



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale sur l'élaboration de la carte communale
de la commune de Saint-Pourçain-sur-Besbre (03)**

(deuxième avis)

Avis n° 2021-ARA-AUPP-1061

Avis délibéré le 28 septembre 2021

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 28 septembre 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration de la carte communale de la commune de Saint-Pourçain-sur-Besbre (03).

Ont délibéré : Catherine Argile, Hugues Dollat, Marc Ezerzer, Stéphanie Gaucherand, Igor Kisseleff, Yves Majchrzak, Jean Paul Martin, Yves Sarrand, Véronique Wormser.

En application du règlement intérieur de la MRAe, 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 document qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie le 30 juin 2021, par les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation du projet, pour avis au titre de l'autorité environnementale.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel le 21 juillet 2021 et a produit une contribution le 26 août 2021.

À en outre été consultée la direction départementale des territoires du département de l'Allier qui a produit une contribution le 26 août 2021 .

La Dreal a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit. Les agents de la Dreal qui étaient présents à la réunion étaient placés sous l'autorité fonctionnelle de la MRAe au titre de leur fonction d'appui.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

Le projet, objet du présent avis, concerne l'élaboration de la carte communale de Saint-Pourçain-sur-Besbre, commune située dans le département de l'Allier, à 30 km au sud-est de Moulins dans la Sologne Bourbonnaise. Elle compte 398 habitants, appartient à la communauté de communes Entr'Allier, Besbre et Loire et n'est couverte ni par un schéma de cohérence territoriale (Scot), ni par un programme local de l'habitat (PLH). Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) a été prescrit par délibération du conseil communautaire de la communauté de communes Entr'Allier, Besbre et Loire le 15 avril 2021.

Le projet consiste à délimiter 4 zones constructibles dont :

- 2 secteurs C dédiés à l'habitat : le bourg et Le Tronçais ;
- 2 secteurs C* dédiés aux activités économiques plus particulièrement au tourisme : le parc de loisirs Le Pal et le site de la Loubière ;

Le présent avis fait suite à l'avis n°2019-ARA-AUPP-910 délibéré le 3 mars 2020¹ relatif au même projet. L'Autorité environnementale avait considéré qu'au vu des *lacunes graves* que comportait l'évaluation environnementale du dossier, *le projet de carte communale ne pouvait être présenté au public en l'état, et qu'il devait impérativement être repris, préalablement à l'enquête publique*, ce que la collectivité a fait.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux du projet et du territoire sont :

- la gestion économe de l'espace et la maîtrise de l'étalement urbain,
- la préservation des milieux naturels et plus particulièrement le site Natura 2000 « Sologne Bourbonnaise » et la Znieff de type 1 « Val de Besbre ».

Si le dossier a été complété sur plusieurs points (diagnostic, état initial, évaluation des incidences) et le périmètre des zones constructibles à vocation économique réduit, la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par le projet d'élaboration de carte communale, en particulier préservation des paysages et des milieux naturels, agricoles et forestiers, n'est pas assurée. En effet, la caractérisation des enjeux et leur spatialisation restent imprécises et les incidences du projet d'élaboration de la carte communale qui en découlent demeurent sous-évaluées. La justification des objectifs démographiques retenus ainsi que l'analyse du développement touristique à l'échelle intercommunale demeurent absentes du dossier.

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

1 [Avis MRAe ARA 3 mars 2020 CC Saint-Pourçain-sur-Besbre](#)

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire et du projet d'élaboration de la carte communale et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte.....	5
1.2. Présentation du projet d'élaboration de la carte communale.....	6
1.3. Procédures relatives au projet d'élaboration de la carte communale.....	6
1.4. Principaux enjeux environnementaux du projet d'élaboration de la carte communale et du territoire concerné.....	7
2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation	7
2.1. Aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de son évolution.....	7
2.2. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	9
2.3. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement.....	9
2.4. Incidences du projet d'élaboration de la carte communale sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser.....	12
2.5. Dispositif de suivi proposé.....	13
2.6. Résumé non technique du rapport de présentation de l'évaluation environnementale.....	14
3. Prise en compte de l'environnement par l'élaboration de la carte communale.....	14
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	14
3.2. Préservation des paysages, des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques.....	14

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du territoire et du projet d'élaboration de la carte communale et enjeux environnementaux

1.1. Contexte

Située dans le département de l'Allier, la commune rurale de Saint-Pourçain-sur-Besbre s'étend sur près de 3 300 ha et compte 398 habitants². Elle se localise à environ 30 km au sud-est de Moulins, dans la Sologne bourbonnaise, sur un secteur de plateau légèrement vallonné entre le val d'Allier à l'ouest et le val de Loire à l'est.

