Mission régionale d'autorité environnementale

Région Aquitaine Limousin Poitou-Charentes

Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de la région Aquitaine – Limousin – Poitou-Charentes sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Prahecq (Deux-Sèvres)

2016AALPC15

Dossier PP-2016-469

Porteur du Plan : Communauté d'Agglomération du Niortais
Date de saisine de l'autorité environnementale : 5 juillet 2016
Date de consultation de l'agence régionale de santé : 11 juillet 2016

Préambule.

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe Aquitaine – Limousin – Poitou-Charentes fixées par délibération du 13 juin 2016, cet avis d'autorité environnementale a été rendu par le membre permanent ayant reçu délégation de la MRAe ALPC.

I. Contexte général.

La commune de Prahecq est une commune du département des Deux-Sèvres, située à environ 10 km de Niort. Elle compte 2 056 habitants en 2011 pour une superficie de 2 495 ha. Elle fait partie de la Communauté d'Agglomération du Niortais.

Localisation de la commune de Prahecq (source : Google maps)

Actuellement dotée d'un plan d'occupation des sols (POS), approuvé en août 2000, la commune de Prahecq a engagé la révision de son POS en plan local d'urbanisme (PLU) en janvier 2009, arrêtée le 30 mai 2016.

Le territoire communal comprend, au titre de Natura 2000, la zone de protection spéciale (ZPS) « *Plaine de Niort sud-est* » (référencée FR5412007). Cette zone issue de la directive Oiseaux vise principalement la préservation de trois espèces patrimoniales d'oiseaux de plaine : l'Outarde canepetière, le Busard cendré et l'Oedicnème criard. L'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) a donc fait l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme et objet du présent avis.

Les principaux enjeux environnementaux du territoire communal sont la préservation des espèces patrimoniales du site Natura 2000 ainsi que la protection des espaces à forts enjeux constitués des zones humides et du réseau bocager.

II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

A. Remarques générales.

Le rapport de présentation du PLU de Prahecq répond globalement aux exigences de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. Néanmoins, le résumé non technique est réduit à un résumé de l'évaluation environnementale et ne permet donc pas d'appréhender l'ensemble du dossier. **L'Autorité**

environnementale rappelle qu'il s'agit d'un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance de manière simple et lisible des effets du projet sur l'environnement.

Les autres parties du rapport de présentation sont lisibles et d'une appréhension aisée. Toutefois, pour améliorer son accessibilité au public, les chapitres dédiés au diagnostic territorial et à l'analyse de l'état initial de l'environnement pourraient utilement être complétés par une synthèse des enjeux sous la forme d'une carte et d'une matrice Atouts/Faiblesses/Opportunités/Menaces.

Les dernières parties du rapport de présentation (page 194 et suivantes) comprennent plusieurs références au Code de l'urbanisme devenues obsolètes suite à la re-codification du Code de l'urbanisme prise par ordonnance et décret en 2015. La mise à jour de ces références permettrait de faciliter la compréhension du dossier et des dispositions présentées.

Le plan de zonage est proposé sous la forme de trois cartes partielles. La mise à disposition d'une carte comprenant l'ensemble du territoire communal faciliterait la compréhension du projet. De plus, les plans est et ouest ne sont pas figurés avec la même orientation ni exactement la même échelle. Leur juxtaposition est ainsi impossible et ne permet donc pas non plus la reconstitution du zonage dans sa totalité.

L'opérationnalité de l'observatoire proposé pour le suivi du PLU mérite d'être analysée. En effet, la complexité de certains indicateurs, leur nombre très important et l'absence d'état « zéro » pourraient s'avérer préjudiciables pour un suivi optimal de la mise en œuvre du PLU.

B. Analyse de l'état initial de l'environnement et diagnostic socio-économique.

Le rapport de présentation expose une analyse très complète des enjeux économiques du territoire communal mais aussi de l'ensemble du bassin d'emplois niortais. L'état des lieux de la zone d'activité de la Fiée des Lois permet également d'appréhender aisément les atouts, faiblesses et opportunités que présente ce site.

