



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFECTURE DE LA REGION FRANCHE-COMTE
PREFECTURE DU DOUBS

LE PREFET DE REGION

Besançon, le 25 février 2010

Nos réf. :

Vos réf. :

Affaire suivie par : Gilles Lemaire

gilles.lemaire@developpement-durable.gouv.fr

Tél. : 03 81 21 67 76 – Fax : 03 81 21 69 99

Le Préfet de Région

à

Monsieur le président de la communauté
d'agglomération du grand Besançon
La City, 4 rue Gabriel Plançon
25043 Besançon cedex

**Objet : avis de l'autorité environnementale sur l'étude d'impact de la ZAC d'Auxon.
PJ :**

Monsieur le Président,

En application de l'article R 122-13 du code de l'environnement, vous trouverez ci-après l'avis de l'autorité environnementale sur le dossier d'étude d'impact du futur parc d'activités d'Auxon. Cet avis préparé par la DREAL, avec l'appui des services concernés, porte sur la qualité du dossier et la façon dont il assure la prise en compte de l'environnement par le projet.

S'agissant d'une évaluation environnementale, cet avis devra figurer dans les documents soumis à chaque consultation du public.

Partie I. Présentation générale du projet.

Le projet consiste en l'aménagement d'un pôle tertiaire, en connexion directe avec la future gare Besançon Franche-Comté TGV, situé sur le territoire communal d'Auxon-Dessus au nord de la communauté d'agglomération du Grand Besançon.

Concrètement, au stade de sa prise en considération par l'étude d'impact, le projet de zone d'activité porté par la communauté d'agglomération du Grand Besançon est prévu sur une emprise d'environ 25 hectares au sud de la voie LGV. Le développement d'un volume d'activités à vocation tertiaire d'une capacité de 90 000m² de surface hors œuvre nette (SHON) y est envisagé.

Considérée comme stratégique par la collectivité pour l'attractivité économique de l'agglomération, la future zone d'activité s'inscrit également dans un contexte environnemental particulièrement intéressant. L'enjeu du projet consiste donc principalement dans la conciliation des besoins de développement et de la nécessaire prise en compte des valeurs environnementales en présence.

Ce projet sera également soumis aux procédures loi sur l'eau, défrichement et demande de dérogation à la destruction d'espèces protégées ou de leurs habitats.

Partie II. Qualité du dossier et caractère approprié de son contenu.

Rappel réglementaire.

Le contenu des études d'impact est défini précisément par l'article R 122-3 du code de l'environnement. Les points suivants doivent obligatoirement être traités par les études d'impact :

- une analyse de l'état initial du site et de son environnement,
- une analyse des effets sur l'environnement (directs, indirects, permanents et temporaires),
- les raisons du choix du projet parmi les partis envisagés,
- les mesures compensatoires envisagées et l'estimation des dépenses correspondantes,
- une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement et des difficultés rencontrées pour réaliser cette évaluation,
- un résumé non technique,

Enfin, et en complément des ces différents points, il faut rappeler que le dossier d'étude d'impact doit être proportionné aux enjeux et que le nom du ou des auteurs de l'étude d'impact doit également apparaître clairement dans le dossier.

Examen du dossier.

Le dossier d'étude d'impact est conforme aux attendus de la réglementation en vigueur. Il respecte le plan et le contenu des études d'impact prévus par l'article R 122-3 du code de l'environnement et rappelés pour mémoire ci-dessus.

Il faut également souligner la volonté de l'auteur de l'étude d'impact de présenter le projet dans sa complexité de manière pédagogique et précise.

Le dossier est recevable au titre de l'application du décret du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement prévue aux articles L 122-1 et L 122-7 du code de l'environnement.

II.1 - État initial et identification des enjeux environnementaux sur le territoire par le porteur de projet.

Rappel réglementaire.

Un état initial de l'environnement doit présenter une analyse de l'état de référence et de ses évolutions afin de dégager les principaux enjeux à prendre en compte et leurs interactions.

L'ensemble des composantes du site doit être exposé : climat, relief, géologie, hydrologie, hydrogéologie, risques naturels, milieux naturels (faune, flore, zones humides) paysage, etc.... Idéalement, la production d'une hiérarchisation des milieux naturels, par exemple sous format cartographique, permettant d'évaluer l'intérêt écologique des différents milieux garantit la bonne appréhension des enjeux et des effets du projet et facilite la mise en œuvre de mesures réductrices et/ou compensatoires proportionnées.