Saint-Pourçain-sur-Besbre appartient à la communauté de communes Entr'Allier, Besbre et Loire ; elle n'est couverte ni par un schéma de cohérence territoriale (Scot), ni par un programme local de l'habitat (PLH). L'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) a été prescrite par délibération du conseil communautaire de la communauté de communes Entr'Allier, Besbre et Loire le 15 avril 2021.

La population communale décline depuis les années 1970 avec une légère reprise sur la période 2008 – 2013 (+0,5 %) alors que la baisse se poursuit sur la période récente 2013 – 2018 soit -1,4 %³.

Le territoire communal est traversé par la rivière Besbre identifiée en Znieff⁴ de type 1 « Val de Besbre », sa partie ouest est couverte par la Znieff de type II « Sologne bourbonnaise » et un quart nord-ouest par le site Natura 2000 – ZPS⁵ « Sologne Bourbonnaise » englobant le site du parc d'attractions et de loisir (Pal⁶) et de la Loubière.

Le projet de carte communale a déjà fait l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale délibéré le 3 mars 2020⁷. À la suite de cet avis, et eu égard par ailleurs aux différentes observations des personnes publiques associées (PPA), un complément d'étude au projet de carte communale initial présenté dans le document « 1.4 Évaluation environnementale », a été réalisé par un bureau d'études. L'Autorité environnementale se prononce ainsi sur l'évolution du projet et de son évaluation environnementale.

2 Source Insee 2018.

3 Données Insee 2018 publiées au 1^{er} janvier 2021.

4 Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

5 Les zones de protection spéciale (ZPS) sont créées en application de la directive européenne 79/409/CEE (plus connue sous le nom de directive oiseaux) relative à la conservation des oiseaux sauvages. La détermination de ces zones de protection spéciale s'appuie sur l'inventaire scientifique des ZICO (zones importantes pour la conservation des oiseaux) – source Wikipédia.

6 Situé au nord de la commune, le Pal, créé en 1973, à la fois parc d'attractions et animalier, constitue une destination touristique majeure. Avec 640 000 visiteurs en 2018, le Pal se place parmi les cinq parcs d'attractions les plus visités en France.

7 [Avis MRAe ARA 3 mars 2020 CC Saint-Pourçain-sur-Besbre](#)

