

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

art. L411-1 et L411-2 du livre IV du code de l'environnement

Référence Onagre du projet : n°2023-07-39x-00806 Référence de la demande : n°2023-00806-011-001

Dénomination du projet : ZAC de la Belle Etoile

Demande d'autorisation environnementale - Date de mise à disposition :

Lieu des opérations : -Département : Loire Atlantique -Commune(s) : 44470 - Carquefou

Bénéficiaire : Loire Océan Développement

MOTIVATION OU CONDITIONS

Contexte

Loire Océan Développement (LOD) a déposé un dossier de demande de dérogation aux interdictions d'atteinte aux espèces protégées dans le cadre d'une demande d'autorisation environnementale visant à aménager la ZAC de la Belle Étoile sur la commune de Carquefou. Ce projet est porté par Nantes Métropole actionnaire de LOD (Société Publique Locale d'Aménagement).

Un premier dossier d'autorisation environnementale a été déposé le 1er juillet 2022, les demandes de compléments des services instructeurs ont conduit le porteur de projet à revoir son aménagement. Un nouveau dossier a été déposé le 2 juin 2023 et a fait l'objet d'une demande de compléments en date du 19 juillet 2023. En réponse, le maître d'ouvrage a déposé une version consolidée du dossier le 9 octobre 2023. Le CNPN a été saisi le 19 octobre 2023 et a rendu un avis défavorable le 23 novembre 2023. Il a également émis le souhait d'être sollicité lors du dépôt d'un nouveau dossier. C'est l'objet de cette saisine.

Rappelons que ce projet porte sur une surface de 50,5 hectares dont 33,2 ha (corrigés à 31,4 ha dans la réponse) seront aménagés.

Quatre remarques importantes ont été soulevées dans l'avis défavorable du CNPN du 23 novembre 2023 qui concernaient :

1. - la RIIPM,
2. - la mesure de compensation,
3. - les mesures de gestion du site en phase d'exploitation,
4. - la garantie foncière sur les terrains au Nord du site.

Nouveaux éléments apportés au dossier

Aucun nouveau document n'est apporté au dossier, excepté le document « *Demande d'autorisation environnementale. Eléments de réponse à l'avis du CNPN. 5 avril 2023, 44 pages* », et un fichier simple Excel listant les parcelles du projet (pas vraiment utile dans ce contexte).

Le certificat Dépopio (non joint lors du premier passage) est ajouté au dossier.

Conditions d'octroi de la dérogation

Raison impérative d'intérêt public majeur

Dans son avis du 23/11/2023, le CNPN avait indiqué que :

« *La réponse à la question de base : « la création de cette ZAC au sein d'un tissu économique déjà existant est-elle d'impératif majeur public ? » n'est pas vraiment apportée. Il est dit (page 24) que le projet présente un intérêt pour la santé et la sécurité publique ou d'autres raisons d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement. Toute une série d'enjeux et de principes d'aménagement sont énoncés en ce sens, mais quid de la RIIPM ? A-t-on vraiment besoin d'une nouvelle ZAC ici ? Elle risque de provoquer une augmentation de la population importante dans une zone déjà densément peuplée. Pourquoi ne pas la situer ailleurs, là où moins de pression foncière et humaine ? »*

Le pétitionnaire n'apporte pas vraiment de réponse précise à cette question, se contentant de répéter que « l'aménagement a vocation à être urbanisé... et que ce site fait partie des trois derniers sites

réservés à la mise en place d'activités économiques ». Les autres sites (identifiés historiquement), combien, lesquels, ne sont pas précisés (lieu, surface).

Il est à nouveau dit que ce site « constitue un site majeur », mais toujours sans préciser pourquoi. Que Nantes métropole favorise la densification des zones d'activités et urbaines mixtes dans un contexte de sobriété foncière est une bonne chose, mais sur ce site : en quoi, et pourquoi lui ? Si ce n'est qu'il a été identifié dans le PLU métropolitain de 2015 en anticipation de la loi ZAN.

