

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 7 décembre 2010

Affaire suivie par : Laurence Cottet-
Dumoulin
Unité Évaluation Environnementale
Tél. : 04 37483648
Télécopie : 04 37483631
Courriel : laurence.cottet-dumoulin
@developpement-durable.gouv.fr

**Avis de l'autorité environnementale
sur l'étude d'impact du projet de zone d'activités à vocation commerciale et de
loisirs « du Plateau » sur le territoire de Montélimar
présentée dans le cadre de la procédure de Zone d'Aménagement Concerté sous la maîtrise
d'ouvrage de la commune de Montélimar**

REFER : *Q:\UEE\EIE\Avis_AE_Projets\AE_urba\26\ZAC_nord_montélimar\AvisAE_ZAC_Montélimar_2.odt*

Compte-tenu de l'importance et des incidences du projet sur l'environnement, le projet de la zone d'activités à vocation commerciale et de loisirs « du Plateau » sur le territoire de la commune de Montélimar qui s'inscrit dans le cadre d'une procédure de création de Zone d'Aménagement Concertée, est soumis à l'avis de l'autorité environnementale, conformément aux articles L. 122-1 et R. 122-1-1 du code de l'environnement.

L'avis porte sur la qualité du dossier d'étude d'impact, et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet. Il devra être mis à la connaissance du public.

Comme prescrit à l'article R. 122-8 du code de l'environnement, la Commune de Montélimar a produit un dossier de ZAC comportant une étude d'impact. L'autorité environnementale en a accusé réception le 7 octobre 2010. Il comporte l'ensemble des documents exigés aux articles R. 122-3 du code de l'environnement.

Afin de produire cet avis et en application de l'article R. 122-1-1, le préfet de département et ses services compétents en environnement ont été consultés.

I. Présentation du projet et de son contexte

1 Le projet

Le dossier de création de la ZAC « du Plateau » vise à permettre l'aménagement d'une zone d'activités à vocation commerciale et de loisirs au nord de la commune de Montélimar, sur un espace d'environ 35 ha au lieu dit « La Rochelle ». Le projet s'inscrit dans le cadre de la réalisation de la liaison routière entre la RN7 -RD6 et le Centre Hospitalier de Montélimar qui offrira une nouvelle desserte au territoire et de nouvelles opportunités de développement. La commune jugeant le site du Plateau particulièrement stratégique et sensible du point de vue de l'aménagement urbain (car en entrée de ville), a souhaité via la procédure ZAC anticiper la vocation du site et sa structuration, afin d'éviter une urbanisation anarchique et linéaire des terrains en front de voiries. L'objectif affiché est l'inscription du projet dans une perspective de développement urbain à long terme du nord de la commune. Le secteur de cette ZAC fait d'ailleurs partie d'un périmètre faisant l'objet d'une demande de création de Zone d'Aménagement Différé (ZAD) de 460 ha.

Le projet s'inscrit également dans un objectif affiché de rééquilibrage des zones d'emplois et d'activités sur la commune. La collectivité souhaite en effet permettre l'implantation d'activités économiques au nord du territoire, alors qu'elles ont jusqu'à présent pris place au Sud et Est du territoire.

Le projet est présenté comme devant être conçu dans une logique de mixité urbaine : le quartier de la Rochelle a vocation à cumuler diverses fonctions afin de composer un lieu de vie à part entière, l'idée étant de rompre avec la mono-fonctionnalité qui caractérise aujourd'hui les zones à vocation économique.

Le programme prévisionnel des constructions est de 55 000 m² de SHON.

- hypermarché : 9 200 m² (par transfert d'un équipement existant)
- grandes et moyennes surfaces commerciales : 30 000 m²
- loisirs (multiplexe, bowling, ludoparc, lasergame) : 6 500 m²
- hôtellerie, restauration : 5 000 m²
- activités tertiaires : 4 300 m²

Le projet comporte également la réalisation d'équipements publics :

