



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la révision du plan local d'urbanisme de
Villard-sur-Doron (Savoie)**

Avis n° 2018-ARA-AUPP-00507

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) dans sa réunion du 24 juillet 2018, a donné délégation à son président, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 2 mai 2018 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative à la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Villard-sur-Doron (Savoie).

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire 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.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la commune de Villard-sur-Doron, le dossier ayant été reçu complet le 22 juin 2018.

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, l'agence régionale de santé a été consultée le 02 juillet 2018 et a émis un avis le 31 juillet 2018.

À en outre été consultée la direction départementale des territoires de la Savoie qui a produit une contribution le 12 juillet 2018.

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.

Synthèse de l'Avis

La commune de Villard-sur-Doron, située au cœur de la région du Beaufortain entre Albertville et Bourg-Saint-Maurice, connaît un faible dynamisme démographique. Sa population s'élève à environ 700 habitants permanents, en quasi-stagnation depuis 10 ans, et près de 80 % de ses logements sont des résidences secondaires. Son projet de PLU se donne pour objectif de redynamiser à horizon 2028 son territoire en offrant notamment de nouvelles possibilités en termes d'habitat permanent et d'accompagner le développement des stations de ski en créant des lits touristiques supplémentaires ; il doit également intégrer les dernières évolutions législatives en matière d'urbanisme (Grenelle II, loi ALUR notamment).

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce territoire et le projet de PLU sont :

- la consommation des espaces naturels et agricoles ;
- la préservation des milieux naturels, du cadre paysager et de la ressource en eau potable ;
- la prise en compte des risques naturels ;
- la maîtrise des déplacements.

Le rapport de présentation comprend formellement toutes les parties prévues par les textes au titre de l'évaluation environnementale, à l'exception du résumé non technique. Il souffre cependant de quelques défauts de présentation (cartographies peu lisibles, redondances, absence de pagination) qui nuisent à son appropriation et, outre l'absence du résumé non technique, à la bonne information du public. Son contenu comporte également un certain nombre de lacunes ou inexactitudes, notamment en matière de :

- état initial de l'environnement à l'échelle des secteurs susceptibles d'être urbanisés ;
- justification des choix d'objectifs de développement ;
- analyse des incidences du projet sur l'environnement, tant au plan global (sous-estimation des incidences sur le paysage, les risques naturels et la consommation d'espace) qu'à l'échelle des secteurs susceptibles d'être urbanisés.

En termes de gestion économe de l'espace, le projet basé sur une hypothèse haute de croissance démographique (+1,2 % par an entre 2018 et 2028), prévoit une consommation globale de 3,8 ha pour l'habitat permanent et de 5,8 ha pour l'habitat à vocation touristique, soit un total de 9,5 ha supérieur à celui de la période précédente (8,3 ha entre 2004 et 2015). Si un objectif de densité de 17 logements/ha est affiché dans le PADD pour l'habitat permanent, les dispositions prescriptives du projet (OAP) ne permettent pas d'assurer que cet objectif sera respecté. Par ailleurs, rien ne semble prévu pour favoriser l'habitat permanent par rapport aux résidences secondaires ; le risque est grand de voir l'espace urbanisable utilisé en majeure partie pour la construction de résidences secondaires, comme cela a été le cas les années passées.

Le projet prend globalement bien en compte les enjeux relatifs aux milieux naturels et à la ressource en eau à l'échelle globale du territoire communal. Néanmoins, les insuffisances de l'étude d'impact ne permettent pas toujours de bien caractériser les impacts, notamment sur les zones humides et les paysages.

Le projet prend bien en compte les enjeux relatifs aux risques naturels et à la maîtrise des déplacements.