L'ensemble des éléments apportés, portant tant sur la réduction de l'offre foncière avec une demande foncière forte, un stock de locaux fortement réduit, l'absence de friche industrielle conséquente sur l'ensemble de la métropole, indiquant que le projet de Belle-Etoile permet une réponse mesurée à cette pénurie, est néanmoins compréhensible, de même que la proximité de services de desserte.

Toutefois, même si les secteurs agricoles et naturels représentent 62 % du territoire de la commune, et que l'approche de construction minimise l'impact sur les zones agricoles et naturelles, et qu'il ne s'agit que de 50,5 ha sur les 975 ha à urbaniser prévus dans le PLUm, **il s'agit d'abord et avant tout d'une opération de réponse proactive aux besoins économiques... mais pas forcément environnementaux** (comme dit page 4 en fin de réponse à la remarque 2).

Absence de solution alternative satisfaisante

Dans son avis du 23/11/2023, le CNPN avait indiqué que : « *Si la variante 2 permet de prendre en compte et éviter les secteurs sensibles sur la zone prévue, la volonté d'implanter cette ZAE en fonction de situations routières et pour équilibrer le territoire a limité la recherche de solutions alternatives moins impactantes, sur la base d'une grille multicritères, à proximité ou dans un rayon de 2-3 km, même à proximité de l'autoroute. Le fait que l'installation de cette ZAE puisse conduire au déplacement de la zone maraîchère dans un secteur autre (voisin de la RNN de Grand Lieu) et accentuant la pression foncière, agricole et les pollutions sur ce secteur sensible n'est pas évoqué* ».

Le pétitionnaire reconnaît dans sa réponse que ce site a été choisi pour des raisons « d'absence d'étalement des réseaux, services et transport... d'où l'absence d'éléments sur un éventuel site alternatif » (page 5), comme l'avait mentionné et regretté le CNPN.

La précision sur le classement de 130 ha de zones NX en zones Ad est importante (sur les 180 ha existants au départ) mais cela confirme bien l'artificialisation partielle de 50 ha d'ex terrains NX, en lien avec la volonté de la collectivité de se concentrer dans l'enveloppe urbaine.

Conclusion CNPN « second passage » sur ces deux points :

Les éléments apportés par le pétitionnaire en réponse à l'avis du CNPN sur ces deux points confortent bien l'avis du CNPN tout en apportant des précisions permettant de mieux le relativiser :

- Les motifs de création de cette ZAC sont de nature économique, en lien avec un développement prévu de la métropole urbaine et anticipé dans le PLUm de 2015. Si cette ZAC a un intérêt public, il ne saurait néanmoins être considéré comme majeur.
- Ce site a été retenu pour des raisons logistiques (desserte, réseaux), sans considération d'autres critères (naturels, environnementaux), et sans mise en perspective avec d'autres sites potentiels. Le choix de densifier les zones d'activités urbaines et mixtes a toutefois restreint le potentiel de recherche, et donc limité les sites potentiels dans un contexte de sobriété foncière. Le classement, en contrepartie, des autres 130 ha en Ad permet de limiter l'impact sur les zones agricoles.

Dans un contexte d'enveloppe urbaine définie par le PLUm de 2015 et de renforcement des zones d'activités existantes, sans étalement des réseaux, services et transports, le choix de cette zone est acceptable, mais, conduit cependant à l'artificialisation de près de 30 ha et doit donc être accompagné de mesures de gestion locales et d'une compensation à la hauteur.

Incidences avec des projets proches

Rien à ajouter.

Situation vis-à-vis des zonages environnementaux

Rien à ajouter.

Réalisation des inventaires :

Sources de données :

Dans l'avis du CNPN du 23 novembre 2023, il était précisé que : « *Pas de mention dans le dossier de la consultation des différentes sources de données disponibles, régionales ou institutionnelles, excepté Faune-France* ».