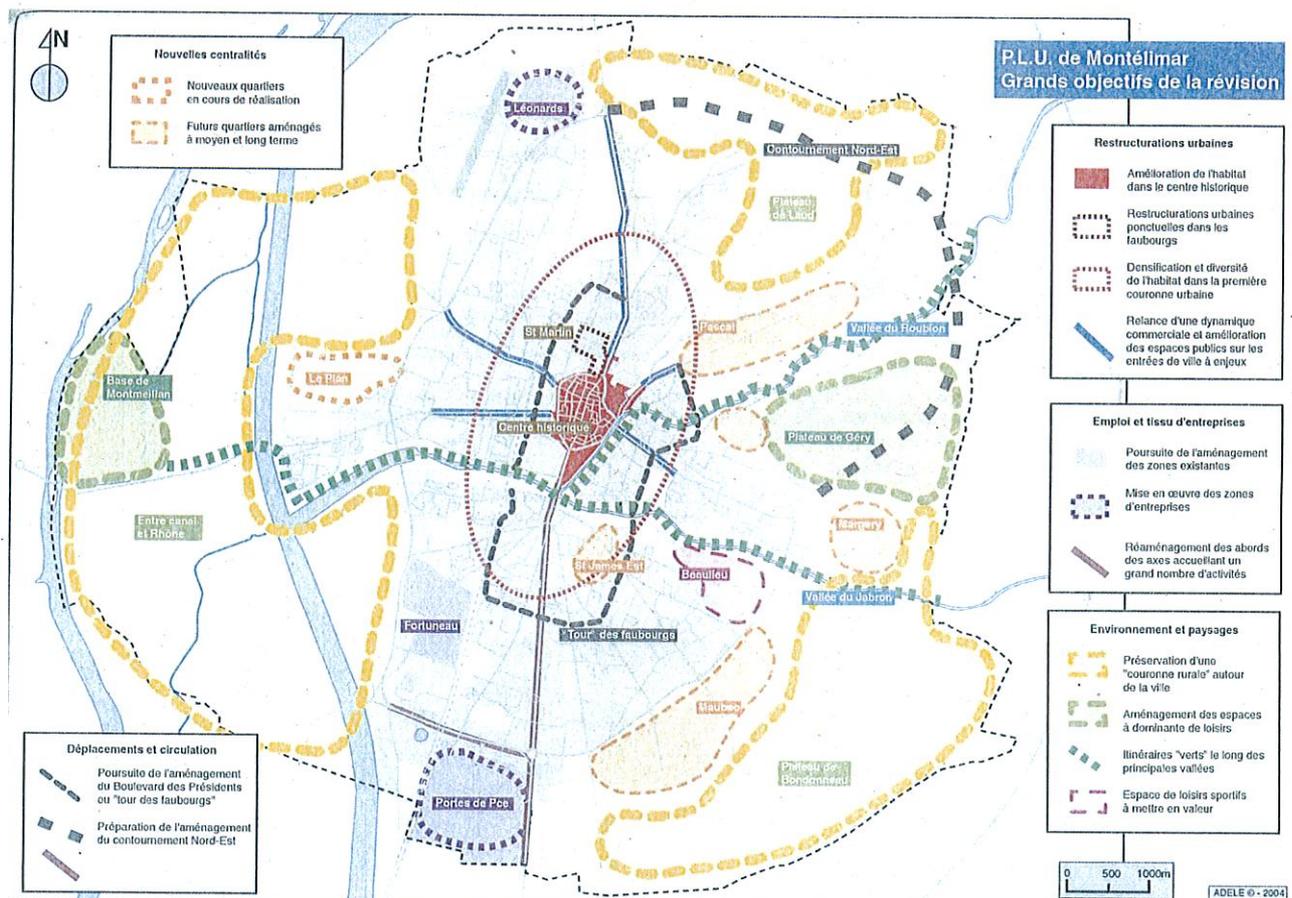
- stationnements : 60 à 90 000 m²
- travaux de voirie et de réseaux de desserte
- traitement des eaux pluviales et de ruissellement
- aménagements paysagers

2 Articulation du projet de ZAC avec le document d'urbanisme

Du point de vue du document d'urbanisme applicable, le projet se situe en zone agricole (A) du PLU de Montélimar. Le dossier de création de la ZAC reconnaît à ce titre en page 26 que « le projet de ZAC n'est pas, dans l'état actuel du PLU, compatible avec le zonage et le règlement », il indique que « le PLU doit faire l'objet d'une mise en compatibilité pour permettre la réalisation de l'opération. Cette mise en compatibilité sera effectuée dans le cadre d'une procédure de déclaration d'utilité publique. »

