



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de révision de la carte communale
de la commune de Montregard (43)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-00155

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) s'est réunie le 7 février 2017, à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision de la carte communale de Montregard.

Étaient présents et ont délibéré : Catherine Argile, Patrick Bergeret, Jean-Pierre Nicol.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Pascale Humbert, Jean-Paul Martin.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la commune de Montregard, le dossier ayant été reçu complet le 17 novembre 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, la directrice générale de l'agence régionale de santé a été consultée par courriel le 23 novembre 2016.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R104-25 du code de l'urbanisme).

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Le document d'urbanisme approuvé devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.

Synthèse de l'Avis

La commune de Montregard, classée en zone Montagne, est située au nord-est du département de la Haute-Loire, dans le massif du Mézenc. Cette commune rurale de 616 habitants (données INSEE 2013), d'une superficie de 39,93 km², fait partie de la communauté de communes du Pays de Montfaucon dont elle dépend pour de nombreux équipements et services. L'habitat dispersé est réparti entre le bourg centre et 22 hameaux. L'activité de la commune se caractérise par la forte présence de l'agriculture et par l'existence de 2 zones d'activités artisanales ou industrielles.

La commune est incluse dans le périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) Jeune Loire, approuvé en 2008, en cours de révision.

Le projet de carte communale se traduit concrètement par :

- la désignation de 11 hectares constructibles pour la création de 4 à 5 logements par an, soit 89 logements d'ici 2035 ;
- le maintien de la zone d'activités du Cantonnier (20 ha, dont 2,3 ha disponibles) et l'extension de la zone d'activités d'Aulagny (surface actuelle de 15 ha, dont 2 ha disponibles et projet d'extension de 8,9 ha) ;
- la formulation d'un projet d'hébergement touristique de la commune, sous la forme possible d'un village vacance, sans que celui-ci soit précisé.

Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe sont la consommation d'espaces naturels et agricoles et la localisation des espaces constructibles au regard des enjeux écologiques et paysagers.

Le rapport de présentation présente un état initial de qualité hétérogène comportant parfois quelques imprécisions ou lacunes. Afin d'améliorer la qualité et la pertinence des informations fournies, l'Autorité environnementale recommande d'étayer l'état initial et les perspectives d'évolution dressés dans le dossier, en affinant les éléments relatifs aux dynamiques démographique et économique du territoire, en faisant ressortir le rôle de la commune dans le fonctionnement du territoire en termes d'accueil (population ou activité), et en localisant les sensibilités environnementales du territoire à l'échelle de la commune.

Le projet affirme que la commune a « *la volonté d'envisager une urbanisation maîtrisée en termes de surfaces nouvelles et de localisation du développement afin de limiter la consommation d'espaces agricoles et naturels* » ; cependant, il ne démontre pas de manière étayée et convaincante les mesures prises pour concrétiser effectivement cette volonté. Pour l'habitat, l'évaluation des besoins globaux de consommation d'espace mérite d'être approfondie, tout particulièrement en ce qui concerne les logements vacants. En matière d'activité économique, le diagnostic écologique de la ZA d'Aulagny, adapté et de bonne qualité, met en évidence la forte sensibilité écologique de secteur ; cependant, le projet de carte communale ne les prend pas pleinement en compte en ne cherchant pas en premier lieu à éviter les impacts négatifs plutôt que d'avoir à les compenser.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la justification des choix, tant pour les perspectives démographiques et de logement que pour les activités économiques, ainsi que la prise en compte effective du projet de SCoT révisé et de la loi « Montagne ».

L'ensemble des observations et des recommandations de l'Autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé qui suit.