Dans sa réponse le pétitionnaire liste l'ensemble des documents dont il s'est servi, mais il s'agit essentiellement d'une bibliographie générale, pour ne pas dire, généraliste, alors qu'il était demandé si des bases de données locales (hormis Faune France) ou des collecteurs locaux (ONF, OFB, APN, sociétés savantes...) avaient été consultés. Le but est de savoir dans quelle mesure le bureau d'études a complété ses propres relevés de terrain (nécessairement limités dans le temps) par l'apport d'autres sources. **Pas de précisions complémentaires sur ce point.**

Avis sur la méthodologie et les inventaires.

Dans l'avis du CNPN du 23 novembre 2023, il était précisé que : « *Les méthodologies sont classiques et présentées pages 31 à 35. Le principal point faible porte sur l'absence de relevés chiroptères à l'automne. Les prospections mammifères terrestres non volants semblent aussi lacunaires, et basées seulement sur observations de traces et crottes. Pas d'utilisation d'appareils photos ou pièges à traces, ce qui, sur l'aire d'étude élargie, aurait été utile* ».

Le pétitionnaire précise dans sa réponse que, vue la nature du terrain, la pose de pièges à traces ou pièges photographiques n'était pas envisageable et n'aurait pas été rentable. Dont acte, mais il faut alors le préciser au départ. Le choix de la mise en œuvre ou non d'une méthodologie doit être explicité.

La justification de l'absence d'enregistrements à l'automne sur chiroptères, au prétexte qu'il s'agit d'une démarche récente (sic) et que la nature du terrain ne correspond ni à un axe de migration ni à une zone de swarming, n'est guère recevable. La présence des haies et autres petits boisements aurait dû inciter à faire ces relevés en septembre, même si au final le taux d'activité relevé est faible et que le milieu se révèle de faible enjeu compte tenu de son utilisation antérieure.

Les nombres d'individus, non fournis lors du premier passage sont reportés, ainsi que les taux d'activités des chiroptères.

Conclusion CNPN « second passage » sur ces deux points :

Sur cet aspect, qui n'a pas beaucoup pesé dans le premier avis du CNPN, les réponses apportées par le pétitionnaire sont plus ou moins compréhensibles. Seul point positif : la précision des nombres d'individus, et la fourniture complète du jeu de données sur les enregistrements des chiroptères (mais toujours sur les deux jours d'inventaire : 28 mai et 01 juillet, sans données ne serait-ce qu'en fin d'été -fin août / début septembre, au pic de la dispersion des jeunes).

En ce qui concerne les pratiques de terrain (collecte de données y compris au niveau des partenaires), le CNPN incite le bureau d'études à ajuster ses protocoles et modus operandi et à davantage solliciter les bases de données et les autres sources de données disponibles, autres que bibliographiques.

Toutefois, comme indiqué, cette faiblesse du dossier n'a pas été de nature à influencer l'avis du CNPN.

Evaluation des enjeux

Dans l'avis du CNPN du 23 novembre 2023, il était précisé que : « *La méthode est présentée de façon très sommaire pages 37 et 38. Si les deux critères (protection réglementaire des espèces et statut local de conservation) sont cohérents, en fait les enjeux sont notés sur les habitats, et le croisement avec le statut local des espèces (fait à dire d'expert) n'est pas précisé. Au final, malgré tout, la liste des espèces à enjeu est cohérente avec ce qui est présent, hormis Pipistrelle commune (surestimée), Grenouille verte (surestimée), Noctule commune (sous-estimée). L'enjeu sur les haies et habitats connexes (les plus importants) n'est pas assez souligné.* »