1.2. Présentation du projet d'élaboration de la carte communale

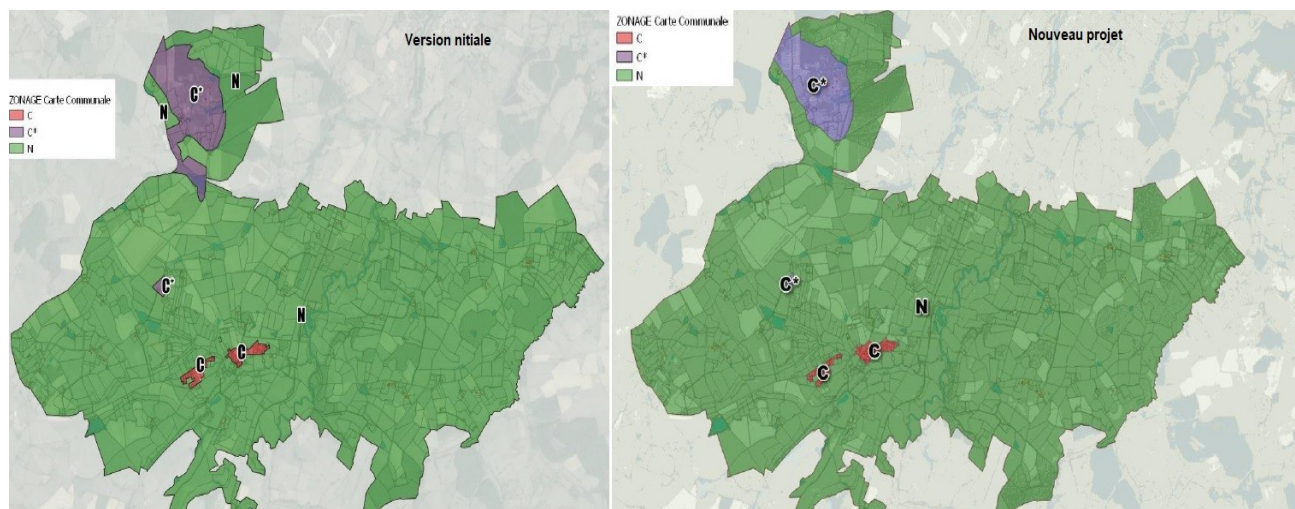


Figure 1: Vue d'ensemble du projet de carte communale avant et après modification (source : dossier)

Le projet modifié de carte communale repose sur un scénario démographique identique à celui de la première version prévoyant l'accueil de 50 à 70 habitants supplémentaires à l'horizon 2035 ainsi que le maintien de son offre foncière comprise entre 3,7 et 6,1 ha.

Il comprend quatre zones constructibles dont les surfaces des secteurs dédiés à l'activité touristique (les sites du Pal et de La Loubière) qui ont été réduites.

Evolution du projet	Projet initial (en ha)	Projet modifié (en ha)
Zone C* « du Pal »	139,29	111,00
Zone C* « de la Loubière »	4,59	2,32
Zone C « Le bourg »	10,52	10,52
Zone C « Le Tronçais	7,75	7,75
Zone Naturelle	3 177,84	3 208,39

Tableau 1 (données issues du dossier)

Le rapport de présentation du nouveau dossier se compose désormais de cinq documents :

- tome 1.1 : diagnostic,
- tome 1.2 : état initial de l'environnement,
- tome 1.3 : justifications,
- tome 1.4 : évaluation environnementale,
- tome 1.5 : résumé non technique.

1.3. Procédures relatives au projet d'élaboration de la carte communale

Le projet d'élaboration de la carte communale est soumis à évaluation environnementale systématique en raison de la présence du site Natura 2000 - ZPS « Sologne Bourbonnaise » sur le territoire communal.

Le premier avis de l'Autorité environnementale relevait des lacunes graves concernant l'évaluation environnementale du projet de carte communale qui nécessitait en conséquence d'être revu avant la consultation du public.

Une partie des recommandations formulées dans l'avis du 3 mars 2020 a été prise en compte par le nouveau projet.

1.4. Principaux enjeux environnementaux du projet d'élaboration de la carte communale et du territoire concerné

Pour l'Autorité environnementale les principaux enjeux du territoire sont les suivants :

- la gestion économe de l'espace et l'étalement urbain,
- les milieux naturels et plus particulièrement le site Natura 2000 « Sologne Bourbonnaise » et la Znieff de type 1 « Val de Besbre ».

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Un tome 1.4 « Évaluation environnementale » a été produit et comprend la version initiale du bureau d'études, complétée par les éléments d'analyse d'un second bureau d'études ciblant plus particulièrement la biodiversité, la trame verte et bleue, Natura 2000 et le paysage bocager.

Ces deux analyses se juxtaposent, plus qu'elles ne se complètent : ceci alourdit et rend difficile la lecture du document par des redondances sur certaines thématiques (trame verte et bleue), et des parties traitées deux fois tels que les indicateurs de suivi et l'articulation de la carte communale avec les documents de portée supérieure. Par souci de cohérence et de lisibilité du dossier pour le public, ces parties devraient être fusionnées et harmonisées.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre le dossier afin qu'une rédaction cohérente harmonisée du rapport de présentation soit proposée, et en rende la lecture et la compréhension plus aisées par le public.

