

Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale sur le projet de révision des réglementations des boisements sur les communes d'Avèze, Laqueuille, Saint-Julien-Puy-Lavèze, Saint-Sauves-d'Auvergne et Tauves (63) porté par le Département du Puy-de-Dôme (63)

Avis n° 2023-ARA-AUPP-1323

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), s'est réunie le 24 octobre 2023 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision des réglementations des boisements sur les communes d'Avèze, Laqueuille, Saint-Julien-Puy-Lavèze, Saint-Sauves-d'Auvergne et Tauves (63) portée par le Département du Puy-de-Dôme (63).

Ont délibéré : Pierre Baena, François Duval, Marc Ezerzer, Igor Kisseleff, Jacques Legaignoux, Jean-Pierre Lestoille, Yves Majchrzak, Muriel Preux, Jean-Philippe Strebler, Benoît Thomé et 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 3 août 2023, 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 13 septembre 2023. En outre la direction départementale des territoires du Puy - de- Dôme a produit une contribution en date du 10 octobre 2023.

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 projet de révision des réglementations des boisements s'étend sur cinq communes (Avèze, Laqueuille, Saint-Julien-Puy-Lavèze, Saint-Sauves-d'Auvergne et Tauves) (63) situées dans le département du Puy-de-Dôme, à environ 35 kilomètres au sud-ouest de Clermont-Ferrand. Les communes appartiennent à la communauté de communes Dôme-Sancy-Artense, deux d'entre elles appartenant également au parc naturel régional (PNR) des Volcans d'Auvergne.

Le territoire, rural et de moyenne montagne (s'étageant entre 585 et 1 458 m d'altitude) représente une superficie d'environ 15 500 ha et accueillait un peu plus de 2 750 habitants en 2020. Toutes les communes ont des taux de boisements inférieurs à 40 % les peuplements forestiers étant essentiellement des conifères.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire et du projet (consistant à réviser des réglementations existantes) sont :

- les milieux naturels et la biodiversité ainsi que la fonctionnalité de la trame verte et bleue liés à la présence de nombreux zonages réglementaires, d'inventaires et de zone humides;
- les paysages avec la richesse du patrimoine naturel du secteur ;
- la ressource en eau en quantité et en qualité ;
- le changement climatique.

Le dossier souffre de sérieuses lacunes parmi lesquelles les plus importantes sont :

- l'état initial de l'environnement est insuffisamment précis en ce qui concerne les enjeux écologiques en présence mais également la nature des boisements sur lesquels les réglementations des boisements s'appliqueront;
- le bilan de l'application des réglementations des plans en vigueur est absent ;
- le projet ressort plus comme une juxtaposition de projets communaux ;
- certaines cartes manquent de lisibilité, et sont en outre scindées ce qui ne permet pas, d'avoir une vision globale du projet;
- l'évaluation des incidences du projet est succincte et faible et nécessite d'être approfondie ;
- le dossier ne contient pas de dispositif de suivi, alors qu'il s'agit d'une obligation réglementaire.

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

Sommaire

| Contexte, présentation de la révision des réglementations des boisements sur les communes d'Avèze, Laqueuille, Saint-Julien-Puy-Lavèze, Saint-Sauves-d'Auvergne et | t |
|--|----|
| Tauves (63) et enjeux environnementaux | |
| 1.1. Définition du plan réglementant les boisements | 5 |
| 1.2. Procédures relatives au projet de révision des réglementations des boisements | 6 |
| 1.3. Présentation de la révision des réglementations des boisements | 6 |
| 1.4. Principaux enjeux environnementaux du projet de révision des réglementations des boisements et du territoire concerné | 8 |
| 2. Analyse de l'évaluation environnementale | 8 |
| 2.1. Articulation du projet de révision des réglementations de boisements avec les autres plans, documents et programmes | 8 |
| 2.2. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution | 9 |
| 2.2.1. Milieux naturels et biodiversité | 9 |
| 2.2.2. Paysage | 9 |
| 2.2.3. Eau | 9 |
| 2.2.4. Changement climatique | 10 |
| 2.3. Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet de révision des réglementations de boisements a été retenu | 10 |
| 2.4. Effets notables probables de la mise en œuvre du projet de révision des réglementation des boisements sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou companyer. | |
| compenser | |
| · | |
| 2.6. Résumé non technique de l'étude d'impact | 土土 |

Avis détaillé

Le présent avis de l'Autorité environnementale porte sur l'évaluation environnementale de la révision des réglementations des boisements sur les communes d'Avèze, Laqueuille, Saint-Julien-Puy-Lavèze, Saint-Sauves-d'Auvergne et Tauves (63) élaboré par le Département du Puy-de-Dôme. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de révision.

