



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale sur le projet de réglementation des
boisements de la commune de Valjouffrey porté par le
Département de l'Isère**

Avis n° 2021-ARA-AUPP-1094

Avis délibéré le 7 décembre 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 7 décembre 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de réglementation des boisements de la commune de Valjouffrey du Département de l'Isère.

Ont délibéré : Catherine Argile, Hugues Dollat, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, 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 7 septembre 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. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel le 23 septembre 2021 et a produit une contribution le 26 octobre 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 ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. 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 internet des MRAe. Conformément à l'article R. 123-8 du code de l'environnement, il devra être inséré dans le dossier du projet soumis à enquête publique ou à une autre procédure de consultation du public prévue par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Synthèse de l'Avis

Le présent avis de l'Autorité environnementale porte sur le projet de réglementation des boisements de la commune de Valjouffrey élaboré par le Département de l'Isère et l'évaluation environnementale associée.

Cette réglementation s'appuie notamment sur le « document de cadrage pour la réglementation et la protection des boisements » en Isère élaboré par le conseil départemental.

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

- la biodiversité et les habitats naturels, avec le parc national des Écrins et une zone Natura 2000 ;
- le changement climatique, en particulier sur la vulnérabilité des boisements à celui-ci et en termes d'atténuation, en lien avec l'objectif de neutralité carbone en 2050 ;
- le paysage, dans un territoire de montagne touristique et comprenant de nombreux sentiers de randonnée ;
- les risques naturels, avec les risques d'inondations, d'avalanches, de mouvements de terrain et de chutes de blocs ;
- l'eau, notamment les eaux superficielles et les eaux souterraines.

L'évaluation environnementale est sommaire et incomplète. Si l'application du principe de proportionnalité peut justifier de ne pas détailler tous les volets de l'évaluation environnementale, il n'en demeure pas moins que l'évaluation doit traiter tous les éléments requis, ce qui n'est pas le cas ici.

Il n'est en particulier pas compréhensible que le changement climatique et ses conséquences (en particulier sur les espèces végétales) et le rôle de puits de carbone que constituent les boisements ne soient pas abordés dans le cadre d'un plan réglementant les boisements.

En outre, les effets conjugués des différents plans de boisement actuellement projetés sur des territoires adjacents ne sont pas évoqués et les critères notamment environnementaux sur lesquels le conseil départemental a fondé l'élaboration de son document de cadrage ne sont pas fournis.

L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de compléter l'évaluation environnementale en indiquant quelles sont les mesures d'évitement, de réduction et de compensation à mettre en œuvre dans le cadre du projet de plan réglementant les boisements de la commune de Valjouffrey suite à un examen plus complet de ses impacts potentiels.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Autorité environnementale porte sur le projet de réglementation des boisements de la commune de Valjouffrey élaboré par le Département de l'Isère et son évaluation environnementale. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de plan réglementant les boisements.

1. Contexte, présentation du projet de réglementation des boisements de la commune de Valjouffrey et enjeux environnementaux

1.1. Les plans réglementant les boisements

La réglementation des boisements est une procédure d'aménagement foncier définie aux articles L 126-1 et suivants du Code Rural et de la Pêche Maritime qui vise à « [...] favoriser une meilleure répartition des terres entre les productions agricoles, la forêt, les espaces de nature ou de loisirs et les espaces habités en milieu rural et [à] assurer la préservation des milieux naturels et la préservation des paysages remarquables [...] ».

Les plans réglementant les boisements définissent des « zones dans lesquelles des plantations et des semis d'essences forestières ou dans lesquelles la reconstitution après coupe rase peuvent être interdits ou réglementés ». Par extension, tous les terrains où les boisements ou reboisements ne sont ni interdits ni réglementés sont inscrits dans un périmètre dit « libre » au boisement.

Lorsqu'elles s'appliquent à des terrains déjà boisés, les interdictions et réglementations ne peuvent concerner que des parcelles boisées isolées ou rattachées à un massif dont la superficie est inférieure à un seuil de surface par grande zone forestière homogène défini par le conseil départemental.