Le rapport de présentation fournit un diagnostic des potentialités de densification présentes dans l'enveloppe urbaine existante basé sur l'analyse des espaces résiduels « en dents creuses » non encore urbanisés. Cette analyse n'est pas exhaustive : elle exclut certaines parcelles non bâties sans en apporter la justification. Les diagnostics paysager et foncier identifient par ailleurs des secteurs présentant des parcelles relativement grandes, pouvant être potentiellement propices à des initiatives privées de division parcellaire aboutissant à la construction de nouveaux logements au sein des secteurs déjà bâtis. Cette densification pourrait induire un accroissement de population nettement supérieur à la prévision communale, et ainsi engendrer des dysfonctionnements de certains services publics.

L'analyse sur le potentiel foncier devrait donc être complétée par une analyse de l'ensemble des parcelles non bâties et du potentiel de division parcellaire, qui pourrait utilement être croisée, pour permettre d'en évaluer les enjeux correspondants, avec un exposé des secteurs présentant des insuffisances ou des phénomènes de saturation en équipements et réseaux.

En l'état actuel du projet, l'Autorité environnementale constate que l'accueil potentiel pourrait être significativement supérieur à celui présenté dans le dossier.

Les équipements de la commune sont décrits dans le document mais ne sont pas toujours mis en perspective du projet démographique.

Ainsi, le rapport de présentation indique ne pas disposer d'information sur d'éventuelles défaillances du système d'alimentation en eau potable existant et ne détaille pas les capacités résiduelles de ce réseau ni les éventuels renforcements potentiellement nécessaires dans les secteurs ouverts à l'urbanisation, y compris dans l'enveloppe urbaine existante. Cela ne permet pas de juger de la capacité à répondre aux besoins générés par le développement urbain prévu dans le PLU.

De plus, le réseau incendie n'est pas décrit, y compris dans l'annexe intitulée « Défense incendie ». Il serait

important de le caractériser pour identifier la cohérence avec les secteurs faisant l'objet d'une densification dans le PLU.

Les données environnementales, sur le site Natura 2000, mais également sur le reste de la commune concerné par l'avifaune d'intérêt communautaire, doivent être actualisées au regard des enjeux importants, notamment aux abords des sites proposés à l'urbanisation au sein ou à proximité immédiate du site Natura 2000 :

- extension de la zone d'activité de la Fiée des Lois,
- zones d'équipements scolaires et sportifs/culturels.

Les données utilisées, majoritairement issues du document d'objectifs du site Natura 2000, sont trop anciennes et ne reflètent potentiellement plus la réalité du site. La mobilisation des données du centre d'études biologiques de Chizé (CEBC) devrait permettre de compléter les informations présentées.

Les cartes situées en pages 44 et 45 du rapport de présentation ne reflètent pas les enjeux réels, soit par leur côté partiel – absence de représentation des espaces de nidification des œdicnèmes par exemple – soit par l'obsolescence des données – nombre réel de nids de busards cendrés, présence de rassemblements post-nuptiaux d'œdicnèmes sur la zone de la Fiée des Lois.

Le rapport de présentation devrait être complété par ces informations afin de permettre d'évaluer précisément les enjeux du territoire et de consolider la démonstration de la faisabilité du projet communal.

C. Projet communal et prise en compte de l'environnement.

1. Explication des choix retenus.

Le projet communal vise à accueillir environ 220 habitants d'ici 10 ans. Le rapport de présentation indique un objectif de construction de logements fixé à 180 logements, pour tenir compte notamment des besoins de la population communale existante, notamment face au phénomène de desserrement des ménages. Néanmoins, le rapport de présentation ne présente aucune explication permettant de comprendre le volume de logements à produire retenu. Des explications succinctes permettraient d'éclairer le projet communal, notamment en précisant la taille des ménages retenue ou encore le nombre de logements à créer correspondant au renouvellement naturel du parc de logements.