La procédure de mise en compatibilité du PLU, dans le cadre d'une DUP, ne paraît toutefois pas la procédure la plus appropriée, au vu de l'ampleur du projet et des enjeux qui lui sont associés. En effet, contrairement à ce qui est affiché en page 25 du dossier de création de la ZAC, le projet « du Plateau » ne s'inscrit pas dans les grands objectifs du PADD du PLU actuel qui préconise la préservation d'une couronne rurale autour de la ville et notamment le long du contournement Nord-Est (voir page 7 du PADD du PLU, carte ci-dessous). Le projet participe au contraire à la création d'une nouvelle entrée de ville en lien avec un vaste projet d'urbanisation au nord de la commune, entre les zones urbanisées et la nouvelle liaison urbaine RN7-le chemin des Clées : le projet de ZAC est inclus dans 460 ha de Zone d'Aménagement Différé (ZAD), dont la justification n'apparaît à l'heure actuelle pas probante. Il vise par ailleurs le rééquilibrage Nord/Sud de la commune en matière de zones d'activités commerciales et participe à la structuration d'un nouveau pôle d'emploi. Le projet de ZAC (tout comme le projet de ZAD) aurait de ce fait, mérité de s'inscrire dans le cadre d'une réflexion stratégique et globale à l'échelle communale. La révision du PLU permettrait en effet d'appréhender le développement du territoire, tant dans les aspects de densité, de forme urbaine, de structuration urbaine et de fonctions (commerce, habitat, économie...), de déplacements, mais également de protection de l'environnement et de l'agriculture du territoire.

En conséquence, le projet de ZAC remettant en cause l'économie générale du PLU, une mise en compatibilité du PLU étant insuffisante, une procédure de révision du PLU semble plus adaptée.



II. ANALYSE DE LA QUALITE ET PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT

L'étude d'impact est complète au regard de l'article R122-3 du code de l'environnement. L'étude aborde un ensemble de thèmes environnementaux (les milieux naturels, l'agriculture, la ressource en eau, la gestion des eaux pluviales, les déplacements, la qualité de l'air, le bruit) et analyse les impacts du projet de ZAC sur l'environnement, qu'ils soient temporaires ou permanents. On rappellera qu'à ce stade (dossier de création), le programme d'aménagement de la ZAC n'est pas entièrement défini ; il sera affiné pour le dossier de réalisation.

Néanmoins, le dossier tel que présenté suscite un certain nombre de remarques :

La justification du projet

La justification du projet de zone d'activités, de sa vocation et de son envergure (35 ha) aurait mérité d'être approfondie : si l'on comprend que seuls 12 ha de zones d'activités sont aujourd'hui disponibles (soit 6% des zones d'activités ouvertes entre 2002 et 2008) et ce, dans un contexte d'attractivité économique du territoire, le dossier d'étude d'impact ne présente pas d'analyse en terme de besoins en matière d'équipements commerciaux et de loisirs à l'échelle communale. De même, si le projet est également présenté comme permettant de répondre au déséquilibre Nord-Sud en matière de zone d'activités et d'emplois et ainsi de limiter les flux pendulaires domicile /travail, l'étude d'impact n'apporte pas d'éléments contextuels sur ce sujet (ni d'éléments en matière d'impact).

La zone d'étude de l'étude d'impact

Le projet de ZAC concerne vraisemblablement un territoire plus vaste que la commune de Montélimar. Il aurait été opportun que les impacts du projet (en matière économique et de déplacements) soient appréhendés à une échelle plus large.

Plus encore, on regrettera que le projet ne soit pas élaboré dans le cadre d'une réflexion intercommunale (voire une démarche de type SCOT), ce d'autant que la commune de Montélimar appartient à la communauté d'agglomération Montélimar-Sésame créée en 2010 qui compte 15 communes et regroupe une population d'environ 50 000 habitants. Ses compétences concernent notamment les domaines du développement économique et de l'aménagement de l'espace. L'étude d'impact indique par ailleurs (en page 49) que le service du Développement Economique de Montélimar-Sésame gère la commercialisation de toutes les zones d'activités du bassin montilien : celles de Montélimar, mais aussi celles de Châteauneuf du Rhône, des Tourettes, de Montboucher-sur-Jabron et de Savasse. Il est compétent aussi bien en matière d'activités industrielles, artisanales que commerciales.

L'absence de scénario alternatif et la question du programme de l'opération de la ZAC

Le choix du site de projet est entièrement justifié par la nouvelle desserte offerte par la liaison future RN7-chemin des Clées qui constitue la première opération du programme de travaux dit de liaison RN7-RD6-centre hospitalier et crée l'opportunité d'une nouvelle entrée de ville. L'étude d'impact ne présente aucun scénario alternatif de localisation du projet de ZAC, les deux variantes affichées se localisant au sein du même site, de part et d'autre de la liaison routière. Cet état de fait conduit à s'interroger sur la notion de programme de l'opération de la ZAC, ce d'autant que de nombreux impacts se cumuleront aux impacts de la liaison routière (gestion des eaux pluviales, paysage, agriculture, milieux naturels...). On rappelle en effet, que l'étude d'impact considère les opérations ZAC et liaison routière RN7-chemin des Clées comme disjointes.