2.1. Aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de son évolution

Le diagnostic a été complété notamment par les éléments issus de l'étude stratégique territoriale de développement touristique, patrimonial et culturel menée à l'échelle de la communauté de communes. Ainsi, dans la partie relative à l'économie, il est proposé plusieurs cartes de synthèse exposant le contexte touristique élargi du territoire, et localisant les différentes offres existantes en termes de « nature et sport et de patrimoine historique ». S'ajoutent à cela un zoom spécifique sur les équipements structurants du Pal, un paragraphe relatif aux potentiels touristiques, ainsi que l'identification des potentiels à l'échelle de la communauté de communes et de la commune de Saint-Pourçain-sur-Besbre. De la page 38 à la page 42 du tome 1.1 « diagnostic », le projet de création d'un parc résidentiel de loisirs (PRL) sur le secteur de la Loubière est présenté de façon très détaillée.

Si le document 1.2 « état initial de l'environnement » reste identique à sa première version, des compléments sont apportés dans le tome 1.4 « évaluation environnementale ».

S'agissant de l'évolution de l'artificialisation du territoire communal, le dossier propose une analyse de la carte d'état-major du milieu du 19^e siècle et des photos aériennes successives de 1954, 2002 et 2020. Or, si le dossier conclut que *cette artificialisation reste compacte car limitée au centre bourg, se diffusant à sa périphérie, résultant principalement d'une urbanisation résidentielle*

de type habitat individuelle donc peu dense, cette évolution n'est pas perceptible sur les photos aériennes précédentes. Par ailleurs, le dossier mentionne que trois facteurs concomitants ont contribué à modifier l'occupation du sol, notamment l'artificialisation des surfaces agricoles ou naturelles de type ouvert et bocager incluant des zones humides, des haies et des arbres isolés :

- l'urbanisation résidentielle à partir de lotissements en continuité avec le centre bourg le long de voies ;
- le parc d'attraction ;
- les bâtis agricoles.

Le présent dossier ne comporte toujours pas de données précises sur la consommation d'espace pendant les dix dernières années. Une carte de synthèse schématisant cette évolution aurait également permis de compléter utilement l'état initial.

Du point de vue des milieux naturels, de ses fonctionnalités et du paysage, les enjeux du projet de carte communale sont rapidement abordés et reposent essentiellement sur des données bibliographiques⁸ et une carte délimitant les forêts anciennes présumées. Malgré les investigations de terrain réalisées dans le cadre de cette évaluation environnementale, aucun inventaire précis des futures zones constructibles en matières d'habitats naturels, de faune-flore et de présence avérée ou non de zone humides, n'a été réalisé comme le préconisait le précédent avis de l'Autorité environnementale. Le dossier précise pourtant que *c'est la mosaïque de milieux en présence : cours d'eau, retenues (étangs), forêt ancienne et bocage (haies et prairies permanentes) primordiale pour la nourriture, l'hivernage, la reproduction ainsi que la migration de nombreuses espèces d'oiseaux qui ont justifié la désignation de la ZPS et qu'il convient de maintenir à Saint-Pourçain-sur-Besbre.*

Concernant le paysage, l'analyse paysagère et patrimoniale dans l'environnement proche ou éloigné des sites constructibles fait défaut. Le rapport ne qualifie pas précisément les éléments structurants du paysage proche ou éloigné (la présence de murets, de petits patrimoines, d'habitation traditionnelle, d'une trame bocagère...), ni les potentielles intervisibilités avec les habitations voisines.

Malgré des évolutions dans le nouveau projet de carte communale, les insuffisances de l'état initial de l'environnement demeurent, qu'il s'agisse du volet paysager ou de la réalisation d'inventaires faunistique, floristique et des zones humides en présence. Si un tableau hiérarchise les enjeux environnementaux de la carte communale⁹, aucune carte de synthèse ne permet de localiser les secteurs à enjeux sur le territoire communal. L'état initial de l'environnement ne localise et ne caractérise pas de façon précise et complète les enjeux environnementaux sur le territoire communal.

