

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE
art. L411-1 et L411-2 du livre IV du code de l'environnement
Commission Espèces et communautés biologiques

Séance du jeudi 20 mars 2025

Référence Onagre du projet : n° 2024-09-30x-01341

Référence de la demande : n°2024-01341-011-001

Dénomination du projet : ZAC de Meyrargues-Vendargues

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

Lieu des opérations : -Département : Hérault -Commune(s) : 34740- Vendargues

Bénéficiaire : GGL Aménagement

MOTIVATION OU CONDITIONS

Contexte

Il s'agit d'un projet qui vise le développement d'une Zone d'aménagement concerté (ZAC) « Meyrargues » sur la commune de Vendargues, située à l'est de l'agglomération de Montpellier, dans le département de l'Hérault (34). La demande est déposée par la société « Groupement GGL Groupe / GGL Aménagement / Hectare » accompagnée par le bureau d'étude ECO-MED.

La zone projet du présent dossier se trouve exclusivement sur la commune de Vendargues (34). Elle couvre une surface de 27,4 ha qui est essentiellement constituée de zones agricoles en situation périurbaine de la métropole montpelliéraine. Elle est circonscrite et constitue une « enclave verte » de 105 ha (principalement de vignes, de friches et de garrigues) entre les communes de Vendargues (au nord), Saint-Aunès (au sud) et Le Crès (à l'ouest). Localement, les infrastructures urbaines (zones d'activités, étalement résidentiel, voies de circulation automobile, etc.) occupent la majeure partie du territoire. La zone projet apparaît clairement ceinturée dans une matrice urbaine dense et isolée des autres espaces semi-naturels ouverts.

Depuis 2018, la commune de Vendargues envisage de créer sur l'ensemble du secteur une large ZAC à vocation d'habitat résidentiel et économique au sud-ouest du centre urbain de la commune, dans cette zone jusqu'ici délaissée par l'étalement urbain. Ce plus large projet d'aménagement du secteur « Meyrargues » qui concerne l'ensemble des 105 ha « non aménagés », se décline sous la forme de 4 ZAC à réaliser d'ici 2045. À terme, ce projet urbain entend créer environ 1 600 logements ainsi qu'un parc d'activité.

Le présent projet constitue la tranche n°1, concerne la « ZAC 1 » première étape du programme d'aménagement pour lequel la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Occitanie a rendu un avis le 28 août 2020.

Le projet de ZAC 1 de 27,4 ha prévoit notamment la construction de :

- 700 à 800 logements ;
- 80 logements « Résidence séniors » ;
- 1 groupe scolaire (5 800 m² et 4 000 m² de surface de plancher pour 5 classes avec locaux annexes : dortoir, restaurant scolaire, salle d'activité/garderie, cour, aire/plateau de jeux) ;
- des commerces de proximité (6 000 m² de surface de plancher).

La concentration énoncée par le porteur de projet est de 30 logements /ha minimum. Le phasage des livraisons des logements est scindé en 4 tranches, lesquelles sont séparées en plusieurs « sous phases », autrement dit, entre 2028 et 2036 les aménageurs s'engagent à livrer 100 logements par an.

Sur le plan des enjeux écologiques, la zone est décrite comme relevant d'un niveau de naturalité globalement faible, représentée par des milieux agricoles rudéralisés, à fortes pressions d'origine anthropique, tels que des

vignes, des cultures... Il faut tout de même noter la présence d'autres habitats semi-naturels et d'infrastructures agroécologiques, à savoir des parcelles en jachère, des haies, des ronciers, des friches, des bosquets et des petites zones humides. Diverses espèces protégées caractéristiques des campagnes languedociennes y trouvent des conditions de vie propice à la réalisation de tout ou partie de leur cycle de vie, comme aire d'alimentation et/ou de reproduction.

La demande de dérogation concerne 27 espèces protégées (0 pour la flore, 0 insecte, 2 amphibiens, 5 reptiles, 7 oiseaux et 12 mammifères, dont 11 chiroptères). Elle n'intègre que certaines espèces et ne semble pas considérer la totalité des enjeux recensés sur le site projet, ni toutes les potentialités hautement probables.

Dans ce dossier, les espèces dites de « compétence CNPN » relatives à l'arrêté du 6 janvier 2020 fixant la liste des espèces animales et végétales à la protection desquelles il ne peut être dérogé qu'après avis du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) sont : le Grand capricorne, la Pie-grièche méridionale, la Noctule commune et le Minioptère de Schreibers.