Avis détaillé

1. Contexte et présentation du projet de carte communale et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Démarche et contexte.....	5
1.2. Présentation du projet de carte communale.....	5
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	6
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	6
2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale.....	6
2.2. État initial de l'environnement, prévision de développement et perspectives d'évolution.....	6
2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	8
2.4. Cohérence avec les autres plans et programmes de rang supérieur et notamment avec le SCoT Jeune Loire.....	9
2.5. Analyse des incidences notables probables de la carte communale sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives....	10
2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	11
2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	11
2.8. Résumé non technique.....	11
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de carte communale.....	11
3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain.....	11
3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques.....	13
3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et rural.....	13

1. Contexte et présentation du projet de carte communale et enjeux environnementaux

1.1. Démarche et contexte

La commune de Montregard est située au nord-est du département de la Haute-Loire. Limitrophe du département de l'Ardèche, elle appartient au massif du Mézenc ; son altitude est comprise entre 800 et 1150 mètre et elle est classée entièrement en zone de Montagne. Cette commune rurale de 616 habitants (données INSEE 2013), d'une superficie de 39,93 km², fait partie de la communauté de communes du Pays de Montfaucon dont elle dépend pour de nombreux équipements et services. L'habitat y est dispersé et réparti entre le bourg centre et 22 hameaux. L'activité de la commune se caractérise par la forte présence de l'agriculture et par l'existence de 2 zones d'activités artisanales ou industrielles, ainsi que par la faible présence de services et commerces de proximité.

La commune est incluse dans le périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) Jeune Loire, approuvé le 4 décembre 2008, en cours de révision. Un avis de l'autorité environnementale sur le projet de révision du SCoT, arrêté le 30 juin 2016, a été émis le 4 octobre 2016.

La commune dispose d'une carte communale exécutoire depuis le 24 juillet 2007. Le projet de révision générale de la carte communale a été adopté par délibération en date du 15 juin 2012. L'objectif de cette révision est notamment la mise en compatibilité avec le SCoT.

Le projet de carte communale fait l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article R104-16 du code de l'urbanisme, après un examen au cas par cas à l'issue duquel l'autorité environnementale a souligné la nécessité de réaliser¹, à travers une évaluation environnementale, une analyse de l'impact du projet d'urbanisation de la commune sur l'environnement, tant en matière de mobilisation du foncier pour l'habitat que pour les activités économiques.

1.2. Présentation du projet de carte communale

La carte communale s'articule autour des 4 principales orientations suivantes (p.95-98 rapport de présentation), définies à l'horizon 2035 en cohérence avec l'échéance du SCoT révisé :

- poursuivre la dynamique communale en envisageant une « *croissance de 0,6 % par an afin d'attirer de nouveaux ménages, d'entretenir le renouvellement de la population et de préserver la vie de la commune* » ;
- prioriser l'accueil de population sur le bourg, dans une logique de maîtrise de l'urbanisation, tout en permettant une « *certaine dynamique sur les hameaux* » ;
- favoriser le développement de l'économie locale en préservant l'agriculture, en permettant aux activités économiques de se maintenir et de se développer, et en favorisant le développement touristique ;
- intégrer les enjeux environnementaux et paysagers identifiés sur le territoire en matière de préservation de la richesse de la nature « *ordinaire* » ou du cadre de vie.

Ce projet est traduit concrètement par la création de 4 à 5 logements par an, soit 89 logements d'ici 2035 à répartir sur les 11 hectares désignés constructibles par le projet de carte communale, le maintien de la zone d'activités du Cantonner (20 ha, dont 2,3 ha disponibles), l'extension de la zone d'activités d'Aulagny

1 La décision n°2016-ARA-DUPP-00108 du 13 septembre 2016 figure en annexe

(surface actuelle de 15 ha, dont 2 ha disponibles et projet d'extension de 8,9 ha) et le développement des capacités d'hébergement touristique de la commune « *par exemple sous la forme d'un village vacance qui pourrait s'implanter à proximité de la salle polyvalente* ».

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Les dispositions réglementaires mobilisables dans le cadre d'une carte communale pour prendre en compte les enjeux environnementaux du territoire sont limitées. Les principaux leviers consistent à encadrer les capacités constructives à proximité des parties déjà urbanisées et à localiser ce foncier constructible sur des secteurs de moindre sensibilité environnementale. Ainsi, concernant le projet de carte communale de Montregard, les principaux enjeux environnementaux pour la MRAe sont :

- la limitation quantitative des espaces constructibles, dans le respect des objectifs généraux assignés aux documents d'urbanisme en matière de maîtrise du développement urbain, d'utilisation économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols en particulier en zone de Montagne ;
- une localisation des espaces constructibles prenant en compte les différents enjeux environnementaux du territoire que sont la préservation des milieux naturels, le respect du caractère agricole des terres, la protection des paysages et du patrimoine montagnard et la préservation de la ressource en eau.