L'Autorité environnementale a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du territoire et du contexte général de la révision : cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Autorité environnementale, qui seront soumis à l'enquête publique, et des renseignements recueillis par la MRAe. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit cette évolution des réglementations des boisements des cinq communes est également fourni, toujours pour la complète information du public.

 Contexte, présentation de la révision des réglementations des boisements sur les communes d'Avèze, Laqueuille, Saint-Julien-Puy-Lavèze, Saint-Sauves-d'Auvergne et Tauves (63) et enjeux environnementaux

1.1. Définition du plan réglementant les boisements

La réglementation des boisements est une procédure prévue par le Code rural et de la pêche maritime aux articles L.126-1 et suivants qui a pour objectifs de « [...] 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 [...] ».

Le transfert de la compétence « réglementation des boisements » des services de l'État aux Départements s'est opéré par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Depuis cette date, le Département du Puy-de-Dôme a acté ce transfert de compétences et a fixé ses orientations dans sa délibération en date du 24 octobre 2006 et révisée le 13 décembre 2022 ayant valeur de délibération-cadre.

L'initiative de la mise en place d'une réglementation de boisement est prise, en général, par une commune (parfois sur suggestion du Département), mais pour débuter l'élaboration d'un projet de zonage, l'accord du Département doit être obtenu. Une fois la demande acceptée, la démarche est conduite par une commission (intercommunale) d'aménagement foncier (CIAF)¹ constituée par le

¹ La CIAF du projet de réglementation de boisement du secteur de Saint-Sauves-d'Auvergne est composée de membres représentant plusieurs collèges :

conseil municipal;

exploitants agricoles;

propriétaire de foncier non bâti;

propriétaires forestières ;

[•] personnes qualifiées pour la protection de la nature ;

[•] conseil départemental (qui en outre en assure le secrétariat de la commission).

Département, les communes et la chambre d'agriculture. La commission doit être représentative des acteurs du territoire concernés par la réglementation de boisement. Un bureau d'études, désigné par appel d'offre, fait le secrétariat, médiateur, animateur et conseil auprès des sous-commissions afin de les aider à définir le zonage le mieux adapté aux spécificités de chaque territoire. Cette réglementation devient définitive après délibération du conseil départemental, prise après enquête publique et avis des conseils municipaux concernés, du centre régional de la propriété forestière (CRPF) et de la chambre départementale d'agriculture.

Une réglementation de boisement s'applique aux boisements qui répondent à la définition de l'état boisé et elle définit trois types de périmètres (boisement libre, boisement interdit et boisement réglementé), chacun complété d'un sous-périmètre².

1.2. Procédures relatives au projet de révision des réglementations des boisements

Les réglementations de boisement sont soumises à évaluation environnementale systématique³; elles font donc l'objet d'un avis de l'autorité environnementale compétente, ici la mission régionale d'Autorité environnementale⁴. Une enquête publique sera menée avant délibération du conseil départemental.

1.3. Présentation de la révision des réglementations des boisements

Le secteur du projet s'étend sur les communes d'Avèze, Laqueuille, Saint-Julien-Puy-Lavèze, Saint-Sauves-d'Auvergne et Tauves qui sont situées dans le département du Puy-de-Dôme, à environ 35 kilomètres au sud-ouest de Clermont-Ferrand. Les communes appartiennent à la communauté de communes Dôme-Sancy-Artense, deux d'entre elles (Laqueuille et Saint-Sauves-d'Auvergne) étant également intégrées dans le périmètre du parc naturel régional (PNR) des Volcans d'Auvergne.