Dans son document de cadrage pour la réglementation et la protection des boisements du 13 mars 2015, le conseil départemental de l'Isère a fixé ces seuils, pour l'ensemble du territoire départemental, à :

- 0,5 ha pour les forêts alluviales et ripisylves de plus de 20 mètres de large ;
- 4 ha pour tous les autres peuplements.

La démarche est conduite par une commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier, présidée par un commissaire enquêteur et le Département assurant le secrétariat¹.

La réglementation est définitive après délibération du conseil départemental, prise après enquête publique et avis des conseils municipaux, du centre régional de la propriété forestière (CRP et de la chambre départementale d'agriculture.

En application de l'article R 126-6 du code rural et de la pêche maritime, les périmètres de réglementation des boisements sont reportés dans les plans locaux d'urbanisme dans les conditions prévues à l'article R. 123-19 du code de l'urbanisme.

1 Cette commission est composée de représentants de différents collègues (Propriétaires de biens fonciers non bâtis, exploitants agricoles, propriétaires forestiers, personnes qualifiées pour la protection de la nature) nommés par la (les) commune(s), la Chambre départementale d'agriculture et le Conseil départemental, ainsi que de représentants du Conseil municipal, du Conseil départemental et de la Direction des Finances Publiques complétés, si nécessaire, par un représentant de l'ONF, un de l'INAO, un des Parcs régionaux ou nationaux.

1.2. Contexte du projet de réglementation des boisements de la commune de Valjouffrey

La commune de Valjouffrey est localisée dans le sud du département de l'Isère en limite avec le département des Hautes-Alpes. Elle est rattachée au canton de Matheysine-Trièves, et se situe 40 minutes à l'est de la commune de La Mure. Village de montagne, Valjouffrey se situe à une altitude comprise entre 953 et 3 564 m et constitue une des portes d'entrée du massif des Écrins. La surface géographique du territoire communal est de 12 755 ha, pour une surface cadastrée totale de 12 564 ha. « Plus de 95 % de la commune est occupé par des espaces naturels et forestiers, parmi lesquels les surfaces cadastrées en lande représentent la grande majorité. 86 % du territoire communal est ainsi cadastré en lande. Si les surfaces en lande sont habituellement reconnues comme présentant des surfaces naturelles et non agricoles, la commune de Valjouffrey a la particularité de présenter une forte activité de pastoralisme. Aussi, la très grande majorité des surfaces d'alpages (surfaces d'altitude non mécanisables et dédiées au pâturage ovin ou bovin) est cadastrée en lande et présente donc une vocation et un usage agricole ».

Profondément taillée par les glaciers du quaternaire, la haute vallée de la Bonne présente un relief très encaissé avec plusieurs sommets dépassant 3 000 m d'altitude. Le point culminant à 3 565 m au pic de l'Olan ainsi que les sommets environnants confèrent à cette commune un caractère de très « haute montagne ». Les hameaux de la commune sont répartis dans la vallée, au plus près des terres cultivables : la Chapelle-en-Valjouffrey, la Chalp, les Faures, le Désert, et dans la vallée secondaire du Béranger, Valsenestre. La commune est intégralement comprise dans le parc national des Écrins. 8 000 ha de la commune sont situés dans la zone cœur du parc national et l'autre partie de la commune (4 700 ha) est situé dans l'aire d'adhésion.

1.3. Présentation du projet de réglementation des boisements de la commune de Valjouffrey

La procédure de révision de la réglementation de boisement a été initiée par la commune de Valjouffrey qui en a fait la demande au Département de l'Isère, suite à une délibération du conseil municipal en date du 19 décembre 2017. Il s'agit de doter la commune d'un document de gestion et d'organisation de l'espace dont elle n'était pas pourvue.

La préservation des espaces agricoles est une des principales motivations à l'élaboration de la réglementation des boisements de la commune de Valjouffrey. Les boisements ont été classés en fonction de leur surface et selon les seuils définis dans la délibération cadre du Département.