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

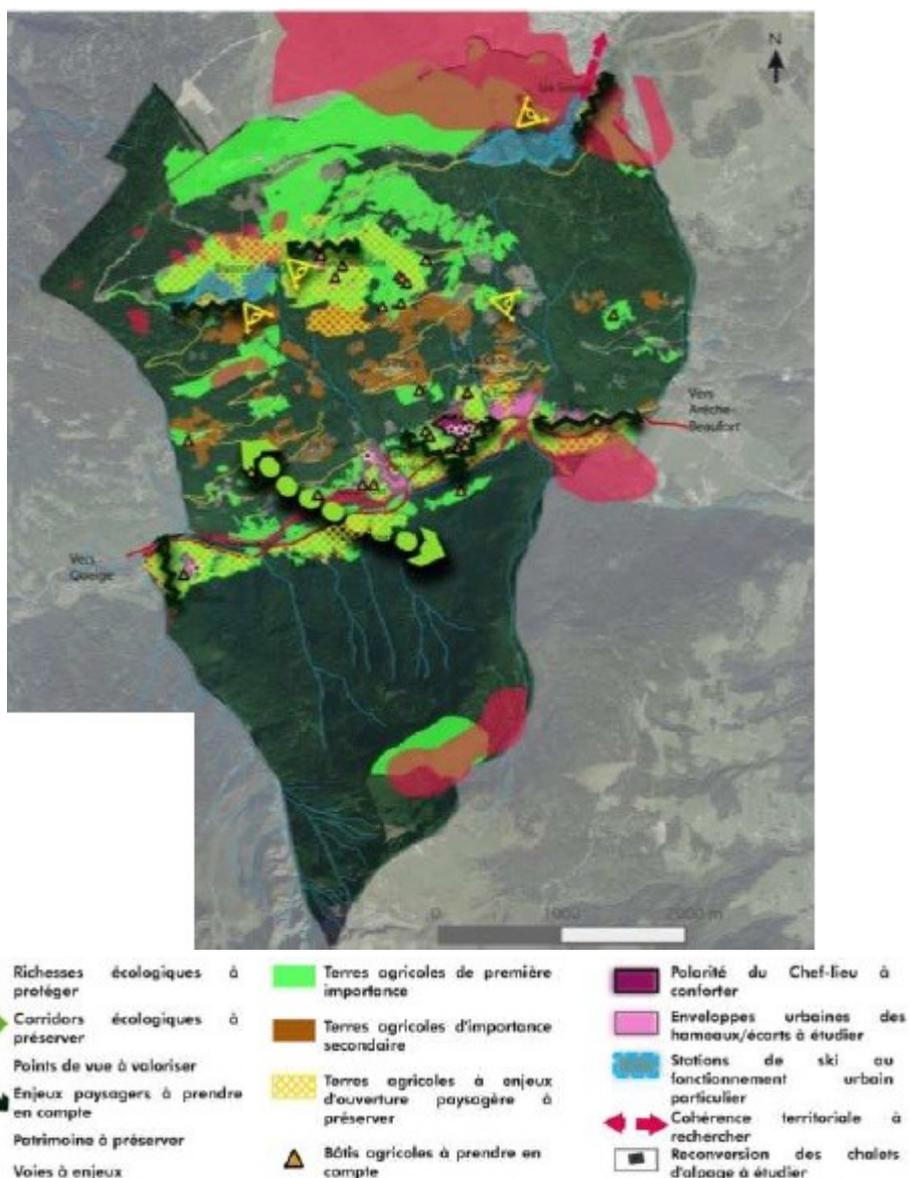
Avis détaillé

1. Contexte, présentation du territoire, du PLU et des enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du PLU de Villard-sur-Doron.....	6
1.3. Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l’Autorité environnementale.....	7
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies dans le rapport de présentation.....	7
2.1. Articulation du projet de PLU avec les plans et programmes d’ordre supérieur.....	7
2.2. État initial de l’environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	8
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.....	10
2.4. Analyse des incidences notables probables sur l’environnement et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	11
2.5. Indicateurs de suivi et résumé non technique.....	11
3. Analyse de la prise en compte de l’environnement par le projet de PLU.....	12
3.1. La consommation des espaces naturels et agricoles.....	12
3.2. La préservation des milieux naturels, du cadre paysager et de la ressource en eau potable.....	13
3.3. La prise en compte des risques naturels.....	14
3.4. La maîtrise des déplacements.....	15

1. Contexte, présentation du territoire, du PLU et des enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

La commune de Villard-sur-Doron, d'une population d'environ 700 habitants, au sein de la communauté de communes du Beaufortain et du territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Arlysère¹, se situe entre deux communes dynamiques du massif alpin savoyard, Albertville à l'ouest et Bourg-Saint-Maurice à l'est.



Source : Rapport de présentation, 1.3-évaluation environnementale, synthèse cartographique de l'analyse environnementale.

1 Villard-sur-Doron fait partie des villages de montagne au sein de l'armature territoriale du SCoT Arlysère.

La commune est en quasi-stagnation démographique². Environ 80 % de ses logements sont des résidences secondaires.

Le territoire de la commune s'avère contrasté du fait de sa configuration topographique. Il s'inscrit au sein du massif montagneux du Beaufortain et est parcouru d'ouest en est par la vallée du Doron qui concentre l'essentiel de l'urbanisation le long du principal axe de circulation, la RD925, mis à part les secteurs de développement touristique qui sont situés sur l'adret, en partie nord du territoire communal. Au contraire, l'ubac³, en partie sud, se caractérise par un aspect plus naturel car fortement boisé et moins favorable à l'occupation humaine du fait de sa faible exposition au soleil.