Le rapport de présentation devrait également expliciter les raisons qui conduisent la collectivité à localiser le nouvel équipement de type salle des fêtes dans un site Natura 2000. Le document indique un choix d'implantation volontairement situé « à l'extérieur de l'enveloppe urbaine, afin de limiter les nuisances sonores et veiller à la bonne cohabitation avec les riverains » (rapport de présentation, p. 179). L'évitement du site Natura 2000 devrait être recherché par l'étude de localisations alternatives, prenant en compte tous les paramètres permettant de justifier ce choix d'implantation.

L'analyse de l'état initial de l'environnement indique un enjeu fort sur le risque retrait/gonflement des sols lié aux sols argileux. L'ensemble du bourg de Prahecq semble concerné par un aléa fort (rapport de présentation, cartographie page 86). Cet enjeu n'est plus évoqué dans le reste du dossier. Il aurait pourtant dû être intégré dans la justification des choix retenus. Un préambule dans le règlement permettrait, de plus, d'apporter aux administrés une information sur les mesures de prévention à adopter pour construire lorsque le sol est sujet au phénomène de retrait-gonflement.

2. Prise en compte de l'environnement par le projet.

a. Évaluation des impacts sur le site Natura 2000

La localisation de l'ensemble des terrains constructibles à usage d'habitation au sein de l'enveloppe urbaine existante montre une réelle volonté de préservation des espaces agricoles et naturels. L'inscription en zone naturelle protégée d'une grande partie de la plaine agricole montre une volonté de préservation globale du site Natura 2000.

Néanmoins, **les impacts environnementaux de l'extension de la zone d'équipements collectifs UE en site Natura 2000 ne font pas l'objet d'une évaluation des incidences proportionnée aux enjeux dans la mesure où ceux-ci ne sont pas qualifiés.** Le rapport de présentation devrait donc être complété par la description des investigations de terrain effectuées récemment et par une évaluation qualitative suffisamment précise pour permettre d'appréhender les impacts potentiels de la mise en œuvre du plan sur les espèces contactées sur ou à proximité des espaces susceptibles d'être ouverts à l'urbanisation. Ceci doit permettre de démontrer la compatibilité du plan avec les enjeux du site Natura 2000.

Il en est de même pour les sites d'extension urbaine AUX pour les activités économiques au nord de la zone de la Fiée des Lois et AUE pour les équipements collectifs, situés à proximité immédiate du site Natura 2000. En effet, ces développements urbains peuvent générer un effet repoussoir pour les oiseaux de plaine, objets de la protection patrimoniale. Les effets indirects de l'urbanisation doivent donc également être analysés. De plus, la zone de la Fiée des Lois est actuellement une grande surface en gravillons et jachères, dans laquelle se sont installées plusieurs espèces protégées (gravelots, oedicnèmes, pies grièches,...). Un dossier de demande de dérogation à l'interdiction de détruire les espèces protégées pourrait donc s'avérer nécessaire lors de l'aménagement effectif de la zone.

L'évaluation des incidences au titre de Natura 2000, telle que présentée dans les pages 207 et suivantes du rapport de présentation, ne comprend pas l'analyse de données récentes sur ou à proximité de ces sites ni d'évaluation des impacts. Elle n'apparaît donc pas proportionnée aux enjeux.

Le rapport de présentation explicite des mesures présentées comme des « mesures de compensation » à l'urbanisation en site Natura 2000. **L'Autorité environnementale souligne que ces mesures devraient être justifiées au regard de l'évaluation des incidences évoquée ci-dessus, pour permettre le cas échéant de distinguer mesures d'évitement, de réduction, d'accompagnement ou de compensation, et que la séquence « éviter, réduire, compenser » devrait en l'espèce être respectée.**

b. Préservation des zones humides et du bocage.

L'ensemble des zones humides telles qu'identifiées par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Sèvre Niortaise Marais Poitevin est reporté sur le plan de zonage. À l'instar des zones inondables, ces zones humides font l'objet d'un encart dans les dispositions générales du règlement mais, contrairement aux zones inondables, le principe d'inconstructibilité n'est pas repris dans le règlement des zones agricoles et naturelles. Un traitement homogène de ces deux types de zones à enjeux permettrait d'assurer leur préservation et de rendre cohérent le document.