L'analyse des impacts

Si ce parti pris pose question, il n'en demeure que la proximité des deux projets et leur réalisation quasi-simultanée rend tout à fait opportune l'analyse des effets cumulés des deux

projets ainsi qu'une conception plus globale de certaines mesures d'accompagnement et/ou compensatoires de l'aménagement de la ZAC, notamment pour certaines problématiques.

On notera certes en page 65 de l'étude d'impact, un rappel de certains principes d'aménagement validés pour la section routière RN7-chemin des Clées (trame viaire et accès, principes d'intégration paysagère, principes d'assainissement et de gestion des eaux pluviales). L'étude d'impact méritera d'être affinée sur l'intégration de ces principes et la conception d'un projet globalisant au stade de réalisation de la ZAC, lorsque le programme d'aménagement sera également mieux défini. Il n'en demeure que certains impacts cumulés tels que ceux relatifs à la consommation de l'espace et à la perte d'activités agricoles n'ont pas été évalués.

On remarquera de surcroît que certaines thématiques de l'étude d'impact de la ZAC sont analysées de manière succincte : l'analyse en matière de paysage et d'intégration paysagère et architecturale est quasi absente ; elle n'évalue pas les impacts du projet sur la base de plan ou vues en coupes, notamment pour la partie du projet nord, partie qui constitue une nouvelle excroissance de l'urbanisation en direction du nord. L'analyse en matière de milieu naturel repose quant à elle sur un inventaire de terrain réalisé en période hivernale : on rappellera qu'en ce qui concerne les milieux naturels dits « banaux », (qui semblent concerner l'essentiel du projet), l'absence de donnée ou de protection réglementaire n'est pas une garantie d'absence totale d'enjeu. En effet, seul un inventaire de terrain réalisé à la période printanière est à même de répondre à cette question, ne serait ce que vis à vis de l'éventuelle présence d'espèces protégées de caractère potentiellement ubiquiste (reptiles par exemple).

Prise en compte de l'environnement

Les enjeux environnementaux du site de projet apparaissent centrés sur la limitation de l'imperméabilisation des sols, la gestion des eaux pluviales, l'activité agricole et l'intégration paysagère.

L'étude d'impact prévoit certaines mesures d'accompagnement au projet. On notera notamment la préservation d'une trame verte prenant appui sur les coteaux boisés existants, les espaces verts réalisés le long de la future liaison RN 7 – chemin des Clées, des plantations (couvre-sol et arbres d'alignement et espaces engazonnés le long du chemin de la Rochelle (RD 865), de certaines sections de voirie secondaire ou en accompagnement des cheminements piétons dédiés, ainsi que des zones de rétention des eaux pluviales paysagées.

L'étude d'impact envisage de manière légitime une gestion mutualisée des eaux pluviales entre les deux projets (liaison routière et ZAC), dans la mesure du possible. Le maître d'ouvrage déterminera en fonction des études complémentaires, dans le cadre de la future demande d'autorisation Loi sur l'eau si les pistes envisagées par la présente étude d'impact de mutualiser les ouvrages de gestion des eaux pluviales de la plate-forme routière (contournement de Montélimar Est) et de la ZAC sont possibles. Notons toutefois que le dossier d'autorisation Loi sur l'Eau en cours d'instruction relatif au contournement de Montélimar Est n'ayant pas pris en compte l'imperméabilisation des terrains de l'emprise de la ZAC, il sera judicieux d'attendre les conclusions de l'instruction de ce dossier pour affiner les modalités de gestion des eaux pluviales de la ZAC.

On notera que des principes de gestion des eaux sont affichés comme mesures de réduction sur les aspects qualitatifs et quantitatifs. On notera notamment que les eaux pluviales provenant des surfaces imperméabilisées et potentiellement polluées (voiries, parkings...) seront traitées à la parcelle par un séparateur d'hydrocarbures puis envoyées dans au moins un ouvrage de rétention (hypothèse d'un bassin de rétention – infiltration planté de macrophytes à ce stade du projet), avant rejet dans le réseau de la nouvelle liaison pour le plateau bas. Pour le plateau haut, en l'absence d'exutoire dans les eaux superficielles, le rejet du dispositif de rétention sera diffus. Le dossier d'étude d'impact préconise, de manière légitime, la limitation des volumes

d'eau de ruissellement, par infiltration des eaux à la parcelle (eaux de pluies). A l'échelle des lots privés, des prescriptions pourront être formulées afin de limiter l'imperméabilisation des parcelles, (choix de revêtements perméables pour les stationnements et les circulations).