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

Le dossier comprend formellement l'ensemble des items exigés au titre des articles R161-2 et R161-3 du code de l'urbanisme. Certains sont traités de manière succincte et font l'objet de remarques dans la suite de l'avis ci-dessous, notamment l'articulation avec les autres plans et programmes, les raisons qui justifient les choix d'urbanisation et les mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les conséquences dommageables pour l'environnement de la mise en œuvre de la carte communale.

2.2. État initial de l'environnement, prévision de développement et perspectives d'évolution

Le rapport de présentation (RP) présente un état initial de qualité hétérogène et comportant des imprécisions ou des lacunes sur certains thèmes importants pour élaborer les choix d'urbanisation. Notamment :

- S'agissant de la consommation d'espace pour l'habitat, le réalisme des perspectives d'évolution démographique est fondé sur des justifications partiellement erronées². En ce qui concerne

2 Alors que le dossier (RP, p.17-19) met en évidence la relative stabilité de la population communale sur les 10 dernières années, il présente 2 scénarios de croissance, l'un « *au fil de l'eau - prolongation du rythme constaté entre 1999 et 2012 : +0,4 %/an* », l'autre plus ambitieux qui sera retenu pour la suite avec +0,6 % par an. Or, le chiffre de la croissance constatée entre 1999 et 2012 est erroné. +0,4 % a été constaté entre 1999 et 2007, soit il y a plus de 10 ans. La croissance moyenne constatée entre 1999 à 2012 s'élève à seulement +0,14 %/an.

l'urbanisation, le diagnostic fait ressortir de manière pertinente une dynamique de construction en matière d'habitat potentiellement très consommatrice de foncier : elle se caractérise par la construction de 3-4 logements par an, majoritairement sur le modèle pavillonnaire, et une augmentation constante du taux de vacance de logements depuis 1975 pour atteindre 16 % du parc (70 logements). En revanche, cette évolution n'est pas localisée (quelle répartition sur le territoire ? bourg-centre ou hameaux ?) et son impact sur la consommation de foncier n'est pas chiffré (taille moyenne de parcelles ? Densité actuelle du bâti ? Rythme de consommation de foncier ?) ;

- En matière d'activités économiques, le dossier présente un projet de la communauté de communes validé en 2015 (RP, tableau p.26) qui montre des disponibilités de 6,2 ha au total, dont 4,3 ha sur la commune de Montregard, sur les 100 ha de ZA recensés sur la communauté de communes. Si le dossier indique bien que le nombre d'emplois sur la commune a augmenté depuis 2007 pour atteindre 142 emplois en 2012, le rythme de création et d'occupation des zones d'activités n'est pas indiqué. La présence éventuelle de friches sur les zones existantes n'est pas abordée ;
- La thématique des paysages et du patrimoine bâti est décrite de manière générale et peu argumentée. La carte et le tableau de synthèse (p.86-93) pourrait utilement faire l'objet d'analyse pour les principaux enjeux mis en évidence au titre des modes d'urbanisation ou du cadre de vie, tels que l'urbanisation linéaire ;
- L'inventaire des zones humides, repris d'un inventaire réalisé par le Département en 2004, est adapté à l'échelle de la carte communale. En revanche, même si le territoire ne comprend pas de site Natura 2000 ni de ZNIEFF³, la trame verte et bleue du territoire mérite d'être précisée à l'échelle de la commune en complément des éléments majeurs issus du schéma régional de cohérence écologique Auvergne⁴, bien mentionné. Les annexes 3 et 5 présentent quant à elles le diagnostic écologique étayé du secteur d'Aulagny (extension de ZA) et constituent des analyses adaptées pour mettre en avant les fortes sensibilités écologiques du secteur, notamment au regard des espèces protégées qu'il abrite ;
- La situation initiale de la commune vis-à-vis de la ressource en eau (eau potable et gestion des eaux usées) est présentée trop succinctement pour rendre compte des enjeux du territoire. Par exemple, si le dossier indique bien qu'une seule station d'épuration est présente sur le bourg (capacité de 120 équivalents habitants), il ne précise pas si elle dispose de capacité d'accueil supplémentaire. Aucun bilan de l'assainissement non collectif, présent sur l'ensemble des hameaux, n'est présenté ;

