservation des espaces présentant une forte sensibilité environnementale et composition d'un tissu urbain dense » (p.43-44).

L'étude d'impact précise que le projet entraînera également des effets de coupure majeure au droit d'un corridor biologique, de dégradation ou de destruction d'habitats naturels dont ceux d'espèces protégées, et des effets directs sur les espèces protégées (Renoncule scélérate...). Parmi ces espèces, les effets sur les populations de chiroptères ne sont pas abordés, dans la mesure où les chauve-souris n'ont pas été prises en compte dans cette étude (p.248). Les raisons de cette non-prise en compte ne sont pas expliquées. Plus généralement, comme indiqué dans l'étude d'impact, le projet sera donc soumis à la procédure de dérogation prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

De manière globale, malgré des mesures compensatoires (notamment la compensation de rapport 1 pour 1 annoncée pour les zones humides et les mares), l'impact de ce projet sur la biodiversité (habitats naturels, faune, flore...) reste notable. Les impacts cumulés sur la biodiversité avec les projets connexes (voir points 1.2 et 3.1 ci-avant) sont également particulièrement forts (p.209-214). La mise en œuvre des mesures annoncées dans cette étude reste donc indispensable. Elles devront en outre être précisées dans les dossiers des procédures correspondantes, dont les demandes de dérogation relatives aux espèces protégées. Il convient par ailleurs de supprimer (p.246) la mention récurrente de la « *densification de l'habitat* » comme une mesure (d'évitement, de réduction des effets?) du projet pour la biodiversité, l'augmentation sensible du nombre de logements par rapport au scénario initial ayant abouti à artificialiser davantage cet espace agro-naturel de 20 ha.

Déplacements (sécurité publique, nuisances sonores, gaz à effets de serre...)

La justification de l'origine du projet, et plus globalement du développement de Balbigny, se base sur l'enjeu et l'objectif de « *réguler* » le développement urbain, notamment face « *au renforcement des déplacements domicile-travail, qui pénalise le rythme de vie et le budget des ménages* » (p.30-31). Il est dès lors contradictoire que ce projet de développement résidentiel vise à tirer parti des temps de trajets automobiles en direction des agglomérations consécutifs à l'ouverture du tronçon de l'autoroute A89, donc à favoriser les déplacements automobiles domicile-travail en direction de ces pôles d'emplois. De même, l'impact du projet sur le trafic automobile, en particulier de la RD1 (qui jouxte le site et qui accueille déjà « *le trafic le plus important* » -p.88), est simplement effleuré et finalement minoré (étant simplement qualifié de « *modéré* », p.193). L'analyse des interrelations de ces effets sur les déplacements avec ceux sur la qualité de l'air, les nuisances sonores, la sécurité routière, les émissions de gaz à effet de serre, est de même insuffisante. L'étude d'impact devra donc être complétée sur ces différents points.

Population et biens matériels

Comme évoqué ci-avant, le projet aura pour effet un développement résidentiel majeur, aboutissant à l'arrivée de 700 nouveaux habitants sur Balbigny, soit près du quart de la population communale actuelle. L'étude conclut très rapidement à un impact positif fort sur le contexte socio-économique (p.192), alors que l'analyse des effets directs et indirects de cette hausse de population et de ses effets cumulés avec les autres projets sont à peine abordés (voire, pour certains thèmes, oubliés), y compris en matière de déplacements (cf. ci-avant) et les équipements et réseaux publics. Pour ces derniers, l'étude d'impact reconnaît que ce projet « *pose la question de [la] capacité, suffisante ou non, [de ces équipements] à satisfaire ces besoins supplémentaires auxquelles s'ajouteront ceux des autres secteurs d'urbanisation future prévus sur le territoire* » (p.192). Mais ce questionnement n'est suivi d'aucune analyse réelle de ces effets, ni de leur cumul avec les autres projets de développement (dont les autres zones à urbaniser AU résidentielles du PLU). L'étude ne propose d'ailleurs qu'une seule mesure de réduction de cet impact (le phasage de l'opération sur 20 ans), dont l'application est contredite par l'objectif d'accueillir les 700 habitants prévus « *d'ici 2015 environ* » (p.191). De même, l'étude suggère des effets positifs sur « *l'hébergement spécifique des personnes âgées* », sans présenter la moindre analyse d'effets sur la mixité générationnelle au regard des typologies de logements proposés, et sans permette de conclure si des logements spécifiques pour ce public sont prévus ou non dans le projet (voir point 1.2).

L'étude d'impact de ce projet mérite donc une analyse complète des impacts du projet sur la population et les biens matériels, comprenant les impacts cumulés avec les autres projets ayant une influence sur ces thématiques.

Énergies renouvelables

L'état initial comprend une première approche du potentiel énergétique du site du projet. L'étude d'impact devra cependant être complétée par l'étude de faisabilité sur le potentiel de développement des énergies renouvelables prévue à l'article L. 128-4 du code de l'urbanisme. Ce complément devra être apporté, au plus tard, en phase de réalisation de la ZAC.

4. AVIS CONCLUSIF DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

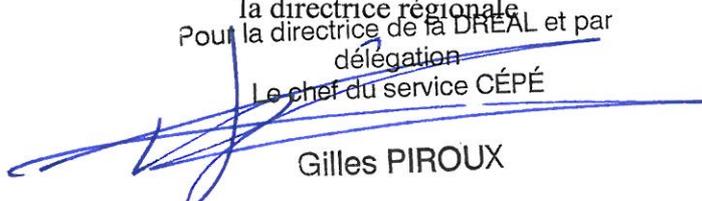
En conclusion, sur la forme, l'étude d'impact a pris en compte les évolutions du contenu de l'étude d'impact issues du décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011. Il convient toutefois d'aborder les effets à l'échelle du programme de travaux. Il serait de même opportun de développer davantage l'analyse des variantes et la justification du projet au regard des enjeux environnementaux du site. Quelques compléments sur l'articulation avec les documents-cadres seraient également utiles (voir points 2.2 et 2.3).

Sur le fond, la prise en compte des effets du projet et l'exposé des mesures envisagées appellent en premier lieu à réexaminer l'approche des enjeux de la ressource en eau, de l'assainissement et de la consommation d'espaces, et à examiner préalablement les possibilités d'évitement des impacts sur la biodiversité, faune, flore (l'étude proposant essentiellement une approche compensatoire sur ces thèmes). Davantage d'analyse des impacts du projet sur la population et les biens matériels, ainsi que sur les déplacements, sont en outre requis.

Pour le préfet de région, par délégation,

la directrice régionale
Pour la directrice de la DREAL et par
délégation

Le chef du service CÉPÉ


Gilles PIRoux