Si, dans sa réponse, après avoir présenté sa grille d'évaluation même de façon sommaire, le pétitionnaire corrige l'enjeu pour la Pipistrelle (le descendant à moyen), il reste sur ses positions quant à la Grenouille verte sans plus de précisions sur l'espèce contactée. Or, parmi les cinq espèces de « grenouilles vertes » de France seules trois sont protégées par l'arrêté du 08 janvier 2021, ce qui nécessite un examen fin des spécimens (capture, enregistrement ...) ce que le bureau d'études n'a manifestement pas fait. L'explication quant au niveau d'enjeu pour la Noctule commune est acceptable. Le pétitionnaire ne reprend pas l'avis sur les haies et habitats connexes alors que Pipistrelle commune et Noctule commune sont fortement liées à ces habitats.

Evaluation des impacts bruts

Dans l'avis du CNPN du 23 novembre 2023, il était précisé que : « *Les impacts bruts, en tant que tels, n'ont pas été évalués. Ils sont présentés pages 114 à 125. Seuls les impacts résiduels ont été calculés* ».

Dans sa réponse, le pétitionnaire précise que l'évitement a été pris en compte avant le calcul des impacts bruts puisque celui-ci est intervenu très tôt dans la conception du projet. Les impacts bruts, avant cet évitement amont, sont fournis sur la base de tableaux permettant de mesurer le pourcentage impacté par milieu et taxon.

Nota : si le raisonnement adopté par le pétitionnaire est en partie admissible, il dénote cependant une lacune d'interprétation. Il existe deux types d'évitement : l'évitement total (qui peut se faire en amont – diminution de la surface traitée par rapport à la zone projet du fait de l'évitement complet de certaines zones ou habitats ; mais qui peut se faire aussi dans la zone projet), l'évitement partiel (dans la zone projet, une partie des milieux ou habitats d'espèces est évitée). La précision des deux natures d'évitement permet de mesurer l'importance des efforts faits par le pétitionnaire et sa réflexion quant à la construction initiale du projet, et celle des impacts totaux subis par les espèces et les milieux.

Conclusion CNPN « second passage » sur ces deux points :

Même si, comme indiqué, ces deux points ne sont pas prépondérants dans l'avis de l'instance, le CNPN incite le bureau d'études à être plus précis dans ses inventaires, et à bien expliciter dans ses futures démonstrations tant la méthode d'évaluation mise en place (dont va dépendre le niveau de compensation) que les différentes étapes et processus d'évitement (dont vont dépendre en partie les impacts résiduels) de l'amont vers l'aval.

Mesures de réduction

Dans l'avis du CNPN du 23 novembre 2023, il était précisé : « Mesure R21h : Pose d'une clôture chantier amphibiens en phase chantier uniquement. Mise en œuvre classique mais l'étanchéité de la clôture amphibiens sera à surveiller ... *Des précisions manquent quant à la gestion des eaux pluviales prévue durant la phase d'exploitation compte tenu de la présence de la nappe phréatique peu profonde au droit du site. La mesure R21k (adaptation éclairage nocturne) sera à appliquer tant durant la phase chantier que durant la phase d'exploitation. La pose de deux passages petite faune prévue et leur localisation et donc leur utilité et utilisation compte tenu de leur localisation et liens avec les clôtures installées (carte page 137), notamment celui en cas de surverse et de pluies abondantes* ».

Dans sa réponse, le pétitionnaire présente en détail, et de façon cohérente, la mise en œuvre de la mesure R21h (ce qu'il n'avait pas fait au premier passage) en détaillant aussi la mesure R22j, et en ajoutant une carte détaillée du balisage et des zones humides évitées. De même il apporte des précisions quant à la gestion des eaux de surverse, reconnaissant que le problème de l'inondation des passages petite faune ne pourra pas être évité les jours de pluies abondantes, compte tenu de la hauteur de la nappe.

Impacts résiduels

Dans son avis du 23 novembre 2023, le CNPN avait noté : « Une incohérence : alors que dans le tableau page 154 le lézard à deux raies est dit ne pas subir d'impact résiduel, page 157 on indique que 350 ml de haies dégradées de son habitat d'espèce seront détruits (ce qui est plus vraisemblable) ».