De la même façon, la prise en compte de l'ensemble des données vivantes du site nécessite que le diagnostic soit établi sur deux périmètres, l'un étant circonscrit au projet, l'autre portant sur une aire plus large de façon à mieux appréhender des enjeux plus globaux ou dépassant le strict cadre du projet (écologie du paysage (continuités écologiques) par exemple).

Examen du dossier.

Le diagnostic réalisé dans le cadre de l'étude d'impact est traité avec la volonté louable de révéler les enjeux de manière pertinente et claire. Le processus itératif entre les différentes échelles d'analyse est effectif et contribue à la caractérisation et à la hiérarchisation des différents enjeux.

L'auteur du dossier rappelle l'existence du diagnostic réalisé en 2007 par le cabinet Guinchard sur un périmètre élargi et indique s'être très largement appuyé sur cette base scientifique pour la réalisation de la présente étude d'impact.

S'agissant d'un dossier de création de ZAC, il y a lieu de convenir que le niveau d'information est globalement satisfaisant, en dehors de la question de l'eau qui n'est pas suffisamment traitée. Certains points mériteraient ainsi d'être explicités davantage pour lever toute ambiguïté.

Ainsi le choix de présenter l'écosystème forestier comme intégrateur de l'ensemble des impacts produits par le projet de ZAC (p 22), qui peut s'avérer particulièrement pédagogique pour bien appréhender la notion d'habitat, ne doit pas pour autant conduire à mal apprécier certains impacts ou certaines obligations réglementaires. Le secteur de projet est caractérisé « zone humide » et son aménagement relève du régime de l'autorisation au titre de la rubrique 3.3.1.0 « assèchement de zone humide » pour la totalité de la surface, soit 15 hectares. Ainsi, compte tenu du caractère humide de la zone et des enjeux liés à cet état de fait, il semble délicat de ne pas accorder à ces questions (zones humides (pp 25-26) cycle de l'eau (p20)) dans le cadre de l'étude d'impact des développements plus importants que ceux qui leur sont consacrés. En tout état de cause, la problématique du cycle de l'eau nécessitera un traitement approfondi lors de l'élaboration du dossier de réalisation.

L'état initial est globalement satisfaisant. Les enjeux principaux (habitats, espèces, écologie du paysage) sont bien appréciés sans être minimisés (p 22 : habitats bien notés à valeur patrimoniale élevée ; p23 : la réalisation de la ZAC aura un impact sur la forêt quel que soit le choix de la variante retenue ; p37 synthèse : l'urbanisation de la forêt revient à sa destruction par un impact de substitution de milieux).

Les parties relatives à la gestion de l'eau et aux zones humides doivent être traitées de façon plus détaillée de manière à mieux révéler les impacts et ainsi asseoir la définition globale du projet , faciliter la définition des mesures de réduction et de compensation, (voir plus loin).

II.2 - Analyse des effets du projet sur l'environnement.

Rappel réglementaire.

L'analyse des effets du projet sur l'environnement doit s'attacher à révéler les impacts directs ou indirects, temporaires ou permanents. Cet examen critique permet de hiérarchiser les impacts de manière à montrer leur caractère réductible ou non réductible. Cette analyse est particulièrement précieuse dans le sens où elle permet d'établir ensuite comment le projet répond aux exigences de la loi de protection de la nature de 1976 dans ses stratégies successives d'évitement, de réduction et de compensation des impacts.

Examen du dossier.

Comme pour le reste du dossier, la présentation des effets sur l'environnement est relativement claire et détaillée avec une volonté de pédagogie évidente. Les impacts qui sont qualifiés, le sont tant dans leur caractère (réductible, non réductible) que dans leur nature (directe, indirecte, temporaire, permanente), ce qui est précieux.