Du point de vue environnemental, la commune comporte plusieurs secteurs patrimoniaux identifiés par trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I (« Tourbières des lacs des saisis », « Tourbière du Lata du Vaz », « Landes et tourbières sous Roche Plane ») et de type II (« Ensemble de zones humides du nord du Beaufortain » et « Beaufortain »), plusieurs zones humides inventoriées sur le plan départemental dont la plus importante, la tourbière des Saisies, présente une superficie de 475 ha.

Sur le plan de l'activité touristique, la commune comporte deux sites intégrés au domaine skiable des Saisies⁴ sur le versant nord : Bisanne 1500 à l'ouest et le secteur de la Forêt à l'est. Cet ensemble est par ailleurs intégré depuis 2005 à l'Espace Diamant, grand domaine skiable regroupant par des liaisons « ski aux pieds » cinq stations de ski⁵.

1.2. Présentation du PLU de Villard-sur-Doron

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du projet de PLU indique que « la commune de Villard-sur-Doron a souhaité réviser son PLU pour trois raisons :

- une demande non satisfaite en logements et en foncier, de la part d'actifs travaillant dans les pôles d'emploi environnants,
- la nécessité de pallier le risque de vieillissement de la population,
- un besoin de développer l'offre de lits touristiques pour accompagner le développement des stations »⁶.

Le projet de révision du PLU envisage pour cela l'accueil de 127 habitants supplémentaires à horizon 2028 sur la base d'une croissance de 1,2 % par an et identifie le besoin de construire 64 logements sur un foncier constructible global de 3,8 ha⁷.

Par ailleurs, dans le but de conforter l'activité touristique sur son territoire, il prévoit de consommer environ 5,8 ha d'espaces naturels et agricoles en vue d'étendre des unités touristiques nouvelles (UTN) existantes sur les sites de Bisanne 1500 et du secteur de la Forêt avoisinant le village des Saisies⁸. Le projet

2 Sur la période allant de 2006 à 2015 (dernier recensement connu à ce jour), la population municipale est passée de 682 à 698 habitants, soit une croissance de 0,2 % par an.

3 Ce terme est vernaculaire dans les Alpes européennes et désigne les versants d'une vallée de montagne les moins exposés au soleil.

4 Un réseau de téléskis permet la liaison avec la station des Saisies située sur la commune de Hauteluce.

5 Stations de Praz-sur-Arly, Flumet, Notre-Dame-de-Bellecombe, Crest-Voland Cohennoz et Hauteluce-Les Saisies.

6 Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), p.2.

7 Rapport de présentation, 1.2-justifications, p.25.

8 Ces projets d'extensions d'UTN figurent dans les objectifs de développement touristique fixés au document d'orientations générales (DOG) du SCoT Arlysère approuvé en 2012. Ils font l'objet d'une mise en compatibilité dans le SCoT par une procédure de modification en cours d'approbation à ce jour. Le dossier de saisine au titre de l'autorité environnementale de février 2018 ainsi que le rapport d'évaluation du SCoT publié en mai 2018 indiquent qu'il resterait à produire 1560 lits touristiques sur les sites des Saisies (Hauteluce et Villard-sur-Doron) et de Bisanne 1500 sur un total de 4100 lits à créer depuis l'approbation du SCoT.

d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU affiche la création de 1000 à 1300 lits supplémentaires sur les deux sites⁹.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Autorité environnementale

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de PLU et dans son évaluation environnementale sont :

- la consommation des espaces naturels et agricoles ;
- la préservation des milieux naturels, du cadre paysager et de la ressource en eau potable ;
- la prise en compte des risques naturels ;
- la maîtrise des déplacements.

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

Le rapport de présentation (RP) se décompose en trois livrets : « *Diagnostic* », « *Justifications* », « *Évaluation environnementale* ». Dans la suite du présent avis, ces trois parties du RP sont dénommées respectivement RP1, RP2 et RP3.

Au plan pratique, bien que cette présentation décomposée permette une appropriation progressive du document par le lecteur, elle présente certains défauts qui peuvent nuire à sa portée informative : absence de pagination dans le RP3, cartographies bien souvent peu ou pas lisibles au regard de la trop petite taille des caractères des légendes associées, redondances contrevenant à une cohérence d'ensemble ou des inexactitudes sur le plan réglementaire¹⁰.

D'un point de vue général, à l'exclusion du résumé non technique, le RP comporte les éléments requis par les textes applicables mais la démarche de l'évaluation environnementale n'apparaît pas toujours suffisamment bien restituée. Or cette restitution s'avère importante notamment en vue d'assurer une traçabilité des choix opérés dans le cadre du projet de document d'urbanisme. Les remarques qui suivent, visent notamment à le souligner.