Le principe essentiel qui a prévalu à l'établissement du projet de réglementation des boisements de la commune de Valjouffrey a été, selon le dossier, de concilier les enjeux liés à :

- la préservation, voire le développement des espaces agricoles dans un contexte où certains secteurs de la commune sont soumis à un phénomène de déprise (secteurs de pieds de coteaux le long des vallées de la Bonne et du Béranger) ;
- la préservation des espaces à enjeux environnementaux : maintien des zones boisées existantes qui contribuent à la richesse environnementale (zones de corridors – continuum forestier) ou au contraire la préservation / restauration des milieux ouverts sensibles (zones humides, pelouses sèches) ;
- le maintien de la richesse et de la diversité des paysages présents sur le territoire communal : maintien des zones boisées caractéristiques du paysage communal et préservation des points de vue et des milieux ouverts.

De même, les contraintes d'usage des sols liés à la réserve naturelle du Haut Béranger ou au parc national des Écrins ont entraîné le classement de fait des secteurs en périmètre interdit.

Le plan de zonage (cf figure 1) comprend 3 types de périmètres : périmètre libre, périmètre interdit et périmètre réglementé.

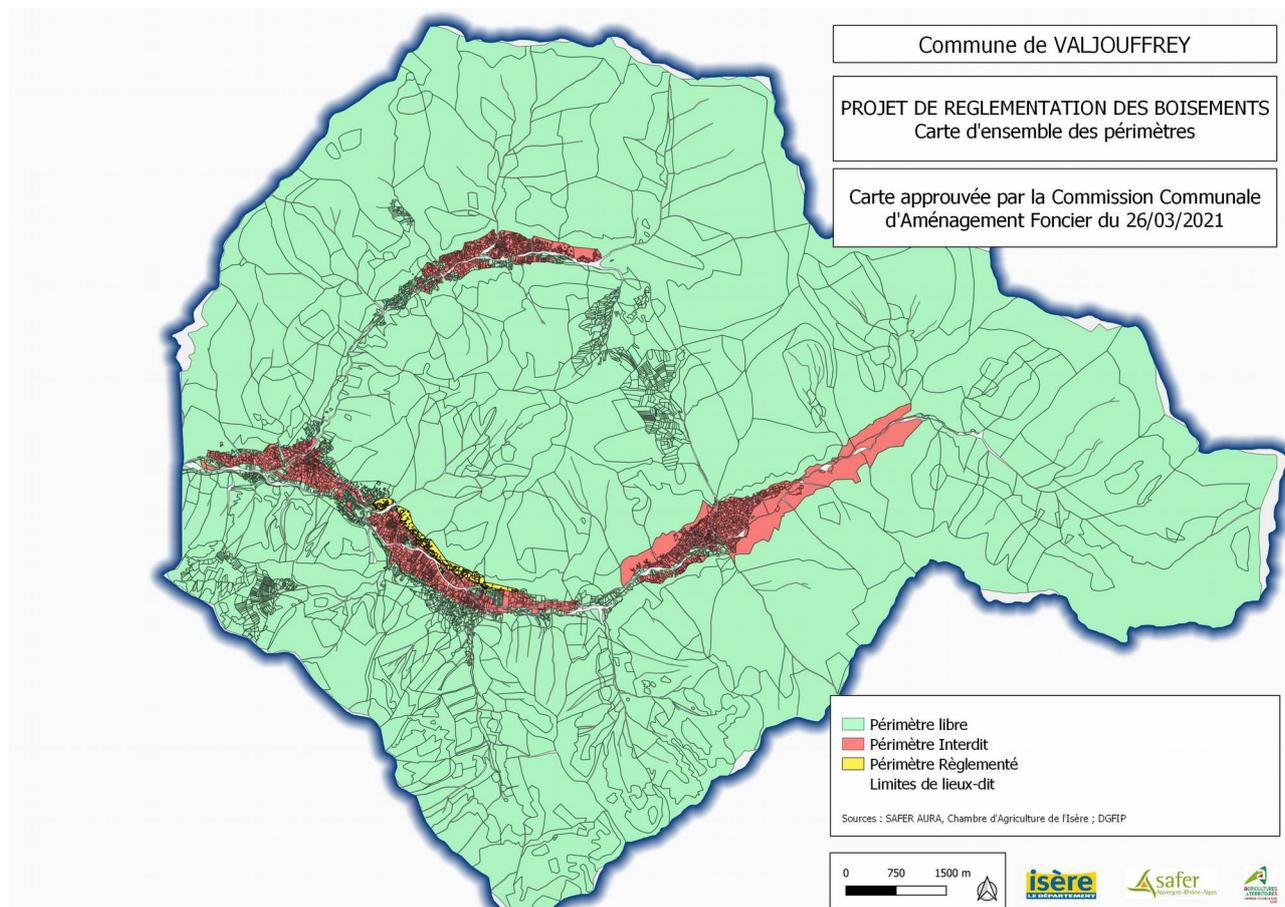


Figure 1: Zonage du plan réglementant les boisements (Source : rapport d'évaluation environnementale)

1.4. Procédures relatives au projet de plan réglementant les boisements

Les réglementations de boisement sont soumises à évaluation environnementale systématique² ; elles sont donc l'objet d'un avis de l'autorité environnementale compétente, ici la mission régionale d'autorité environnementale³. Elles feront l'objet d'une enquête publique, avant délibération du conseil départemental.

1.5. Principaux enjeux environnementaux du projet de plan réglementant les boisements et du territoire concerné

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

- la biodiversité et les habitats naturels, avec le parc national des Écrins et une zone Natura 2000 ;
- le changement climatique, en particulier sur la vulnérabilité des boisements à celui-ci et en termes d'atténuation, en lien avec l'objectif de neutralité carbone en 2050 ;

² cf. le 32° du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement

³ Conformément au 2° du IV de l'article R.122-17 du code de l'environnement

- le paysage, dans un territoire de montagne touristique et comprenant de nombreux sentiers de randonnée ;