Afin de caractériser et spatialiser les enjeux paysagers et environnementaux en présence, l'Autorité environnementale réitère sa recommandation initiale de compléter :

8 Sources DOCOB du site Natura 2000 – ZPS « Sologne Bourbonnaise »,

9 Le tableau de la hiérarchisation des enjeux environnementaux de la carte communale page 44 du tome « l'évaluation environnementale » identifie :

- les enjeux très forts suivants :
 - le maintien de la biodiversité et la préservation du patrimoine naturel ;
 - la préservation des espaces naturels et ruraux ;
- l'enjeu jugé fort de préservation des paysages et du patrimoine culturel ;
- l'enjeu jugé modéré de préserver la ressource en eau ;

- l'état initial de l'environnement, en particulier sur les espaces constructibles délimités par la carte communale, par un inventaire faunistique, floristique et des zones humides ;
- l'étude paysagère en matière d'intervisibilité et d'insertion paysagère proche et éloignée , en particulier sur les secteurs les plus concernés par la mise en œuvre du projet de document d'urbanisme.

2.2. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur

Le projet de carte communale initial se limitait à lister rapidement les documents de rang supérieur dans le diagnostic, sans démontrer explicitement sa bonne articulation avec ces documents, notamment sur les objectifs de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation des continuités écologiques et de sobriété foncière. Si cette partie est inchangée dans le diagnostic, le fascicule 1.4 intitulé « Évaluation environnementale » produit dans le cadre du nouveau dossier, complète cette articulation entre la carte communale et les documents de rang supérieur. Ainsi, la page 11 du document cible les objectifs du Sdage¹⁰ Loire-Bretagne et du Sraddet¹¹, puis un tableau de synthèse est présenté de la page 71 à 79 exposant d'une part, les orientations ou objectifs pour chacun des plans et programmes de portée supérieure présenté et d'autre part, leur traduction dans la carte communale. L'analyse reste cependant lacunaire dans son ensemble et notamment concernant la préservation des zones humides, de la trame verte et bleue et des paysages.

L'Autorité environnementale recommande de compléter la traduction des documents de portée supérieure dans le projet de carte communale, pour ce qui concerne les zones humides, la trame verte et bleue et les paysages¹².

2.3. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement

Le document « justifications » a été complété par les éléments issus de l'étude stratégique territoriale de développement touristique, patrimonial et culturel menée à l'échelle de la communauté de communes, avec une présentation détaillée du projet touristique sur le site de la Loubière. La partie relative à l'évaluation environnementale a été supprimée et fait donc désormais l'objet du document spécifique – tome 1.4 « rapport de présentation Évaluation environnementale ».

Les objectifs d'évolution démographique du territoire sont inchangés par rapport à la version initiale. Le dossier n'explique toujours pas les raisons qui ont motivé la collectivité à ne pas retenir le scénario de stabilité de l'Insee, contrairement à ce que préconisait le premier avis. Ainsi les objectifs de consommation foncière compris entre 3,7 et 6,1 ha sont maintenus et visent selon le dossier à *poursuivre la vocation d'accueil à hauteur de ce que le territoire connaît depuis 2010, à savoir une croissance de l'ordre de 1 % par an en moyenne d'ici 2035.*

Le document « justifications » présente en introduction les évolutions du projet sur les secteurs du Pal et de la Loubière. Ces zones constructibles à vocation économique (C*) ont été réduites :

- le secteur constructible du Pal, initialement constitué de l'ensemble des propriétés foncières du parc, se limite désormais aux équipements et constructions existantes, ainsi qu'aux espaces sur lesquels des projets sont en cours. Les zones humides situées au sud

10 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

11 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

12 Notamment la règle n°40 du Sraddet

du site au lieu-dit « Patureau des Prés » ainsi que les forêts présumées anciennes au nord du site ont été exclues du périmètre constructible ;

- le site de la Loubière ne conserve que la partie est du projet initial soit 2,32 ha contre 4,59 ha.

Si l'effort de réduction des emprises des zones constructibles est indéniable, on peut néanmoins relever que :