Le territoire, rural et de moyenne montagne (s'étageant entre 585 et 1 458 m d'altitude) représente une superficie d'environ 15 500 ha et accueillait un peu plus de 2 750 habitants en 2020⁵. L'axe routier le plus important du territoire est la départementale 922 reliant Bort-les-Orgues et la route départementale 2089 (axe Clermont-Ferrand / Ussel).

Toutes les communes ont des taux de boisements inférieurs à 40 % (maximum de 39,15 % sur la commune d'Avèze), les peuplements étant essentiellement des conifères.

Le projet consiste à réviser les réglementations des boisements en vigueur sur les communes susmentionnées, qui sont relativement anciennes voire très anciennes pour certaines. Ainsi, celle en vigueur sur Saint-Sauves-d'Auvergne date d'avril 1980, celles de Tauves et d'Avèze datent de mars 1988, celle de Laqueuille de février 1996 et celle de Saint-Julien-Puy-Lavèze d'octobre 1998.

En synthèse, le projet prévoit :

 ^{2 -} Périmètre à boisement libre – Sous périmètre à reconquérir pour l'agriculture et sous périmètre à boisement interdit après coupe rase :

⁻ Périmètre à boisement interdit - Sous-périmètre interdit après coupe rase ;

⁻ Périmètre à boisement réglementé – Sous-périmètre à boisement réglementé après coupe rase.

³ Rubrique 32° du I de l'article R.122-17 du code de l'environnement.

⁴ Conformément au 2° du IV de l'article R.122-17 du code de l'environnement.

⁵ Avèze (174 habitants), Laqueuille (364 habitants), Saint-Julien-Puy-Lavèze (368 habitants), Saint-Sauves-d'Auvergne (1 127 habitants) et Tauves (719 habitants) - source INSEE – population municipale 2020.

le zonage suivant :

| Périmètre interdit | | Périmètre | e libre | Périmètre réglemen | | Périmètre après cou | | Périmètre réglemen coupe ras | té après | Périmètre reconqué l'agricultu | rir pour |
|--------------------|-------|-----------|---------|-----------------------|------|------------------------|------|------------------------------------|----------|--------------------------------------|----------|
| En Ha | En % | En Ha | En % | En Ha | En % | En Ha | En % | En Ha | En % | En Ha | En % |
| 11462 | 76,56 | 3437 | 22,96 | 17,3 | 0,12 | 35 | 0,23 | 1,4 | 0,01 | 18,7 | 0,12 |

Tableau 1: Tableau 1: Synthèse des superficies des différentes zones. Source : dossier, page 80.

• et un règlement associé qui ne varie que peu d'une commune à l'autre :

| RECUL ZONE AGRICOLE | RECUL HABITATIONS ET PARCELLES CONSTRUCTIBLES | CHOIX DES ESSENCES | LARGEUR DE LA BANDE AUX BORDS DES COURS D'EAU | RECUL EMPRISE VOIRIE |
|--|---|---|--|---|
| Recul par rapport aux fonds voisins non boisés (sauf cas particulier, voir point suivant). En cas de nouveau boisement en bordure de vignes et de cultures spécifiques (maraîchage, arboriculture, plantes médicinales): 20 m. | Parcelle déjà bâtie : la distance de recul s'applique à partir du bâti. Parcelle non bâtie mais constructible : la distance de recul s'applique à partir de la limite de parcelle. | Guide du CRPF le choix des essences forestières (bordure Est du Massif central). Contact obligatoire avec un agent forestier en cas de plantation d'une surface > à 1ha. 2 essences demandées pour une plantation d'une surface > à 4ha (20% de mélange). | La largeur de cette bande est calculée horizontalement à partir du sommet de la berge. Dans cette bande, il est interdit de planter : des résineux (excepté le Sapin pectiné et le Pin sylvestre), les variétés de Peupliers cultivars, le Robinier faux acacia et l'Érable Négundo. | 3 m Recul par rapport à l'emprise de voirie. |

Figure 1: Exemples des règles à respecter dans les zonages institués par la réglementation des boisements sur les communes d'Avèze et de Tauves. Source : dossier, page 81.

Sur la commune de Laqueuille, le recul par rapport aux habitations est porté à 150 m. Sur les communes de Saint-Sauves-d'Auvergnes et Saint-Julien-Puy-Lavèze le recul par rapport aux habitations est porté à 150 m et le recul par rapport aux emprises de voiries à 6 m.