Le rapport de présentation (page 202) indique que « Le système bocager est classé en N pour toutes les parties non construites ». Or, la comparaison entre la carte des entités paysagères (rapport de présentation, page 9) et celle du zonage montre qu'une partie substantielle de ce bocage est classée en zone agricole, ce qui pourrait induire des constructions incompatibles avec la préservation du bocage, notamment au sein du réseau bocager humide jouxtant la Guirande. Une protection plus stricte de ces espaces serait de nature à garantir leur pérennité.

c. Constructions et équipements en zones agricoles et naturelles.

Le règlement indique que l'ensemble des bâtiments en zones agricoles et naturelles peuvent faire l'objet d'un changement de destination. Cette règle ne fait l'objet d'aucune analyse dans le rapport de présentation. Les impacts potentiels de ces changements de destination sur la capacité d'accueil démographique comme sur les milieux naturels et sur l'activité agricole, notamment dans la plaine céréalière comprise dans le site Natura 2000, devraient pourtant être évalués pour préserver l'intégrité de ces espaces.

Le règlement autorise par ailleurs la construction de bâtiments dans la zone agricole afin de permettre l'évolution des exploitations existantes. La distance d'implantation de 100 mètres par rapport aux bâtiments existants devrait être analysée afin d'évaluer les impacts potentiels sur l'avifaune.

Le règlement des zones naturelles N (dont le sous-secteur Naturel protégé Np en Natura 2000), et agricoles

A (dont le sous-secteur Agricole protégé Ap en limite du site Natura 2000) permet potentiellement les éoliennes et toutes les retenues de substitution en permettant les exhaussements/affouillements, notamment en zone agricole. Au regard des enjeux du site Natura 2000, les impacts potentiels de ce type d'équipement ou d'aménagement auraient du être étudiés pour en apporter la justification.

III. Synthèse des points principaux de l'avis de l'Autorité environnementale.

Le PLU de Prahecq a pour objectif d'encadrer le développement de la commune à l'horizon 2026. Disposant actuellement d'un POS, le PLU marque une évolution importante dans la maîtrise de l'urbanisation d'une commune en croissance soutenue en périphérie de l'agglomération niortaise.

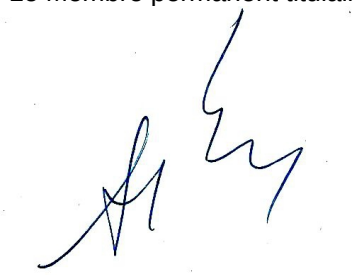
L'Autorité environnementale souligne la volonté de la commune de recentrer la construction de logements au sein de l'enveloppe urbaine existante, permettant ainsi d'éviter des impacts sur les milieux agricoles et naturels à fort enjeu écologique, notamment pour l'avifaune.

Toutefois, la nécessité de l'extension en zone Natura 2000 d'un secteur destiné à l'accueil d'équipements collectifs est à mieux argumenter, tant sur les motivations de ce choix de localisation que sur l'évaluation des impacts sur les espèces patrimoniales du site Natura 2000.

Des compléments, notamment des données environnementales actualisées et une analyse complète des espèces et des milieux impactés par les projets d'extension urbaine, devraient être intégrés afin de s'assurer d'une prise en compte satisfaisante de l'environnement par le projet de PLU et apporter les éléments d'appréhension correcte des impacts directs ou indirects sur les espèces patrimoniales présentes sur la commune.

Le règlement des zones naturelles et agricoles permet potentiellement des constructions ou des aménagements susceptibles de poser des problèmes de compatibilité avec la protection des secteurs à forts enjeux environnementaux : plaine agricole du site Natura 2000, bocage et zones humides. Dans ces zones, l'analyse des impacts potentiels du règlement devrait permettre d'évaluer les incidences potentielles sur l'environnement du projet communal.

Le Membre permanent titulaire



de la MRAe d'Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes
Hugues AYPHASSORHO