Raison impérative d'intérêt public majeur

Le CNPN note que l'objectif identifié par le porteur de projet est de répondre aux besoins futurs de production de logements, notamment à caractère social, tels qu'identifiés au PLU de la commune et au Plan Local de l'Habitat (PLH) de la métropole montpelliéraine.

Si toutefois, ce projet répond à des raisons impératives d'intérêt public majeur en s'inscrivant dans les politiques de production de logements à caractère social, le CNPN relève cependant, que le besoin en logements sociaux devrait être étayé par les chiffres présentant l'offre actuelle, le taux de saturation, le temps d'attente pour obtenir un logement, la dynamique démographique...

Quelle sera la nature exacte des 700 à 800 logements ? Comment ceux-ci s'insèrent-ils dans les 1600 prévus à terme sur le secteur ? Quelle sera la proportion exacte de logements sociaux ? Quelle sera la capacité des facilités pour le troisième âge, la nature du groupe scolaire envisagé ? Qui sera concerné par l'accession à la propriété ? Quelles seront les offres de transport alternatives pour les futurs résidents ?

En outre, il serait utile de produire les chiffres récents en cohérence avec l'essor et dynamique de la métropole de Montpellier.

Par conséquent, le CNPN note que si ce projet relève d'une raison impérative d'intérêt public majeur, celle-ci n'est pas formellement étayée. Le CNPN invite donc le demandeur à consolider sa justification qui en l'état demeure lacunaire.

Absence de solution alternative satisfaisante

Dans le chapitre 4.4 page 32, le demandeur développe son approche de cette condition d'octroi. Le secteur a été préalablement identifié comme zone aménageable par la SCOT de 2006, par l'adoption du PLU en 2013 puis par le SCOT2 de 2019.

Le secteur Meyrargues apparaît comme la seule zone disponible située hors de l'aléa feu de forêt, en plus d'être en dehors des réservoirs de biodiversité (trame verte et bleue) et des terres à forte valeur agricole. La localisation retenue pour le projet s'inscrit finalement comme :

- présentant des enjeux écologiques, agricoles et forestiers de moindre importance ;
- une opportunité d'aménager une zone enclavée (« dent creuse ») jusqu'ici épargnée par l'urbanisation entre les communes de Vendargues, Le Crès et St-Aunès ;
- déjà bien desservie depuis les communes proches et au-delà, par les axes principaux de communication et les infrastructures associées.

Tout cet exposé ne constitue pas une démonstration formelle d'absence de solution alternative. L'argumentaire se concentre surtout sur l'évitement des risques pour les infrastructures et la valeur ajoutée de l'existant en matière d'opportunité d'aménagement. Est-ce que la stratégie de développement urbain a bien questionné les opportunités de réaménager des espaces de friche industrielle déjà artificialisées ?

Le dossier ne présente qu'un plan de masse très peu détaillé sur la nature des aménagements prévus et des généralités descriptives d'un écoquartier très hypothétique avec une sémantique emprunté au marketing (canopée arborée) sans véritable projection ni planification cohérente avec le contexte de campagne « garrigue languedocienne » entre plaine de Londres et lagunes littorales.

En outre, s'il s'agit bien du seul secteur possible, il conviendrait à minima de comparer trois itinéraires en explorant les solutions d'aménagement constituant le moindre impact pour la biodiversité locale en considérant

le devenir de l'ensemble de la zone projet de la ZAC Meyrargues (c'est-à-dire les 105 ha). L'échelle, le phasage et la conception écologique de ce projet d'aménagement sont les éléments clés pour apprécier et attester que celui-ci constitue la meilleure alternative.

Le CNPN relève donc que la démonstration du demandeur ne justifie pas d'une absence de solution alternative.

Nuisance à l'état de conservation des espèces concernées

État initial du dossier

Le CNPN relève globalement une qualité technique insuffisante du dossier : notamment vis-à-vis de la pertinence des propos, de l'absence de précision, d'éléments flous ou ignorés, de méthode incohérente et obscure, de confusion dans le choix des groupes inventoriés (punaises et araignées) et dans leur référencement taxonomique puis dans le choix générique de certaines illustrations pour les parcelles compensatoires.

Aires d'études

Le CNPN relève une insuffisance et une incohérence de l'aire d'étude dans le dossier. Celle-ci ne peut caractériser correctement les enjeux concernant les espèces protégées et ne permet pas une évaluation à la bonne échelle pour qualifier objectivement la naturalité et la fonctionnalité écologique du site projet. Les connectivités qui doivent permettre d'intégrer les continuités écologiques n'ont été considérées que très sommairement.