- sur le site du Pal, une partie de l'espace boisé au nord et de la parcelle agricole à l'ouest, située en dehors des périmètres déjà aménagés et des projets en cours, est maintenue dans la zone constructible du Pal ;
- sur le site de la Loubière :
 - si une étude stratégique territoriale de développement touristique, patrimonial et culturel a complété le diagnostic¹³, il est difficile d'apprécier la situation actuelle et future des besoins¹⁴ en termes d'hébergement touristique sur le territoire intercommunaire, et de prétendre que le projet de la Loubière aura vocation à y répondre. En effet, aucune analyse approfondie de la fréquentation touristique et de son évolution sur le secteur, reposant sur des études de clientèle par exemple, n'est proposée. Les conclusions de cette étude demeurent très générales et n'apportent que très peu d'informations sur les capacités et taux de remplissage des établissements d'hébergement existants et sur les besoins du territoire ;
 - Aucune autre option possible de développement n'a été proposée dans cette nouvelle version, contrairement à ce que préconisait le premier avis de l'Autorité environnementale pour justifier le choix retenu, hormis des scénarios d'aménagement détaillés sur le site de la Loubière. Les seuls arguments évoqués dans le dossier pour privilégier le développement touristique sur le site de la Loubière sont : un lieu-dit situé à mi-chemin entre le Pal et le Bourg ; le fait que le terrain appartienne à la commune et qu'il a été vraisemblablement fléché « zone d'intérêt communautaire pour l'accueil d'activités économiques » avec l'arrivée prochaine de l'accès à l'autoroute A719, enfin l'intérêt de deux porteurs de projet pour développer un complexe touristique sur la zone.

Par ailleurs, les projets envisagés dans la première version du dossier sont reportés au PLUi en cours d'élaboration¹⁵, ce qui contredit la réelle volonté de prise en compte des enjeux environnementaux dans le projet modifié d'élaboration de la carte communale.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le dossier par une analyse sérieuse de l'évolution de la fréquentation touristique, et de caractériser précisément les besoins d'hébergement (« conforter et mieux répartir pour répondre à la demande ») sur le secteur élargi de la communauté de communes ;

13 L'étude fait ressortir les enjeux suivants :

- le manque d'hébergements touristiques tant en quantité qu'en qualité ;
- l'évasion de la clientèle touristique à éviter ;
- le moteur touristique lié au Pal ;

14 *Malgré une offre variée en termes de type d'hébergements, la répartition de cette offre et les types d'hébergements doivent être confortés et mieux répartis afin de satisfaire la demande – page 12 du tome « justifications ».*

15 Le dossier mentionne que :

- « les autres projets de développement du parc pourront être analysés et éventuellement pris en compte dans ce cadre. Le PLUi dispose d'outils réglementaires plus adaptés pour encadrer les différents projets de développement » - page 19 du tome « justifications » ;
- *il a été plus prudent de reporter l'évolution éventuelle du Parc Résidentiel de Loisir (PRL) – phase 2 d'une surface de 2,1 ha – à plus tard notamment dans le cadre de l'élaboration du PLUi – page 34 du tome « justifications ».*

2.4. Incidences du projet d'élaboration de la carte communale sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser

Dans son premier avis, l'Autorité environnementale recommandait d'établir dans le rapport de présentation, un chapitre « incidences environnementales du projet » documenté et argumenté, apportant les réponses aux observations faites, et constituant des éléments clés qui devront être portés à la connaissance du public, pour sa pleine information.

Le nouveau dossier comprend ainsi dans son document d'évaluation environnementale, deux parties relatives aux incidences :

- la première, intitulée « pronostic des incidences et définition de mesures » correspondant au complément réalisé par le bureau d'études spécialisé sur les thématiques des milieux naturels (habitats, faune-flore, zones humides, site Natura 2000, trame verte et bleue) et les paysages ;
- la seconde, « incidences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement, et mesures envisagées pour éviter, réduire, compenser » réalisée par le bureau d'études pilote, initialement comprise dans le tome « justifications » et désormais intégrée et complétée par thématiques dans le document « évaluation environnementale ».

Les mesures de la séquence Eviter-Réduire consistent essentiellement à réduire les surfaces constructibles (voir tableau 1 page 6 du présent avis) par référence au projet initial de carte communale.