1.4. Principaux enjeux environnementaux du projet de révision des réglementations des boisements et du territoire concerné

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux du territoire et du projet de révision des réglementations des boisements sont :

- les milieux naturels et la biodiversité ainsi que la fonctionnalité de la trame verte et bleue liés à la présence de nombreux zonages réglementaires, d'inventaires et de zone humides ;
- les paysages avec la richesse du patrimoine naturel du secteur ;
- la ressource en eau en quantité et en qualité;
- · le changement climatique.

2. Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport d'évaluation environnementale est clair, et illustré par de nombreuses cartes, photographies, graphiques...

Cependant:

- le dossier ne contient aucun élément de bilan des réglementations en vigueur et n'explique pas en quoi au-delà de leur ancienneté il est nécessaire de procéder à leur renouvellement;
- il ressort du dossier qu'il s'agit plus d'une juxtaposition de projet communaux que d'un projet d'ensemble : absence de synthèse s'agissant des éléments communaux (présentation du territoire, des superficies, de la population, etc.) ;
- certaines cartes manquent de lisibilité en raison d'une mauvaise qualité de définition, d'une échelle inadaptée et sont, pour certaines, scindées ce qui ne permet pas, par exemple, d'avoir une vision globale du projet;
- les fichiers informatiques d'un système d'information géographique ont été transmis par le porteur de projet pour visualiser le plan de zonage du projet mais ne sont accessibles que par des techniciens avertis disposant d'un tel outil. L'exploitation est d'autant plus difficile qu'aucune fiche de métadonnées n'est associée aux données.

Pour la bonne information du public, l'Autorité environnementale recommande de présenter des cartes lisibles à une échelle adaptée ainsi qu'un plan de zonage accessible à tous.

2.1. Articulation du projet de révision des réglementations de boisements avec les autres plans, documents et programmes

Le dossier ne traite pas correctement de l'analyse de l'articulation de la révision des réglementations des boisements avec les plans en vigueur sur le territoire.

Néanmoins, le dossier liste, au gré des thèmes traités, différents plans et procédures avec lesquels les réglementations des boisements devra être en cohérence (Sraddet, PLU, Loi Montagne, Sdage, réglementation en lien avec la gestion des forêts publiques et privées et règles dans le PNR des Volcans d'Auvergne).

Le dossier omet de présenter, même succinctement, les principaux documents forestiers que sont le schéma régional de gestion sylvicole (SRGS), et le programme régional forêt bois (PRFB).

De manière générale, les documents sont présentés très succinctement et l'analyse de l'articulation entre le document concerné et le règlement des boisements n'est pas véritablement conduite. Il en ressort que la bonne articulation entre le projet de révision des réglementations des boisements et le plan concerné n'est pas démontrée.

L'Autorité environnementale recommande de réaliser ou approfondir l'analyse de l'articulation entre le projet de révision des réglementations des boisements et les plans en vigueur sur le territoire.

2.2. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution

2.2.1. Milieux naturels et biodiversité

Le dossier est d'une très faible qualité sur ce point. Il ne va guère au-delà de lister les différents zonages environnementaux que le projet intercepte. Ainsi, les éléments phares du territoire en matière de biodiversité espèces et milieux naturels forestiers, ne sont pas cités. Dans le même sens, le dossier est superficiel sur les peuplements forestiers (nature précise, âge, traitement sylvicole appliqué, etc.).

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'état initial en matière de biodiversité en indiquant pour chaque zonage et au-delà plus largement pour le territoire les éléments clés de la biodiversité en insistant sur ceux liés aux milieux forestiers (espèces et milieux naturels) et en présentant les peuplements forestiers (nature, âge, sylviculture menée, etc.) en présence.

2.2.2. Paysage

Le dossier fait état des différents types des paysages sur le territoire, les cartographie et en présente une courte description. Cette dernière doit être complétée par des photographies représentatives. Au-delà, le dossier doit également être complété par une indication des menaces qui pèsent sur ces paysages en insistant sur le lien avec la réglementation des boisements. Les dispositifs de protection au titre du paysage ou du patrimoine (site inscrit ou classé, monument historique) sont simplement listés.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le diagnostic relatif au patrimoine en faisant état des menaces pesant sur le paysage et en décrivant les sites protégés au titre du paysage ou du patrimoine.