Les enjeux agricoles et forestiers sont présentés de manière générale mais suffisante pour caractériser le dynamisme de ces activités (nombreuses exploitations bovines, nécessitant des surfaces pour l'alimentation et l'épandage). S'agissant des autres thèmes (nuisances, risques, déplacement, gaz à effet de serre), ils sont présentés de manière adaptée au niveau d'enjeu faible, identifié compte tenu du projet de la commune.

La MRAe recommande d'étayer le rapport de présentation, en affinant les éléments relatifs aux dynamiques démographique et économique du territoire, en faisant ressortir le rôle de la commune dans le fonctionnement du territoire en termes d'accueil (population ou activité), et en localisant plus précisément les sensibilités environnementales du territoire .

3 Les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) ont pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation

4 SRCE Auvergne adopté le 7 juillet 2015

2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

En matière de consommation d'espace pour l'habitat (p.22-23), l'évaluation des besoins en construction de logements neufs s'appuie sur :

- un calcul théorique du point mort⁵, évalué à 2,72 logements par an sur la base des évolutions constatées entre 2007 et 2012, justifié pour l'essentiel par l'importante augmentation des logements vacants sur cette période⁶, ce qui suppose implicitement que l'on prévoit que l'augmentation du nombre de logements vacants se poursuivra sur le même rythme dans les années à venir,
- additionné des besoins théoriques de logements engendrés par l'accroissement démographique ciblé⁷, estimé à + 2 logements par an, sur la base d'un calcul qui paraît erroné⁸,
- et soustrait d'un objectif de remobilisation de logements vacants évalué à 7 logements d'ici 2026 (1/10ème des logements vacants en 2012), soit moins de 20 % des logements qui deviendraient vacants pendant cette période⁹.

Ce mode de calcul, en particulier en ce qui concerne le point mort, est loin d'être neutre. Ainsi, si dans le calcul du point mort on considérait que l'augmentation des logements vacants dans le futur devrait être du même ordre que la remobilisation de logements vacants (ce qui signifie que, au global, le nombre de logements vacants resterait constant), on aboutirait toutes autres choses égales par ailleurs à un besoin de constructions neuves de 9 logements (et non 40) d'ici à 2026 et de 9 autres logements (et non 36) d'ici à 2035¹⁰.

Quoi qu'il en soit, sur les bases retenues dans le rapport de présentation, pour déterminer les besoins en foncier nécessaire pour l'habitat (11 ha d'ici 2035), le dossier applique la densité moyenne du projet de SCoT révisé Jeune Loire (1000 m²/logements) ainsi qu'un taux de rétention foncière de 40 %. S'il est correctement décrit, ce raisonnement ne comprend aucune analyse des choix effectués par la commune au

-
- 5 Le point mort est le seuil minimal de logements à réaliser pour maintenir le niveau démographique communal sur une période donnée. Le dossier applique la méthode Taieb, élaborée par le cabinet Guy Taïeb Conseil dans les années 1990, pour déterminer le point mort.
 - 6 Le calcul théorique du point mort sur la période 2007-2012, évalué à +13,6 logements, résulte de l'addition d'un certain nombre de facteurs, dont la variation du nombre de logements vacants qui s'élève à +19 logements, soit +3,8 logements vacants par an. Sans cette augmentation importante, le point mort aurait été négatif.
 - 7 scénario « plus ambitieux » à +0,6 %/an, soit +50 habitants entre 2013 et 2026, soit +3,8 habitants/an en moyenne.
 - 8 Il semble que le dossier fasse une confusion sur les périodes. Il indique que l'objectif d'accroissement de +0,6 %/an induit une augmentation de la population de 50 habitants supplémentaires d'ici 2026, ce qui est exact si l'on part de 2013, soit +3,8 h/an en moyenne pendant 13 ans. Mais il applique ensuite +50 habitants sur une période de 10 ans (2016-2026), soit +5 habitants/an, pour justifier le besoin de création de 2 logements/an pour les nouveaux arrivants, sur la base de la taille moyenne des ménages en 2012 (2,5 personnes par logement). La rectification de cette erreur conduirait à un besoin pour les nouveaux arrivants de 1,52 logements/an.
 - 9 Le calcul du point mort intègre une augmentation des logements vacants identique à celui de la période de référence, soit +3,8 logements vacants par an. Il est prévu de remobiliser 7 logements sur 10 ans, soit seulement 0,7 logements/an.
 - 10 NB : ces besoins seraient encore légèrement réduits, respectivement à 5 et 4 logements, si l'on rectifiait l'erreur sur le calcul des besoins théoriques de logement pour les nouveaux arrivants.