- les risques naturels, avec les risques d'inondations, d'avalanches, de mouvements de terrain et de chutes de blocs ;
- l'eau, notamment les eaux superficielles et les eaux souterraines.

2. Analyse du rapport environnemental

2.1. Observations générales

L'évaluation environnementale est sommaire et incomplète. Si l'application du principe de proportionnalité peut justifier de ne pas détailler tous les volets de l'évaluation environnementale, il n'en demeure pas moins que l'évaluation doit traiter tous les éléments requis, ce qui n'est pas le cas ici.

Il n'est, en particulier, pas compréhensible que le changement climatique et ses conséquences (en particulier sur les espèces végétales) et le rôle de puits de carbone que constituent les boisements ne soient pas abordés dans le cadre d'un plan réglementant les boisements.

2.2. Articulation du projet de plan réglementant les boisements avec les autres plans, documents et programmes

Le sujet de l'articulation du projet de plan réglementant les boisements avec d'autres plans, documents et programmes, tels que le PLU, le Sdradet, le schéma régional de gestion sylvicole, les orientations et directives d'aménagement forestier, le Sage Drac-Romanche n'est pas traité dans l'évaluation environnementale.

L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de compléter l'évaluation environnementale en examinant l'articulation du projet de plan réglementant les boisements avec les autres plans, documents et programmes concernant la commune de Valjouffrey.

2.3. État initial de l'environnement, incidences du plan programme sur l'environnement et mesures ERC

2.3.1. État initial de l'environnement

Biodiversité et habitats naturels.

La commune de Valjouffrey est dotée d'un patrimoine naturel très riche, faisant l'objet de multiples mesures de protection et valorisation.

Les principales mesures de protections ou inventaires recensés sur la commune sont listés ci-après : parc national des Écrins ; réserve naturelle de la haute vallée du Béranger ; site Natura 2000 du massif de la Muzelle ; zones humides ; pelouses sèches ; Znieff. Cette richesse naturelle contribue fortement à l'attrait touristique de la commune.

Le site Natura 2000 couvre 6 614 ha de la commune. Son aire est en majorité superposée à la zone cœur du parc national.

Le changement climatique

L'évaluation environnementale ne comporte aucun élément sur le changement climatique et ses effets constatés sur le territoire.