2.2.3. Eau

La thématique est insuffisamment traitée. Elle se limite à identifier les Sdage et Sage auxquels appartient le territoire et fait également état de l'existence d'un contrat de rivière. Le dossier présente également une carte des zones humides issue du site internet Datara administré par la Dreal sans expliquer l'origine des données (quels sont les critères ayant permis d'identifier ces zones ?). Ainsi, le dossier ne présente pas la cartographie des cours d'eau du territoire, les masses d'eau de la directive cadre sur l'eau ainsi que leur état et n'explique pas le lien fait entre la réglementation des boisements et les éléments présentés.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir le diagnostic relatif à l'eau en présentant :

- une cartographie des cours d'eau du territoire ;
- les masses d'eau, leur état écologique, les objectifs à atteindre et les pressions identifiées;
- le lien entre ces éléments et le document relatif à la réglementation des boisements.

2.2.4. Changement climatique

Le dossier se limite à affirmer que le projet de réglementation des boisements n'a pas d'incidence sur le climat. Les questions de séquestration de carbone en lien avec la disparition du couvert forestier, du choix des essences au regard du changement climatique ne sont pas abordées.

L'Autorité environnementale recommande de traiter les sujets de la diminution de séquestration de carbone entraîné par les défrichements ou déboisements et de l'adaptation des peuplements forestiers au changement climatique.

2.3. Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet de révision des réglementations de boisements a été retenu

Le dossier décrit le processus ayant abouti au projet présenté mais les éléments sont ténus puisque, par exemple, les comptes rendus des réunions ne sont pas présentés.

Globalement, le dossier fournit plus une explication du zonage retenu qu'une véritable justification sans que cela soit complet puisque, par exemple, les différences de distance retenues sur les communes (plantation par rapport aux habitations ou aux voiries) ne sont ni explicitées ni justifiées.

Par ailleurs, l'Autorité environnementale constate que les solutions alternatives étudiées par le Département du Puy-de-Dôme concernant le document de cadrage de ce type de réglementation, notamment le seuil de 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 au cadrage retenu, en précisant les critères notamment environnementaux utilisés, devrait être présenté.

L'Autorité environnementale recommande de :

- détailler l'arbre des décisions qui a mené à retenir ce zonage, en particulier sur le plan environnemental;
- de présenter les critères notamment environnementaux ayant conduit au document de cadrage retenu par le Département.

2.4. Effets notables probables de la mise en œuvre du projet de révision des réglementations des boisements sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser

La réglementation des boisements permet de « 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 d'assurer la préservation de milieux naturels ou de paysages remarquables » (Article L. 126-1 du Code rural).

L'analyse menée des incidences environnementales (pages 94 à 98) et celle relative à Natura 2000 sont assez succinctes, génériques et de qualité faible.

Globalement le dossier fait état d'impacts peu importants en s'appuyant principalement sur deux arguments : l'occupation des sols ne sera que peu modifiée, les défrichements des boisements sont hypothétiques. Le dossier fait également le pari que ces opérations de défrichement s'étaleront dans le temps.

Ces arguments sont, par eux-mêmes, insuffisants par exemple dès lors que des secteurs sensibles pour l'un ou l'autre des enjeux seraient touchés. Or, le dossier, ne donne pas l'assurance que tel ne sera pas le cas.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'évaluation des incidences environnementales du projet et de présenter les mesures prises pour y remédier, le cas échéant.

2.5. Dispositif de suivi proposé

Le dossier ne prévoit pas le dispositif de suivi, pourtant obligatoire et visé au 7° du II de l'article R.122-20 du code de l'environnement.

L'Autorité environnementale recommande d'élaborer, préalablement à la mise à l'enquête publique, le dispositif de suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures ERC mises en place.

2.6. Résumé non technique de l'étude d'impact

Le résumé non technique de trois pages est trop sommaire et ne comprend, ni les règlements qui entreront en vigueur, ni les zonages que le projet entend instituer.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre le résumé non technique en l'étoffant, d'inclure les règlements et les zonages institués ainsi que de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.