regard des objectifs de protection de l'environnement, tels que la lutte contre l'artificialisation des sols. Un élément de comparaison intéressant aurait été de déterminer la superficie nécessaire pour assurer une croissance de population identique à celle observée entre 2005 et 2015, en augmentant les exigences de densité. Par ailleurs, les valeurs annoncées sont dans l'absolu peu favorables à une consommation limitée de l'espace.

En matière de consommation d'espace pour les activités économiques, le dossier s'appuie sur des demandes d'entreprises pour des implantations sur la commune de Montregard. Le dossier ne précise en revanche pas les solutions de substitution qui ont été envisagées pour répondre à cette demande, notamment la mobilisation du foncier actuellement disponible à l'échelle de la communauté de communes.

Par ailleurs, aucun élément n'est présenté permettant de comprendre le cadre dans lequel s'inscrit le projet de développement touristique (« *village vacances en entrée du bourg Ouest* » p.31) et si des solutions de substitution prenant en compte les enjeux environnementaux du territoire ont été envisagées.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir les justifications des choix de la carte communale de Montregard, en examinant notamment les choix d'objectifs en matière de logements vacants et les solutions de substitution raisonnables¹¹, tant pour les perspectives démographiques et de logements que pour les activités économiques.

2.4. Cohérence avec les autres plans et programmes de rang supérieur et notamment avec le SCoT Jeune Loire

Dans la partie intitulée « articulation de la carte communale avec les autres documents » (p.11-16), le dossier ne présente que la liste des autres plans et programmes avec lesquels une cohérence est nécessaire. L'analyse détaillée est présentée en lien avec les développements thématiques. Concernant le SDAGE Loire-Bretagne ou le SAGE Lignon du Velay, les explications sont sommaires et portent principalement sur le projet d'extension de la ZA Aulagny, ce qui est insuffisant pour assurer la compatibilité de la partie relative au développement résidentiel.

Concernant le SCoT Jeune Loire, le dossier affiche la volonté de « *respecter les orientations du SCoT révisé* » (p.15), ce qui constitue un point positif dans le sens où la révision du SCoT s'inscrit dans un cadre réglementaire récent (Loi ALUR, notamment) visant prioritairement à limiter l'artificialisation des sols et à lutter contre l'étalement urbain. La justification de la compatibilité avec le projet de SCoT révisé n'est pas présentée ; on en trouve cependant quelques éléments dans le reste du rapport.

Plus précisément, au sein de l'armature territoriale du SCoT révisé, Montregard est considérée comme un « village » où l'objectif est de conserver une attractivité résidentielle. Si le dossier indique bien que la densité moyenne (10 logements/hectare) correspond à celle prévue par le SCoT révisé, d'autres dispositions du SCoT ne sont pas dûment justifiées dans le projet. Certaines semblent globalement respectées, notamment celle relative au renouvellement urbain¹² qui représente 38 % des besoins en logements (tableau page 131), pour 40 % exigée au titre du SCoT. En revanche, aucun élément chiffré ne permet de s'assurer que la carte communale respecte deux autres prescriptions du SCoT : son objectif en matière de vacance de logement ciblé à 8 % du parc et celui relatif au respect de la limitation de l'extension urbaine (fixé à 7,8 % d'extension par rapport à l'enveloppe bâtie actuelle, objectif qui intègre la rétention foncière).