C'est bien l'ensemble des 105 ha du secteur Meyrargues qui devrait bénéficier d'inventaires complets. En outre, la fonctionnalité écologique de l'ensemble de la zone devrait être appréciée en considérant un fonctionnement écologique de type corridor en « pas japonais » au travers de l'intégrité des cortèges caractéristiques des friches et garrigues.

Recueil et analyse préliminaire des données existantes & méthodologies d'inventaire

Le CNPN relève dans sa globalité une certaine pertinence des sources bibliographiques et numériques mobilisées mais déplore les lacunes du calendrier réalisés et la faiblesse des relevés. Bien qu'un effort ait été conduit concernant les Chiroptères et les Oiseaux, les inventaires naturalistes apparaissent relativement incomplets tant du point de vue méthodologique que de la pression de prospection. L'analyse croisée des dates de passage et des listes proposées en annexe, valide les lacunes et démontre que l'effort d'inventaire n'a pas été correctement mené au regard des potentialités du secteur. En outre, les compléments d'inventaires réalisés en 2023-2024 ne permettent absolument pas de combler les lacunes de l'inventaire de 2018-2019.

Ce sont certes des compléments, mais leur opportunité et leur pertinence paraissent déconnectées des potentiels enjeux. Pour les insectes, le CNPN relève une carence de prospection de 90 jours entre début mai et fin juillet sur la période la plus favorable à leur observation. Le relevé complémentaire de l'automne apparaît comme « hors sujet ». Il a été orienté vers l'inventaire de groupes d'invertébrés ne présentant aucune espèce protégée (Punaises et Araignées). Le CNPN recommande donc d'aligner l'effort d'inventaire sur la phénologie actuelle des espèces protégées (moyenne départementale de la dernière décennie) et de les recentrer sur les groupes d'espèces présentant des enjeux réglementaires.

Le CNPN relève également que les espèces faisant l'objet d'un PNA ne sont que passablement considérées en tant que telle dans le dossier (Papillons de jour, Libellules, Pollinisateurs, Lézard ocellé, Pie-grièche méridionale et Chiroptères par exemple...) et ce, malgré des enjeux notables et pourtant bien identifiés comme hautement potentiel en amont des inventaires.

Évaluation des enjeux écologiques

Le dossier pose le constat suivant : « *Dans ce contexte, le secteur d'étude constitue une zone refuge pour quelques espèces faunistiques à enjeux même si la majorité des habitats est dégradée* » sans toutefois prendre la mesure de cette considération.

En effet, le CNPN note que le contexte écologique est objectivement « rudéralisé », « artificialisé » et « enclavé », mais l'état initial apparaît tronqué et incohérent avec les connaissances locales du territoire. La méthodologie d'évaluation des enjeux ne tient compte que partiellement du statut de conservation local des espèces présentes ou très fortement potentielles (papillons, chiroptères, Lézard ocellée et Pie-grièche méridionale). Elle ne remplace que certaines espèces protégées dans leur écosystème et ne tient compte que partiellement de certaines continuités écologiques touchées par le projet et, pour finir, élude certains enjeux notables.

Estimation des impacts

Les impacts bruts sont largement sous-estimés : les impacts indirects liés à la destruction des habitats, et à la fréquentation accrue, notamment sur les milieux naturels non aménagés autour des installations, à la circulation de véhicules, mais surtout à la modification des ruissellements superficiels qui alimenteront des milieux humides temporaires ne sont pas quantitativement estimés, ni pris en compte, alors qu'ils peuvent concerner toutes les espèces de la zone d'étude, au-delà des emprises strictes. Concernant la faune, la perte d'habitat terrestre, et la question de la fonctionnalité des habitats résiduels (connexion entre habitats de reproduction et d'hivernage) sont éludées.

Les impacts résiduels sont également notoirement sous-estimés : au-delà des impacts non pris en compte, le lien entre les mesures d'évitement et de réduction déployées et la modification du niveau d'impact est incohérent dans de nombreux cas. Pour les insectes, les reptiles, les amphibiens, les oiseaux, les chiroptères, les pertes d'habitats restent élevées malgré la mesure d'évitement (qui visent essentiellement à conserver quelques arbres) et de réduction mises en place. Ceci ne justifie pas le déclassement systématique des niveaux d'impacts à « faible » ou « très faible ». En effet, comment se peut-il que l'impact résiduel de la « *Destruction et/ou dégradation physique des habitats naturels et des individus d'espèces protégées* » soit évalué comme « modéré » et qu'*in fine* un impact « faible » ou « nul » sur la biodiversité soit indiqué ?