Dans sa réponse le pétitionnaire ne reconnaît pas d'incohérence mais dit bien que l'impact résiduel faible sera compensé et favorable au Lézard à deux raies par la création notamment de 3104 ml de haies. Mais, après vérification, dans le premier dossier page 154, le Lézard n'était pas mentionné comme espèce impactée ; le pétitionnaire rectifie donc bien l'ordre des choses, ce qui est ainsi cohérent avec la compensation.

Conclusion CNPN « second passage » sur ces deux points :

Les précisions apportées par le pétitionnaire sont suffisantes et permettent de mieux mesurer l'efficacité de la clôture. De plus une mesure a été ajoutée sur l'adaptation des clôtures définitives. Au-delà du désaccord sur le Lézard à deux raies, le fait que l'impact qu'il subit soit bien mentionné et pris en compte est suffisant.

La compensation

Le mode de calcul de la compensation :

Dans son avis du 23 novembre 2023, le CNPN avait indiqué que : « Le fait de déclasser les habitats anthropiques et les haies horticoles (coefficient de remplacement inférieur à 1) ne saurait être accepté. Une haie, même horticole, joue un rôle d'abri voire de site de reproduction et ses dimensions et surface ne sauraient être diminuées. Idem pour les cultures maraîchères ou zones rudérales ... ».

Dans sa réponse le pétitionnaire relève que les habitats concernés sont dégradés, ce que ne nie pas le CNPN. Le CNPN demande juste à ce que, même dégradé, un habitat détruit soit remplacé à même hauteur. La notion de surface utile, même dégradée, est importante pour une espèce et il n'est pas évident qu'une surface réduite de moitié, même restaurée, soit aussi utile pour une espèce, notamment de reptiles.

Le choix des parcelles de compensation :

Dans son avis du 23 novembre 2023, le CNPN avait relevé que : « Aucune parcelle de compensation n'est définie... La somme totale des surfaces ne semble pas correspondre à la surface détruite : 11,9 ha contre 5,4 ha ? De plus, les différentes surfaces sont dispersées sur la zone, en bordure des futurs lots, ce qui enlève complètement l'effet bloc qu'avait auparavant l'ensemble des prairies, cultures et autres présentes, même dégradées ... 1541 ml de haies multistrates seront créés (ce qui semble correspondre) et 995 ml de haies seront renforcés (ce qui semble surestimé au vu de la carte 45, page 183), en compensation des 350 ml détruits. Néanmoins le ratio de compensation des haies est de presque 5 ce qui est acceptable ».

Le CNPN note avec satisfaction la prise en compte de ses remarques (voir ci-après le § conclusion) et que, le tableau de linéaire de haies ayant été précisé, on aboutit à un linéaire de haies, de meilleure qualité et plus large, atteignant 4000 mètres.

La garantie foncière sur les parcelles de compensation :

Dans son avis du 23 novembre 2023, le CNPN avait indiqué qu'il fallait : « S'assurer de la garantie foncière dans le temps sur les terrains plus « naturels » au nord du site (la zone de pépinières), de façon à éviter le risque d'isolement de cette zone aménagée, ainsi que sur les zones à vocation agricole (parcelle de prairies au sud-est) et sur les haies renforcées ou recrées ».

Dans sa réponse le pétitionnaire inclut un courrier du Vice-président de Nantes Métropole adressé au LOD. Dans ce courrier, Nantes Métropole assure la pérennité du classement en zone Ad (espaces agricoles durables) de la pépinière Guervel, ce qui ne permet pas l'ouverture de l'urbanisation des 20 ha concernés de cette zone de pépinière au Nord du périmètre du projet.