Par ailleurs, la prescription du projet de SCoT révisé consistant à prioriser l'urbanisation des centralités par rapport aux hameaux n'est pas abordée dans le dossier.

11 cf. art. R161-3, 4°, du code de l'urbanisme.

12 Par renouvellement urbain, le projet inclut uniquement le comblement de dents creuses, par rapport à des constructions en extension de l'enveloppe urbaine

De même, en ce qui concerne les activités économiques, le projet de carte communale ne rappelle pas la prescription du projet de SCoT révisé relative à la priorité à accorder aux ZA existantes ; le choix de l'ouverture de l'extension de la zone d'activité d'Aulagny n'apparaît pas réalisé après analyse du potentiel de densification ni examen des disponibilités actuelles. De plus, le dossier n'indique pas que le projet de village vacance n'est pas évoqué dans le volet « tourisme » du SCoT qui inclut des prescriptions relatives à l'implantation des unités touristiques nouvelles départementales (UTN comprises entre 300 et 12 000 m² de surfaces de plancher) et liste les UTN validées.

Enfin, le dossier rappelle bien les règles d'urbanisme spécifiques aux communes incluses en zone Montagne. Certains éléments du dossier montrent que ces règles ont été partiellement prises en compte (suppression de secteurs constructibles en discontinuité et réalisation d'un dossier dérogatoire pour l'extension de la ZA d'Aulagny), mais aucune analyse systématique de la mise en œuvre des principes de la loi Montagne n'est effectuée. Une telle démonstration serait en particulier importante pour le projet de village-vacances.

La MRAe recommande que le projet de carte communale soit complété pour démontrer la prise en compte effective des prescriptions du projet de SCoT révisé et de la Loi Montagne en matière de consommation d'espaces pour l'habitat et pour les espaces économiques sur les points mentionnés ci-dessus.

2.5. Analyse des incidences notables probables de la carte communale sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives

L'évaluation des incidences du projet sur l'environnement et des mesures prises pour remédier aux incidences négatives est présentée p. 140 à 158.

D'après les éléments du dossier (p.143-155), les mesures destinées à éviter et à réduire les impacts du projet de carte communale sur l'environnement ont été directement intégrées à la réflexion sur les choix de zonage, ce qui constitue une démarche itérative. Cette analyse mériterait d'être approfondie sur plusieurs aspects (préservation de la trame verte et bleue, zones humides, assainissement). Le dossier justifie de manière rapide, mais plausible, l'absence d'impact concernant le site Natura 2000 « haute vallée du Lignon », sur la commune voisine.

La prise en compte de l'enjeu relatif à la préservation du corridor diffus identifié par le SRCE est faiblement développée. La seule phrase « *les fonctionnalités agricoles et naturelles sur ces secteurs seront conservées, pour conserver la fonctionnalité écologique des lieux* » (p.154) n'est pas étayée. Ce point gagnerait à s'appuyer sur une superposition cartographique de la trame verte et bleue avec les secteurs d'extension de l'habitat.

Le dossier présente de manière plus approfondie les incidences de l'extension de la ZA d'Aulagny (annexe 3 à 5, notamment) et caractérise différents impacts de manière pertinente (localisation sur un milieu boisé et humide, sur un environnement naturel préservé, impact paysager). Si le dossier démontre que le choix de localisation permet d'éviter les impacts sur les espaces agricoles du territoire que la carte communale souhaite préserver en priorité, aucune mesure d'évitement n'est considérée s'agissant des autres impacts identifiés. Le dossier envisage uniquement des mesures de réduction et de compensation d'une partie des impacts (zones humides et secteurs abritant une flore protégée¹³). En revanche, aucune mesure nécessaire à la prise en compte des impacts relatifs aux oiseaux, aux chauves-souris et aux batraciens n'est mentionnée.

13 Les pieds de campanule Rhomboidale, une fleur de la famille de campanule, disposant d'un statut de protection en Auvergne.

Par ailleurs, le dossier omet de présenter les impacts du projet de village vacances mentionné p. 31 du rapport de présentation.