L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de compléter l'état initial de l'environnement concernant le changement climatique⁴ sur la commune de Valjouffrey.

Le paysage

La commune de Valjouffrey ne dispose d'aucun site classé ou inscrit. Toutefois, les paysages de la commune sont reconnus pour leur haute valeur et jouent un rôle important dans l'attrait touristique de celle-ci. La commune s'est d'ores et déjà engagée dans des actions de protection et de valorisation de ses paysages et de son patrimoine au travers la signature de la charte du parc national des Écrins notamment.

Par ailleurs, la commune est dotée d'un plan de prescriptions architecturales et paysagères, annexé à sa carte communale, qui identifie tous les éléments de patrimoine (architectural et paysager) à prendre en compte dans l'aménagement de la commune. Ce document définit notamment des secteurs dits d' « écrins paysagers » qui correspondent aux abords des hameaux de la vallée de la Bonne. Dans ces secteurs sont notamment interdites toutes plantations d'essences de conifères, dans une logique de préservation de la silhouette des hameaux et des points de vue vers l'environnement voisin.

Les risques naturels

De par son relief escarpé, la commune de Valjouffrey est soumise à un ensemble de risques naturels caractéristiques des secteurs de montagne. Elle est dotée d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) intégrant l'exposition aux risques suivants : crues torrentielles, chutes de blocs, glissements de terrain, avalanches et ravinement.

L'eau

Sept captages d'eau potable sont présents sur la commune, dont trois font l'objet d'un arrêté de déclaration d'utilité publique (DUP), autorisant leur exploitation pour la production d'eau potable. Les aires d'alimentation de ces captages sont situées sur les hauteurs de la commune, à l'exception du captage du rocher de Bariou (non exploité) et leur exploitation, selon le pétitionnaire, ne présente pas de problématique particulière (absence de pollution significative).

L'évaluation environnementale ne comporte pas d'informations sur les eaux superficielles de la commune, sur les eaux souterraines hors captage et sur l'assainissement de la commune.

L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de compléter l'état initial de l'environnement concernant les eaux superficielles, les eaux souterraines hors captage et l'assainissement de la commune de Valjouffrey.

2.3.2. Incidences du plan-programme sur l'environnement et mesures d'évitement, de réduction et de compensation afférentes.

L'un des objectifs de la réglementation de boisement est d' « [...] assurer la préservation des milieux naturels et la préservation des paysages remarquables [...] » (Art. L.126-1 du Code rural et de la pêche maritime).

4 Il convient de s'appuyer notamment sur les informations fournies par le site Drias-climat (<http://www.drias-climat.fr/>).

Concernant les massifs boisés constitués, le pétitionnaire indique que l'impact direct de la réglementation de boisement est nul (par rapport au scénario au fil de l'eau « sans réglementation de boisement ») puisque ces espaces ne peuvent être inclus dans les périmètres réglementés ou interdits. Ce classement n'interdit pas le reboisement après coupe rase, mais il ne le rend pas obligatoire non plus : le défrichement y est possible que ce soit pour des raisons agricoles, environnementales, paysagères ou autre, sous réserve notamment du respect des dispositions du code forestier.

Le tableau récapitulatif des incidences du projet de réglementation des boisements sur l'environnement en page 23 et 24 de l'évaluation environnementale n'identifie pas d'incidences négatives sur l'environnement. En particulier, il n'en identifie pas sur les puits de carbone liés aux boisements, sur le cycle de l'eau, ni sur la vulnérabilité au changement climatique, l'évaluation n'ayant pas inclus l'étude de ces thématiques. Il n'évoque pas la sensibilité de certains peuplements ou certaines espèces aux effets du changement climatique (sécheresse accrue notamment).

Le pétitionnaire note des incidences positives sur l'environnement liées à la mise en œuvre du plan comme le fait de maintenir la biodiversité des espaces naturels ouverts (sur les zones humides et pelouses sèches notamment) en luttant contre le boisement ou concernant le paysage par le maintien des espaces ouverts.