En revanche, et ceci renvoie à la volonté de l'auteur de l'étude évoquée précédemment de présenter l'habitat forestier comme intégrateur de l'ensemble des impacts, des ambiguïtés subsistent quant à la qualification et à la quantification de certains impacts. Une fois cette approche pédagogique réalisée, il s'agit en effet de la compléter par une analyse plus fine sur certains enjeux spécifiques. La question de l'eau est ainsi seulement évoquée. Le secteur étant globalement humide, comme il l'est bien précisé dans l'étude, le défrichement de la surface du projet risque de bouleverser l'économie générale de l'eau sur le secteur. En effet, l'étude ne décrit pas le fonctionnement du système et notamment le fonctionnement hydrologique et la conséquence d'un défrichement sur une zone aussi vaste : remontée de la nappe, modification des caractéristiques du milieu par rapport à l'état initial boisé, modifications engendrées par suite sur le fonctionnement du boisement en périphérie avec mise en lumière d'un boisement mûre et modification du régime

des eaux. De ce point de vue, attendre la notice d'incidence loi sur l'eau comme il est préconisé par l'auteur de l'étude pour *préciser concrètement le bilan entrée/sortie de l'eau (sur l'enveloppe urbaine) dans des conditions proches de l'état actuel (avec l'objectif de ne pas impacter les conditions actuelles de régulation du cycle de l'eau)* peut éventuellement conduire à relativiser des conséquences pour l'économie générale du projet.

En outre, au-delà de l'impact sur l'habitat forestier, il y a bien également impact sur les zones humides et sur plusieurs espèces protégées et leurs habitats. L'étude d'impact doit l'établir clairement au moins dans la perspective des réglementations spécifiques ultérieures et de façon à ce que le porteur de projet ait une vision précise des procédures à mettre en œuvre et de leurs effets.

Il est utile de rappeler à ce titre que la procédure spécifique loi sur l'eau imposera, entre autres, la compensation des zones humides vraisemblablement selon les dispositions 6B « préserver les zones humides en les prenant en compte à l'amont des projets », du SDAGE approuvé le 20 novembre 2009, qui préconisent que les mesures compensatoires prévoient dans le même bassin versant, soit la création de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la biodiversité, soit la remise en état d'une surface de zones humides existantes, et ce à hauteur d'une valeur guide de l'ordre de 200 % de la surface perdue.

S'agissant des impacts sur les espèces, il est également important de rappeler qu'une procédure spécifique relative à la destruction d'espèces protégées existe. La question est abordée dans le chapitre 7 de l'étude d'impact (p64-65). Indépendante de l'étude d'impact, cette procédure de dérogation aux destructions des espèces et de leurs habitats en application des articles L 411-1 et 2 du code de l'environnement sera néanmoins à mettre en œuvre par le porteur de projet avant ou de manière concomitante au dossier de réalisation. L'étude d'impact indique à titre indicatif deux listes pour les espèces concernées. Il est souhaitable de se baser sur la liste 1 plus exhaustive. Notons à titre de précision que l'arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection précise que la mesure de protection des oiseaux s'étend désormais à leurs habitats.

L'analyse des effets du projet sur l'environnement est globalement satisfaisante. Néanmoins, l'approche intégratrice par l'habitat forestier ne doit pas conduire à mésestimer les impacts sur les zones humides et les espèces qui demanderont également des mesures spécifiques (compensation ou dérogation). Si la plupart des impacts sont qualifiés tant dans leur caractère (réductible, non réductible) que dans leur nature (directe, indirecte, temporaire, permanente), le thème de l'eau mériterait d'être approfondi.

II.3 - Justification du projet / analyse des variantes / lien avec les autres programmes.

Rappel réglementaire.

La justification du projet est entendue au regard des différents scénarios envisagés au cours de l'élaboration du projet. Il s'agit principalement de vérifier que le scénario finalement retenu est bien celui qui permet la meilleure intégration de l'environnement.

Examen du dossier.

La question de la justification du projet doit être abordée dans le contexte de la voie LGV et de la création de la gare Besançon Franche-Comté TGV sur le site d'Auxon. Dans ce cas particulier d'obligation de proximité avec la future gare, les choix alternatifs restent limités. Tel est l'argument développé par l'auteur de l'étude.

Effectivement, si le choix de coupler le secteur d'activités à la future gare TGV n'est plus à discuter, le choix de variantes se posait peu, d'autant plus que le secteur élargi est effectivement riche d'habitats de hautes valeurs patrimoniales.

L'auteur de l'étude insiste donc sur le choix fait de limiter l'emprise du futur parc d'activités au sud de la voie LGV. Ce choix est effectivement celui qui est préférable. En effet, si cette implantation au sud de la voie implique la destruction d'habitats de bonnes valeurs patrimoniales, le nord de la voie présente des enjeux patrimoniaux encore supérieurs s'agissant d'un massif boisé important et non morcelé particulièrement intéressant en termes de continuités écologiques.