Des mesures de gestion du chantier sont également proposées afin de limiter les nuisances et les risques de pollutions.

Toutefois, une analyse plus fine des impacts (voire une analyse globale) notamment en matière de consommation d'espace agricole et d'impact économique aurait permis une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans le projet. On remarque en effet que le projet de ZAC transgresse la liaison routière RN7- chemin des Clées, alors que celle-ci est affichée dans le dossier de création de la ZAC du « plateau » comme limite à l'urbanisation dans le but de maintenir la zone agricole (dossier de création p.14), ce d'autant plus légitime qu'elle laisse en enclave et en continuité de l'urbanisation existante suffisamment d'espaces à urbaniser pour le long terme.

Au final, la question agricole semble avoir été prise en compte plus comme une réserve foncière (déjà partiellement impactée par le projet routier) que comme une ressource non durable qu'il convient de gérer de façon économe, selon les orientations du Grenelle. On rappelle que l'état initial de l'étude d'impact du projet de liaison routière mettait déjà clairement en exergue la sensibilité du secteur d'étude vis à vis de l'agriculture (nombre d'exploitants divisé par trois en 30 ans). L'aire d'étude du projet de ZAC comprend de grandes parcelles de cultures céréalières dont certaines sont irriguées, voire font l'objet de mesures agro-environnementales. L'avis de l'autorité environnementale donné le 19 mai 2010 s'étonnait que cet aspect de l'impact du projet n'ait pas fait l'objet de plus amples développements, par exemple sous la forme d'une étude agricole effectuée dans les règles de l'art, permettant de conclure sur l'acceptabilité du projet et la nécessité ou non de recourir à des mesures réductrices ou compensatoires telles qu'un aménagement foncier. L'étude d'impact de la ZAC reste assez imprécis sur ce point.

Par ailleurs, ce projet de ZAC qui vise à rééquilibrer l'activité économique du sud vers le nord, aurait mérité d'être enrichi par une réflexion sur la desserte en transport en commun du site. Le projet aurait gagné à être davantage globalisé afin d'étudier l'ensemble de la croissance de la commune accompagné d'une logique de déplacements alternatifs. Cette analyse aurait été plus pertinente encore à l'échelle de l'agglomération, dans la mesure où les déplacements dépassent la logique de la seule ville de Montélimar.

Si le projet affiche (notamment dans le dossier de création de ZAC) des principes d'insertion urbaine, de densité urbaine et d'économie d'énergie, l'ensemble de ces principes restent toutefois à affiner au stade de réalisation de la ZAC.

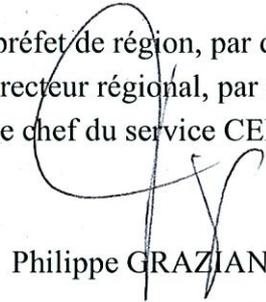
IV SYNTHÈSE

La commune de Montélimar envisage des projets ambitieux, pour aménager à long terme le Nord-Est de la commune. Ces projets sont structurés autour de la liaison RN7-RD6-le centre hospitalier de Montélimar, et comprend notamment une ZAC commerciale, objet du présent avis, inscrit dans un périmètre d'une ZAD importante.

Cependant, l'ensemble de ces projets modifie très sensiblement le projet urbain de Montélimar, et devrait à ce titre être pris en compte au travers d'une révision du PLU de cette commune. Plus encore, le projet de ZAC « du Plateau » aurait gagné à être analysé dans un cadre intercommunal ou dans le cadre d'un SCOT, compte tenu des conséquences pour l'ensemble de l'agglomération montilienne.

Par ailleurs, une étude d'impact globale aurait mieux permis d'apprécier les articulations des projets de liaison routière et de ZAC entre eux et des impacts cumulés de ceux-ci. Concernant le projet de ZAC « du Plateau », les impacts sur le fonctionnement et l'économie agricole auraient mérités d'être mieux évalués pour une meilleure conception du projet.

Pour le préfet de région, par délégation,
pour le directeur régional, par délégation,
le chef du service CEPE


Philippe GRAZIANI