2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets

Le rapport de présentation prévoit 8 indicateurs de suivi pour l'analyse de ses résultats, ce qui constitue un nombre adapté. Le suivi de la construction de logements sera particulièrement documenté, en lien avec les principales orientations du SCoT, de manière pertinente. D'autres indicateurs semblent, à l'inverse, difficilement évaluables ou exploitables (évolution des superficies imperméabilisées et perception depuis les points de vue).

Les modalités de recueil et d'analyse méritent également d'être précisées pour garantir la mise en œuvre réaliste du suivi. L'Autorité environnementale rappelle que ce suivi doit permettre d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures appropriées pour y remédier.

2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

Le dossier ne présente pas la description de la manière dont l'évaluation a été effectuée¹⁴, même si certains éléments apparaissent au fil du texte. L'outil d'analyse développé pour évaluer les incidences environnementales n'est pas présenté. Un zoom sur chaque secteur constructible, avec l'ensemble des sensibilités environnementales du secteur mériterait d'être effectué. Seul le projet d'extension de la ZA d'Aulagny fait l'objet d'une analyse pertinente à l'échelle d'une carte communale.

2.8. Résumé non technique

Le résumé technique présente les objectifs et les secteurs constructibles de la carte communale, mais n'indique pas la méthodologie suivie pour réaliser l'évaluation environnementale. Il pourrait utilement être illustré et agrémenté de cartes pour présenter les différentes sensibilités de la commune (milieux naturels, paysages) et le projet de développement de manière plus concrète.

3. La prise en compte de l'environnement par le projet de carte communale

3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain

Le rapport de présentation affirme que la commune a « *la volonté d'envisager une urbanisation maîtrisée en termes de surfaces nouvelles et de localisation du développement afin de limiter la consommation d'espaces agricoles et naturels* » (p.96), mais il ne démontre pas de manière étayée et convaincante que les mesures prises par la carte communale concrétisent effectivement cette volonté.

La comparaison (p.131) entre le total des surfaces constructibles au titre de la carte communale antérieure (environ 36 ha) et son projet de révision (11 ha) ne suffit pas à démontrer l'efficacité du projet ; en effet, la

14 Cf. art. R161-3, 7° du code de l'urbanisme.

carte communale en vigueur a été élaborée dans un contexte législatif différent du contexte actuel, notamment en matière d'objectif de modération de consommation de l'espace, et ne peut donc être considérée comme une référence pertinente pour juger de la bonne prise en compte de cet objectif.

Plusieurs facteurs apparaissent contradictoires avec cet objectif et induisent, au contraire une consommation d'espace naturel et agricole conséquente. En particulier, il s'agit :

- des incohérences relatives aux données chiffrées concernant les perspectives démographiques¹⁵ ;
- de la fragilité des calculs théoriques relatifs au point mort, dont la représentativité à l'échéance 2035 peut être mise en doute¹⁶ et qui, en outre, implique que l'on considère implicitement que le nombre de logements vacants continuera à augmenter à un rythme aussi élevé que la période précédente ;
- un taux de rétention foncière très important (40%) qui induit la multiplication par 1,6 de l'ouverture des zones constructibles par rapport aux besoins estimés ;
- une ambition limitée de lutte contre la vacance des logements et l'absence de projets précis de reconquête des logements vacants alors que le taux actuel (16%) est déjà très élevé.

En particulier, la question des logements vacants est essentielle. Si l'on se donnait comme objectif que leur nombre, déjà élevé, n'augmente plus, la reprise des calculs amènerait toutes choses égales par ailleurs à un besoin de construction neuve divisé par 4 (cf. point 2.3 de l'avis ci-avant) ! **L'Autorité environnementale recommande que cette question des logements vacants soit examinée de façon approfondie et que les conséquences en soient tirées au plan du besoin de consommation d'espace pour l'habitat.**

Par ailleurs, la proportion importante du développement de l'habitat dans les hameaux (49 % des besoins en logement) ainsi que le dimensionnement proportionnellement conséquent de l'extension du bourg (5 ha environ) et de certains hameaux (Garay de la Croix, Aulagny et les Cots) présentent le risque de poursuivre la tendance actuelle de dispersion et d'étalement de l'habitat, risque que la carte communale gagnerait à encadrer plus fermement pour atteindre son objectif de maîtrise de l'urbanisation en cohérence avec les orientations du SCoT et en application de la loi Montagne.