Le choix est également justifié par le fait que le projet n'impactera pas le cycle de l'eau dans l'ensemble de ses dimensions (p 66). Cette assertion doit être cependant nuancée par le fait que le dossier d'étude d'impact n'est pas suffisamment étayé

Le choix de limiter le projet au sud de la voie LGV est justifié au titre de la prise en compte de l'environnement, mais nécessite bien entendu un traitement sérieux de cette zone

II.4 - Autre.

Rappel réglementaire.

Le résumé vulgarisé non technique répond à une exigence de transparence. Il est ainsi prévu par la réglementation pour faciliter la lecture technique du dossier et proposer au public une version synthétique, accessible et dépourvue de termes techniques. La lecture du résumé doit permettre au particulier de saisir rapidement les principaux enjeux posés par le dossier et la façon dont celui-ci propose de s'en emparer.

Examen du dossier.

Le résumé vulgarisé non technique est remarquable de concision et de clarté. En cela, il répond parfaitement aux exigences de transparence. Néanmoins, une carte aurait sans doute permis de proposer une présentation encore plus complète.

Partie III. Prise en compte de l'environnement dans le projet.

Rappel réglementaire.

La prise en compte de l'environnement dans le projet renvoie classiquement à l'application des principes de la loi de 1976 relative à la protection de la nature. Il s'agit en premier lieu d'éviter les incidences sur l'environnement. Dans un second temps, il s'agit de réduire ces incidences avant en dernier recours de compenser celles qui ne peuvent être ni évitées ni réduites. Dans certains cas (Natura 2000, espèces protégées), ces compensations nécessitent le respect de deux conditions :

- absence de solution alternative satisfaisante et intérêt public majeur du projet,
- absence d'impact sur l'état de conservation favorable de l'espèce dans son aire de répartition naturelle.

Le coût des mesures compensatoires doit par ailleurs être estimé.

III.1 - Dans le choix du parti d'aménagement retenu.

Le parti d'aménagement retenu présente un certain nombre de mesures favorables à l'environnement. L'objectif de densité et de compacité du futur aménagement, illustré par la volonté de réaliser les parkings en silos modulables et les bâtiments en étage, permet d'économiser des espaces naturels. La recherche d'un bon bilan carbone interne à la future ZAC est également positive.

La préservation des habitats prioritaires, le maintien d'un corridor écologique propice aux déplacements des batraciens et de la petite faune sont également des choix judicieux au titre de la prise en compte de l'environnement. La proposition de défricher en dehors des périodes de reproduction des oiseaux est évidemment également favorable.

Enfin, si le choix de limiter le secteur d'implantation de la ZAC au sud de la voie LGV est indéniablement le meilleur choix pour l'environnement, celui-ci ne peut être présenté comme une mesure de réduction d'impact puisque dans le cadre du projet global de long terme, il est indiqué que l'éventuelle extension de la ZAC pourrait se faire au Nord de la voie (p. 3 du rapport de présentation du dossier de création du projet de ZAC). Compte tenu des enjeux révélés, il n'est pas, à ce stade, souhaitable de procéder actuellement à cette extension.

Enfin, malgré les précautions prises, plusieurs espèces protégées et menacées sont affectées et des zones humides aussi. Indépendamment des deux procédures spécifiques à mettre en œuvre (Autorisation loi sur l'eau et demande de dérogation à la destruction d'espèces protégées ou de leurs habitats), il convient d'attirer l'attention du porteur de projet sur la sensibilité du milieu concerné. En particulier, s'agissant des espèces protégées, le dossier nécessite deux pré-requis forts :

- expliquer l'absence de solution alternative ayant un impact moindre (localisation, variantes, mesures d'évitement et de réduction, choix des méthodes...)
- limitation de l'impact sur l'état de conservation favorable des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle (que l'impact affecte des individus, des sites de reproduction ou des aires de repos).

Dès lors, le dossier proposé à l'examen du Conseil National du Patrimoine Naturel (CNP) devra présenter des mesures justement proportionnées permettant de compenser les impacts résiduels et s'attacher à démontrer que l'aménagement réalisé ne dégradera pas la conservation des espèces protégées et de leurs habitats.

III.2 - Dans le choix, le dimensionnement et la crédibilité des mesures prises au titre de l'environnement.