Conclusion CNPN « second passage » sur ces trois points :

Le CNPN note avec satisfaction que, suite à son avis, le pétitionnaire a choisi d'une part de rehausser le coefficient de niveau d'enjeu d'habitat des parcelles de 0.75 à 1 et d'autre part de rajouter 1.5 ha de prairies, d'un seul tenant, sur le flanc ouest du projet, ce qui aboutit à la pérennisation d'une surface de 7,5 ha de prairies. Les corrections apportées par le pétitionnaire sont de ce fait appréciables car elles conduisent à augmenter en particulier le niveau de compensation en friches et prairies temporaires à 17,85 ha, avec la présence d'un bloc, au sein du projet permettant d'assurer la présence d'une entité naturelle cohérente de plus de 5 ha, oscillant entre 40 et 140 m de large et consolidant la continuité écologique nord-sud entre la pépinière (parcelle avec des haies multistrates), la mare évitée à l'est et la saussaie au sud. Par contre, le calcul de coefficient de perte relative est toujours aussi discutable et n'a pas été modifié par le bureau d'étude. La compensation totale après évolution du projet sur la frange Est est de 7,5 hectares et 4071 mètres linéaires de haies (hors haies paysagères). Au global les milieux recréés sont d'une surface inférieure à 10 ha. La précision et l'engagement apporté à la pérennité du classement en zone Ad du site au nord sont notables. On peut espérer qu'elle sera tenue sur le long terme (révision du PLUm dans x années ?).

Conclusion

Le CNPN :

- Constate que le pétitionnaire a apporté des précisions sur l'ensemble des points soulevés dans son premier avis, y compris sur des aspects non repris dans sa conclusion, notamment en explicitant pourquoi certaines propositions ne pouvaient être autres, du fait de la configuration du terrain ;
- Relève que certains points n'ont pas été parfaitement précisés, du fait soit d'une appropriation imparfaite de la procédure (évaluation, principe ERC...) soit d'une insuffisance de précisions dans les inventaires. Toutefois, ces points ne sont pas déterminants dans la résolution finale du dossier ;
- Remarque que, sur les principaux points soulevés dans le premier avis, les réponses apportées sont satisfaisantes et qu'un effort et des améliorations notables ont été apportés.

Toutefois, le CNPN constate que sur certains points des éléments sont encore en suspens :

- L'aménagement de la ZAC et des cheminements en phase d'exploitation sur les axes Ouest-Est et Nord-Sud (passages à faune à revoir aux points de croisement) ;
- Inclusion des règles d'éclairage favorables à la biodiversité (meure R2.1k), cette inclusion dans le projet d'arrêté restant à bien vérifier.

Aussi, tout en invitant le pétitionnaire - et le bureau d'études - à :

- Être plus précis et explicite dès la première présentation d'un dossier ;
- Mieux s'approprier les différentes notions liées à la recherche de sites alternatifs, à l'évaluation des enjeux, et autres concepts et méthodes liés à la séquence ERC ;
- Améliorer ses protocoles d'inventaire et à davantage travailler en collaboration avec les différents producteurs locaux de données ;
- Mieux définir et expliciter les règles de calcul de la compensation, si besoin par la rédaction d'un guide méthodologique de référence, les échelles de valeurs attribuées aux différentes composantes du calcul étant trop synthétiques et absconses ;

Le CNPN donne un avis favorable à cette demande de dérogation avec les recommandations suivantes :

- Présenter à la DDTM les améliorations des points de passage à faune et les faire valider avant prise en compte de l'arrêté ;
- Un engagement formel de respect d'un taux de reprise des plants des haies de 95 % à 3 ans ;
- L'inclusion des règles d'éclairage dans les prescriptions.

Par délégation du Conseil national de la protection de la nature :

Le Président de la commission espèces et communautés biologiques : Nyls de Pracontal

AVIS : Favorable ☐

Favorable sous conditions ☒

Défavorable ☐

Fait le : 17/06/2024

Signature :



Le président