L'impact ne saurait être qualifié de faible même si le cortège des espèces associées apparaît comme localement comme banal. La destruction directe des habitats d'espèces protégées constitue pourtant une atteinte majeure à l'intégrité et à la fonctionnalité des populations d'espèces protégées présentes sur le site. Localement sur cette enclave, l'impact sera fort. Selon le plan de masse et la version très schématique du projet, on se rend déjà compte que toutes les parcelles seront touchées, remaniées et segmentées par le nouvel allotissement. Encore une fois, le phasage et le dimensionnement globale du projet posent question. Il faut l'envisager en connexion avec le bâti existant et à l'échelle de l'ensemble de la ZAC Meyrargues entre Vendargues et St-Aunès à l'échelle de la totalité du secteur de 105 ha.

Avis sur la séquence « E-R-C »

Le CNPN ne partage pas les considérations du pétitionnaire sur la mise en place de la séquence « Éviter-Réduire-Compenser ». En l'état du dossier, les mesures d'évitement proposées ne suppriment pas l'impact mais le réduisent.

Le CNPN maintient que des mesures d'évitement « en amont » et l'évitement « d'opportunité » auraient pu être appréciés avec la présentation de plusieurs variantes du projet.

Le CNPN réaffirme donc d'un défaut de mise en œuvre et d'appréciation de la séquence « ERC » car seules les mesures d'évitement permettent d'éviter totalement les impacts pour la cible considérée (habitat, espèce). C'est la raison pour laquelle cette étape doit constituer une priorité absolue pour le maître d'ouvrage. Dans le cas d'une espèce, la mise en œuvre d'une mesure d'évitement garantit le maintien de l'intégralité des fonctions des milieux pour l'espèce ciblée. Dans le cas contraire, il pourra s'agir de mesures de réduction.

Les mesures d'évitement

Au regard des objectifs du projet, le CNPN relève que la recherche de mesures d'évitement géographique (au sens « faire ailleurs ») apparaît sans objet pour le demandeur. En revanche, les questions d'évitement d'opportunité (faire « autrement ») et d'emprise (faire « moins »), en lien avec la pertinence des solutions technologiques envisagées, restent à développer et nécessitent d'être étudiées en cohérence avec un état initial sincère et une évaluation robuste des enjeux.

Les mesures de réduction

Le CNPN relève que celles-ci demeurent globalement très génériques et peu adaptées à la nature floue des aménagements envisagés. À titre d'exemple : la mesure MR2 d'adaptation du calendrier de la phase chantier est proposée page 161. Elle consiste à défricher et débroussailler les terrains à aménager, puis se terminera par la phase de travaux. La période proposée débute début octobre pour réaliser la « défavorabilisation » des habitats d'espèces, les travaux de défrichage et débroussaillage début octobre, pour se terminer fin mai maximum. Il est également proposé de couper des arbres entre octobre et novembre pour un moindre impact pour les oiseaux ou pour les chiroptères. Le CNPN ne peut garantir l'efficacité d'une telle mesure et alerte le demandeur sur un calendrier inapproprié beaucoup trop large pour la faune.

Effets cumulés

Le dossier technique présente une analyse des incidences cumulées du projet avec 7 projets existants ou approuvés situés à proximité de la zone d'étude (rayon de 10 km). 2 projets sont présentés comme ayant un

impact cumulé. Ceci ne constitue ni une analyse, ni une prise en compte : il s'agit simplement d'un recensement.

Le CNPN note que les mêmes espèces protégées et l'ensemble du cortège des friches et garrigues méditerranéennes (flore, insectes, oiseaux, reptiles, chiroptères...) sont quasi systématiquement concernés par tous les projets réalisés à proximité, ce qui doit relever le niveau d'enjeu et d'impact pour toutes ces espèces, pour lesquelles la pression d'urbanisation est clairement identifiée comme une menace majeure dans les Plans nationaux d'actions et les évaluations des Listes rouges nationales et régionales.

Les effets cumulés sont donc abordés, mais le CNPN relève une nouvelle fois que cet aspect n'est pas quantifié et *in fine* minimisé.

Estimation des impacts résiduels

Le CNPN relève que l'analyse conclut, qu'après mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction, des atteintes seront plutôt « faibles à très faibles ». Ceci apparaît pour le moins partiel ou réducteur.

Le dossier élude la question de la dégradation et de l'altération des habitats après le travail et l'imperméabilisation du sol lié à l'aménagement du secteur. En outre, ce projet projette la mise place d'une gestion écologique pour le moins approximative ignorant la complétude des enjeux.