La création de noues, de zones humides et de frayères pour les batraciens, qui est évoquée (p 20) comme une possibilité facilement réalisable, devra faire l'objet d'engagement des parties concernées.

Outre les mesures de réduction d'impacts, des mesures de compensation sont également proposées pour les impacts non réductibles.

Les deux mesures suivantes sont envisagées : création d'un ouvrage de franchissement pour les batraciens (batracoduc RD14) et conversion d'une zone de labour en bordure d'Ognon en forêt alluviale (15 hectares).

Ces deux mesures sont intéressantes. En revanche, pour le batracoduc, une synergie est à rechercher avec le Conseil Général du Doubs dans le cadre d'un projet d'espace naturel sensible que cette collectivité étudie.

Toujours dans l'esprit d'une approche intégratrice évoquée par l'auteur de l'étude, la renaturation de la vallée de l'Ognon (environ 15 hectares) est une très bonne mesure compensatoire mais doit être évaluée au regard des impacts différenciés, à savoir 15 hectares de forêts (de bonne à très bonne valeur patrimoniale) mais aussi 15 hectares de zones humides. Il semble en effet difficile de compenser les deux types d'impact par une seule mesure, ne serait-ce qu'au regard de l'indépendance des procédures, ou des dispositions du SDAGE. L'idée mise en avant par le bureau d'études, consistant à améliorer l'état de naturalité de la forêt au titre des mesures compensatoires, pourrait trouver une concrétisation dans la zone Nord (mesures appropriées de gestion sur des cycles forestiers très longs avec constitution d'ilôts de sénescence, réserve biologique intégrale ?)

Les différentes mesures d'évitement, de réduction et de compensation sont clairement exposées. Le coût des mesures de compensation est estimé conformément à ce que demande la réglementation. Il est relativement modeste avec 60 000 euros mais à mettre en regard des coûts de réduction des impacts qui devraient être précisés pour mieux rendre compte des efforts fournis par le porteur de projet.

L'insuffisance du volet eau dans l'étude d'impact est également préjudiciable en termes de propositions de mesures de réduction et de compensation (noues, zones humides, etc...)

La qualification et la quantification de la principale mesure de compensation (renaturation de la vallée de l'Ognon) devront être affinées au cours de la définition du projet.

Partie IV – Synthèse globale.

L'étude d'impact a confirmé le caractère très sensible des milieux qui seront concernés par le projet, ainsi que la volonté du porteur de projet d'être exemplaire vis à vis des principes de développement durable, donc en conciliant les approches économiques, sociales et environnementales. La constitution d'une ZAC à proximité de la gare satisfait la première, la qualité souhaitée dans la mise à niveau des accès, la construction des bâtiments ainsi que leur intégration dans le paysage montre la volonté de satisfaire la seconde. Il convient d'être aussi exemplaire pour satisfaire la troisième. C'est à ce titre que la stratégie issue de la loi de protection de la nature de 1976 est à mettre en œuvre de la façon la plus anticipée possible, car un enjeu fort se situe clairement dans les réponses que le projet pourra apporter sur la manière d'éviter, réduire et, en dernier ressort, compenser les atteintes à l'environnement.

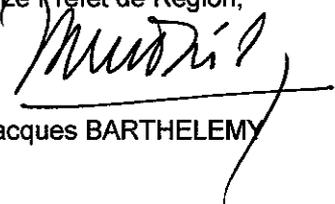
Concrètement, le dossier d'étude d'impact est globalement bien construit et s'attache à faire parler les impacts dans le souci de la meilleure prise en compte de l'environnement par le projet. Le choix de se limiter à l'aménagement de la zone sud est pertinent. Même si le volet eau est, à ce stade, à améliorer.

Les procédures spécifiques à mettre en œuvre dans le cadre de la poursuite du projet (Autorisation loi sur l'eau et demande de dérogation à la destruction d'espèces protégées ou de leurs habitats) seront donc particulièrement attendues, notamment sur les mesures compensatoires dans la mesure où elles renvoient aux enjeux majeurs du projet en termes d'environnement.

J'émet un avis favorable au projet de ZAC d'AUXON, sous les précisions ci-dessus exposées. Comme la conception de la gare qu'elle reçoit, cette ZAC doit être réalisée dans des conditions exemplaires au titre du développement durable.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Préfet de Région,



Jacques BARTHELEMY