Sur le site du Pal, le dossier précise que *s'agissant des prairies permanentes sans haies, ni arbres isolés vouées au projet de stationnement automobile du Pal sous ombrières photovoltaïques sur une superficie de 12 ha, ces mesures pourraient ne pas supprimer les incidences significatives sur l'état de conservation d'oiseaux dont des rapaces exploitant ces prairies permanentes pour leur alimentation¹⁶. Les prairies permanentes constituent des lieux de chasse pour les espèces de rapaces telles que l'Aigle botté ou les Busards, et suivant leur mode de gestion peuvent également être des lieux de nidification pour les espèces prairiales telles que l'Alouette lulu*. En dépit de ce constat, le dossier se borne à faire valoir que les données sur les incidences des parcs photovoltaïques sur la biodiversité, en général, et les oiseaux en particulier sont encore, peu nombreuses. Cette conclusion ne permet pas pour autant au pétitionnaire de s'affranchir de la mise en place de mesures d'évitement et de réduction propres à limiter réellement les impacts sur la faune aviaire

Le dossier précise également que *l'insertion paysagère du projet de parc photovoltaïque sur ombrières de l'extension du parc de stationnement pourrait être difficile¹⁶. Le projet d'extension du stationnement automobile du Pal sur une superficie de 12 ha présente des incidences paysagères jugées fortes eu égard à sa superficie et sa localisation le long d'une route en milieu agricole ouvert ou bien sûr dans le contexte bocager des Couillaux, quand par ailleurs une insertion paysagère de qualité apparaît difficile à réaliser dans le contexte*.

De fait, sur la base des éléments apportés par le pétitionnaire et à défaut de propositions de mesures de réduction des incidences paysagères du parking et des ombrières, l'Autorité environnementale constate que seul l'évitement de la zone permettrait le maintien de la qualité paysagère du site.

16 Page 40 de « l'évaluation environnementale ».

Sur le site de la Loubière, le dossier avance que la parcelle concernée est un ancien terrain de foot. Le fond de parcelle est une prairie permanente présentant en limite de parcelle une haie à strate arborée. Malgré la localisation du site en bordure des espaces naturels (Znieff, Natura 2000), il ne constitue pas des habitats des plus favorables pour la biodiversité. Ces espaces agricoles ne présentent plus aucune trace d'éléments naturels, ni présence d'eau (ne serait-ce sous forme de zone humide). Ces espaces agricoles ont une faible valeur agronomique, et n'ont jamais été travaillés de manière bio ou raisonnée ; Le projet touristique aura un impact positif, en termes de paysage dans le sens où tout doit être renaturé. Une proposition d'aménagement est fournie dans le document « Justification » en page 29 avec un schéma indicatif de trame bocagère à constituer.

En conclusion, il est précisé, de manière spéculative, sans véritable démonstration ni données chiffrées que :

- l'atteinte portée aux objectifs de conservation du site Natura 2000 « Sologne Bourbonnaise » apparaît non significative voire négligeable au vu de la limitation de la consommation d'espace, du maintien des prairies humides du site, des gros bois dans les peuplements forestiers, des boisements rivulaires. Enfin, la réduction des milieux diversifiés ne sera pas observée sur le site de la Loubière puisque les haies de fond de parcelle seront maintenues ;
- la mise en place de trames vertes tant en limite du site (pour atténuer les éventuelles nuisances visuelles, améliorer l'insertion paysagère), que dans les aménagements internes du site (meilleur cadre de vie) participera à compenser (en partie au moins) la perte d'espaces agricoles en faveur de la biodiversité, ce qui va également dans le sens d'une compensation vis-à-vis du corridor diffus ;
- la carte communale ne permet pas à proprement parler de protéger de toute construction les milieux naturels et les secteurs paysagers sensibles ; mais que toutefois, les espaces naturels recensés comme sensibles sont majoritairement maintenus en dehors des zones constructibles ;

La séquence « éviter-réduire-compenser » proposée dans le dossier comporte encore de nombreuses incertitudes et insuffisances telles que déjà abordées dans le paragraphe précédent relatives aux inventaires (cf. 2.1).

Elle n'est toujours pas correctement mise en œuvre dans la mesure où elle ne repose sur aucune expertise environnementale, ni données objectives comme le relevait déjà le premier avis.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'ensemble de la séquence « éviter-réduire-compenser » au regard des manquements constatés.