Concernant les besoins de foncier pour les activités économiques, l'extension de la ZA d'Aulagny (8,9 ha), constitue une extension supérieure à celle prévue dans le cadre du projet de la communauté de communes (7 ha). De plus, la carte communale gagnerait à intégrer une réflexion sur le dimensionnement et le phasage de l'ouverture des zones d'activité à l'échelle du bassin d'emploi, **réflexion que la MRAe recommande d'effectuer à l'échelle du SCoT pour assurer la prise en compte de l'enjeu d'optimisation du foncier économique existant.**

L'autorité environnementale recommande également de prioriser les secteurs d'urbanisation retenus pour les 10 prochaines années, résidentiels ou d'activité, afin de limiter la consommation d'espace, en particulier en raison de l'impossibilité, pour une carte communale, de recourir à un phasage de l'ouverture à l'urbanisation.

Dans une logique de rationalisation de l'étalement urbain, la réflexion sur les secteurs où l'urbanisation doit être priorisée mériterait également de s'appuyer sur l'analyse des capacités effectives de la station d'épuration du territoire et des possibilités de recours à l'assainissement individuel, qui restent à préciser par le rapport de présentation.

15 cf. 2.2 de l'avis ci-avant

16 La MRAe est dubitative quant à la pertinence de la méthode de calcul appliquée sur une commune de petite dimension et sur une période si courte (majoritairement 2007-2012) où les variations de populations, de ménages et de résidences ne peuvent pas être considérées comme représentatives des tendances du territoire sur les 20-25 ans à venir. En outre, sur ce point, le dossier ne mentionne les sources des données chiffrées et s'appuie sur périodes variables, soit 2007-2012 ou 2012-1999.

3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques

L'absence de précisions relatives aux enjeux écologiques locaux, notamment les corridors écologiques, ne permet pas de conclure à la bonne prise en compte des espaces naturels et de la biodiversité par le projet, même s'il n'apparaît pas à première vue de difficulté particulière en dehors de la ZA Aulagny.

En ce qui concerne plus précisément la ZA Aulagny, le dossier met en évidence des enjeux forts en matière de biodiversité. **La carte communale ne les prend pas pleinement en compte puisqu'elle n'envisage pas totalement de les éviter alors que c'est la seule disposition réglementaire qu'elle pourrait mettre en œuvre.**

3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et rural

D'après le dossier, la prise en compte des enjeux paysagers s'est traduite par « *une relocalisation des zones constructibles permettant de préserver la silhouette du bâti* » (page 150), ce qui est démontré de manière suffisante pour le bourg et certains hameaux (Mounet, Chatelard par exemple), où les secteurs constructibles sont dessinés en profondeur et non plus de manière linéaire.

Cependant, contrairement à d'autres dispositifs comme les plans locaux d'urbanisme, une carte communale ne permet pas de disposer d'outils pour garantir l'implantation des constructions nouvelles et leur intégration par rapport au bâti existant, qu'il s'agisse de projet résidentiel ou du projet de village vacances .

En particulier, le dossier et notamment son annexe 4 mettent en évidence des enjeux paysagers importants relatifs à l'aménagement de la ZA Aulagny (mise en valeur de l'entrée de la zone depuis la RD 500, préserver les lisières et la co-visibilité depuis le hameau de Fours et le sentier pédestre à proximité). Lorsqu'il affirme que « *ces [enjeux] ont été pris[es] en compte dans le schéma d'aménagement du site. La révision n'entraînera aucun impact sur le paysage.* » (p.151), le dossier ne précise pas quels moyens seront utilisés pour encadrer les projets d'urbanisation par des prescriptions paysagères, une carte communale n'étant pas à même d'assurer cet encadrement. De plus, le schéma d'aménagement n'est pas fourni dans le dossier, ce qui ne permet pas de comprendre comment ces nombreux enjeux ont été effectivement pris en compte.