Les mesures de compensation

Le CNPN relève que la proposition de mesures compensatoires fait appel à une méthodologie de dimensionnement qui demeure insatisfaisante. Les valeurs sont attribuées sans explications. En effet, bien que le chiffre à compenser issu du calcul soit de 8 ha, le porteur de projet propose 17,8 ha de parcelles mises à disposition par la ville de Vendargues, et rappelle que sur les 22 ha d'emprise du projet, 3,6 ha seront préservés *in situ* pour constituer des habitats d'accueil aux espèces les plus résilientes, pour maintenir les corridors de déplacement, ce qui équivaut à la surface résiduelle impactée... Les résultats des calculs, mais également le cheminement sont ainsi incompréhensibles.

Le porteur de projet évoque également une renaturation du cours d'eau la Balaurie sur environ 3,7 ha, mais rien n'est détaillé dans le dossier.

En outre, les parcelles prévues pour la compensation (propriétés de la commune) semblent en assez bon état de conservation écologique sur des zones relativement naturalisées de garrigue... Il n'y a pas d'inventaire disponible pour bien évaluer le potentiel écologique. Seule une description et une cartographie sommaire des végétations. Le CNPN relève que les mêmes photos sont présentées pour illustrer les deux secteurs proposés au titre de la compensation.

Pourquoi ne pas avoir recherché des secteurs agricoles en déprise sur le même secteur côté littoral et non côté arrière-pays ? Les mesures compensatoires correspondent à de la restauration minimale et plutôt à du « bon entretien écologique » de parcelles qui pourraient être classées en ENS du département... Quel est le devenir exact de ces deux secteurs (statut, gestionnaire, ORE, validation du plan de gestion par la DREAL...) ?

Le CNPN estime que la mesure C7 : « création de gîtes herpétofaune », relève de l'accompagnement.

Le CNPN estime enfin que la question du phasage des mesures compensatoires par rapport au démarrage des travaux n'est pas abordée. Également, la mise en gestion n'est toujours pas compatible avec le principe de la compensation, qui doit égaler la durée des impacts (pérennes dans le cas présent).

Des alternatives de long terme, nettement plus ambitieuses et intégrées, seraient à envisager. Concernant les suivis mis en place, l'absence d'indicateurs précis et d'objectifs à atteindre sur la restauration d'habitat (déjà en bon état) et l'accueil des espèces ne permettra pas de vérifier l'obligation de résultats assortie aux mesures compensatoires.

Les mesures d'accompagnement et de suivi

Le CNPN relève que les mesures de suivi correspondent à des adaptations locales de protocoles qui ne semblent que peu adaptés aux enjeux. Le CNPN recommande l'emploi de protocoles reconnus à l'échelle nationale permettant à la fois une mesure intrinsèque et des comparaisons plus large. De plus, l'emploi de protocoles standardisés reconnus par la communauté scientifique (STOC, STERF, POP, Vigie-Chiro...) et compatibles avec les attentes des PNA devrait être précisé.

Conclusion

Après lecture et analyse de la présente demande de dérogation à l'article L411-1 du code de l'Environnement, le CNPN émet un **avis défavorable** à la demande de dérogation, en raison :

- d'un manque de précision dans la démonstration de la raison impérative d'intérêt public majeur mais surtout, de démonstration étayée d'absence de solution alternative satisfaisante ;
- d'une insuffisance du diagnostic (tant taxonomique que méthodologique) ;
- du défaut d'appréciation des enjeux en présence et des impacts importants occasionnés par le projet ;
- d'un défaut d'application de la démarche E-R-C, en particulier sur la compensation.

L'absence de démonstration de solutions alternatives satisfaisante de moindre impact sur la biodiversité, son phasage et son dimensionnement global demeurent les principaux écueils de ce dossier.

Le CNPN invite le Groupement GGL Groupe / GGL Aménagement / Hectare et la commune de Vendargues à reconsidérer sa demande de dérogation, en prenant les enjeux de préservation de la biodiversité et de maintien des fonctionnalités agroécologiques dans le choix des variantes étudiées en amont du projet.

Les services écosystémiques « rendus gratuitement par la nature » devraient rentrer en ligne compte afin de mieux intégrer l'évitement et la réduction d'atteintes dont la programmation de mesures génériques de compensation n'offre dans le cas présent aucune garantie d'effectivité. En l'état de ce dossier, le CNPN est en incapacité de pouvoir confirmer la satisfaction de l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité.

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 : 20/03/2025

Signature :



Le président