2.5. Dispositif de suivi proposé

Le tome « justification » du rapport de présentation a conservé deux pages relatives aux indicateurs sans apporter de précisions sur les modalités de suivi, comme le recommandait le premier avis de l'Autorité environnementale. Le tome supplémentaire produit intitulé « évaluation environnementale » suite à la modification du projet propose également des indicateurs de suivi annuel concernant : les surfaces agricoles et naturelles artificialisées, le taux d'imperméabilisation du sol dans les projets de zones constructibles, la surface de forêts anciennes, la longueur de ripisylve des cours d'eau, le nombre de mares et d'étangs, la longueur de haie et le nombre d'arbres isolés avec une valeur de référence de l'année 2021. Cependant, si les indicateurs semblent pertinents,

aucun état de référence n'est proposé. Il est renvoyé à *la désignation du bureau d'étude qui sera en charge de ce suivi*.

L'Autorité environnementale recommande de définir un état zéro afin d'apprécier l'efficacité des indicateurs retenus et de mettre en œuvre des mesures correctives visant à limiter les écarts aux objectifs fixés, en cas de besoin.

2.6. Résumé non technique du rapport de présentation de l'évaluation environnementale

Le résumé non technique présente les mêmes carences que le rapport de présentation.

L'Autorité environnementale recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les recommandations du présent avis.

3. Prise en compte de l'environnement par l'élaboration de la carte communale

3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain

S'agissant du développement de l'habitat qu'il soit permanent ou de loisirs, le dossier n'apporte pas davantage de garantie sur la gestion économe de l'espace.

Malgré la volonté de la commune de viser une consommation d'espace limitée à 1 000 m² environ par logement et de tendre vers une organisation maîtrisée de son développement en prenant exemple sur un projet similaire réalisé sur le lotissement des Jean Martin (en partie est du bourg), il est impossible de s'assurer de sa réelle mise en œuvre, à moins de s'inscrire directement dans la démarche d'élaboration du PLUi en cours. En effet, la carte communale ne permet pas d'imposer des densités moyennes, et encore moins de garantir une organisation maîtrisée des périmètres constructibles (OAP) comme le mentionne le dossier. Il n'est d'ailleurs pas précisé dans le dossier les densités moyennes réalisées dans le lotissement sus-mentionné pour fonder ces objectifs.

S'agissant du développement économique, et notamment du secteur de la Loubière, le dossier indique que l'absence d'identification de zone C à vocation d'habitat contribue à réduire les impacts. En effet, l'ambition de développement de la commune consiste à limiter les extensions urbaines, préserver les espaces agricoles et naturels, et ainsi réduire la consommation des espaces¹⁷. Pour autant, une zone constructible à vocation d'activité est créée afin de se doter des moyens pour préserver l'emploi et les activités économiques. De plus, son éventuelle extension (phase 2) est renvoyée à l'élaboration du PLUi en cours.

3.2. Préservation des paysages, des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques

Si les secteurs constructibles dédiés aux activités économiques ont été réduits, la prise en compte des enjeux de préservation des paysages, de la biodiversité et des continuités écologiques ainsi

17 Page 57 de l'évaluation environnementale.

que l'évaluation des incidences demeurent insuffisantes sur les secteurs de développement futur maintenus.

Sur le secteur de la Loubière, la communauté de communes a décidé de rédiger un cahier des charges pour l'aménagement de la zone à destination d'un projet touristique qui devra intégrer des mesures compensatoires écologiques. Le principe de « renaturation »¹⁸ du site interpelle¹⁹ dans la mesure où le dossier conclut à des incidences négligeables sur le secteur. De plus, les enjeux n'ont pas été suffisamment analysés et caractérisés pour définir de telles mesures.

L'Autorité environnementale réitère sa recommandation de réexaminer le projet de carte communale afin de prendre en compte, le paysage, la biodiversité et la fonctionnalité des milieux naturels en particulier les zones humides et les continuités écologiques sur les secteurs constructibles maintenus afin de définir les mesures de préservation les plus adaptées au territoire.

18 Page 34 du tome « justifications » et page 46 du tome « évaluation environnementale ».

19 Par définition, la renaturation consiste en une opération permettant à un milieu modifié et dénaturé par l'homme de retrouver un état proche de son état naturel initial. Le mot renaturation ou renaturalisation est associé à celui de réparation. Il désigne notamment les processus par lesquels les espèces vivantes recolonisent spontanément un milieu ayant subi des perturbations écologiques.