La qualité des milieux naturels qu'ils soient boisés ou ouverts en termes de biodiversité n'est pas évaluée et n'est pas mise en regard des pratiques agricoles ou sylvicoles dont ils sont ou seraient l'objet suite à la mise en œuvre du projet.

En outre, les incidences sont évaluées à une échelle globale, sans territorialisation, avec pour toutes précisions quelques observations d'ordre général sans véritable portée opérationnelle et territoriale en particulier sur les zonages libres et réglementés.

In fine, il n'y a, de ce fait, pas de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation proposées explicitement par le pétitionnaire.

En outre, les effets conjugués des différents plans de boisement actuellement projetés sur des territoires adjacents ne sont pas traités dans le dossier.

L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de territorialiser et de faire porter l'évaluation environnementale sur l'ensemble des thématiques requises, notamment sur la biodiversité, le changement climatique, l'eau et le paysage et d'évaluer la vulnérabilité du projet au changement climatique. Elle recommande de présenter les mesures d'évitement, réduction et si nécessaire de compensation associées.

2.4. Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet de plan réglementant les boisements a été retenu

Le pétitionnaire indique que la réglementation des boisements est la seule procédure d'aménagement qui permette, dans une certaine mesure, d'organiser l'occupation de l'espace sur le territoire communal entre les milieux ouverts et les espaces boisés.

Cependant, les raisons notamment environnementales du choix des essences interdites ou des distances de recul par exemple, ne sont pas explicitées même si cela fait suite à un inventaire des espèces présentes sur la commune par l'ONF.

L'Autorité environnementale constate que les solutions alternatives étudiées par le conseil départemental de l'Isère concernant le document de cadrage de ce type de réglementation, notamment les seuils de 0,5 et 4 ha, ou la durée de la validité des périmètres ne sont pas présentées ni les raisons ayant conduit à les retenir, au regard notamment de critères environnementaux. À défaut d'alternatives étudiées, l'arbre des décisions ayant conduit le conseil départemental au cadrage retenu, en précisant les critères notamment environnementaux auxquels elle s'est référée aurait pu être présenté.

L'Autorité environnementale recommande au Département de l'Isère de présenter les raisons notamment environnementales ayant conduit au document de cadrage retenu.

2.5. Dispositif de suivi proposé

Le dispositif de suivi est présenté dans le paragraphe 7 page 21 de l'évaluation environnementale. Le pétitionnaire indique que l'application de la réglementation des boisements sera suivie au regard :

- du nombre de demandes d'autorisation de boisement déposées par les propriétaires et de la conformité avec le règlement édicté ;
- du nombre d'infractions à la réglementation constatées par les services du Département (constat, procès-verbal, mise en demeure, travaux d'office) ;
- de l'évolution des surfaces boisées sur le territoire par analyse des matrices cadastrales et/ou de l'évolution des surfaces agricoles (cadastre, déclarations PAC...) ;
- des dynamiques de boisement spontanées dans les périmètres réglementés ou interdits (nombres de mises en demeure et de déclaration d'intérêt général pour travaux exécutés d'office). Aucune périodicité du recueil des données n'est fixée, ce qui ne donne pas l'assurance que le dispositif permettra d'identifier à un stade précoce des impacts négatifs imprévus.

L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de prévoir dans le dispositif de suivi une périodicité de relevé des données sur des indicateurs environnementaux, permettant de corriger le cas échéant les mesures définies par le projet de plan réglementant les boisements notamment en cas d'impacts négatifs imprévus.

3. Prise en compte de l'environnement par le plan

Certaines thématiques environnementales pourtant importantes ne sont pas traitées (ex : changement climatique) et d'autres sont abordées de manière trop sommaire (eau, paysage).

Si des ambitions environnementales du plan sont énoncées par le pétitionnaire, le dossier manque d'éléments, du fait des lacunes de l'évaluation environnementale et du manque d'informations territorialisées, pour faire le lien entre les enjeux environnementaux et le zonage proposé.

L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de préciser en quoi le zonage territorial proposé par le plan permet de répondre aux objectifs environnementaux qu'il lui a assigné et comment il prend en compte les principaux enjeux environnementaux en présence.