2.1. Articulation du projet de PLU avec les plans et programmes d'ordre supérieur

La description de l'articulation du projet de PLU avec les autres plans et programmes d'ordre supérieur et avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte se trouve en différentes parties du RP : il est fait référence à la notion de SCoT intégrateur en préambule du RP1 puis les documents d'ordre

9 PADD p.8. NB : l'objectif affiché par le PADD est de 1000 lits supplémentaires sur le secteur de Bisanne 1500 et de 300 lits sur le domaine des Saisies, à cheval sur les deux communes d'Hauteluze et de Villard-sur-Doron.

10 Ainsi, deux dispositifs de suivi au niveau de détail distinct, sont envisagés : dans le RP2 p.50 et dans le RP3 p.55, au titre de l'évaluation environnementale. La partie relative à la compatibilité ou à la prise en compte des documents de rang supérieur se retrouve à la fois dans le RP2 et le RP3. Par ailleurs, le cadre réglementaire présenté comme celui de l'évaluation environnementale du PLU dans le RP1 puis le RP3, n'est pas le bon : l'article R.104-18 du code de l'urbanisme ne s'applique qu'aux documents d'urbanisme « *qui ne comportent pas de rapport de présentation en application d'autres dispositions* », ce qui n'est pas le cas des PLU.

supérieur pouvant concerner le PLU sont listés une première fois dans le RP2¹¹ avant d'être déclinés une seconde fois dans le RP3 dédié à l'évaluation environnementale. Cette présentation manque de clarté et d'organisation d'autant que, s'agissant en particulier de l'analyse de l'articulation du projet de PLU avec le SCoT Arlysère, elle se retrouve éclatée entre le RP2 et le RP3¹².

Par ailleurs, en ce qui concerne les objectifs de gestion économe de l'espace et de développement touristique, le RP ne propose aucun développement démontrant la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT mais aussi avec le plan de gestion du risque inondation (PGRI) Rhône-Méditerranée.

L'Autorité environnementale recommande de :

- **clarifier l'analyse de la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT en la complétant notamment du point de vue des enjeux de gestion économe de l'espace et de développement touristique ;**
- **compléter le dossier par une analyse de sa compatibilité avec le PGRI Rhône Méditerranée.**

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

Le RP1 présente les éléments de l'état initial de l'environnement à partir de données bibliographiques et de visites de terrain, ces dernières n'étant toutefois pas réellement retracées. Le RP2 présente également quelques éléments généraux d'état initial concernant les secteurs ouverts à l'urbanisation.

Plusieurs synthèses intermédiaires sont réalisées sous forme de tableaux à double entrées (atouts/difficultés) conduisant à la formulation d'enjeux. Ces enjeux ne sont toutefois pas exposés concernant des thématiques pourtant importantes telles que les risques naturels couvrant une large partie du territoire et le développement de l'habitat touristique sur les sites des stations.

De plus, la hiérarchisation des enjeux est absente et la cartographie de synthèse ne livre pas une grille de lecture plus précise sur cette hiérarchie¹³.

Le RP3 présente également une synthèse des enjeux environnementaux par thématiques¹⁴ et les confronte aux perspectives d'évolution en l'absence de mise en œuvre du PLU, pour aboutir à un « scénario au fil de l'eau »¹⁵. Néanmoins, les perspectives d'évolution du territoire prennent comme scénario de référence la poursuite de l'évolution constatée ces dernières années dans le cadre du PLU en vigueur. Or, le PLU en

11 S'agissant de l'évaluation environnementale du PLU de Villard-sur-Doron, il est attendu que le RP fasse une analyse de sa compatibilité avec le SCoT Arlysère approuvé en 2012, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhône Méditerranée 2016-2021 et une analyse de la prise en compte du schéma de cohérence écologique (SRCE) Rhône-Alpes ce qui est le cas présent mais aussi du plan de gestion du risque inondation (PGRI) du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021.

12 Dans le RP2 : il est présenté la situation au sein de l'armature territoriale du SCoT, les objectifs de densités minimales assignées ; dans le RP3 : « la biodiversité et les milieux naturels », « l'agriculture », « les ressources naturelles », « le paysage ». À noter qu'il est possible que cette présentation éclatée soit liée à l'erreur sur le cadre réglementaire s'appliquant à l'évaluation environnementale des PLU, comme indiqué supra.

13 RP1 p.147, deux trames graphiques sont simplement figurées sur l'espace communal : enjeux forts/enjeux modérés.

14 NB : cette synthèse, présentée au point 4.2 du RP3, reprend pour certaines thématiques les enjeux tels qu'identifiés dans le RP1 et les développe pour d'autres thématiques. Comme dans le RP1, les enjeux ne sont pas hiérarchisés. Une carte de synthèse des enjeux environnementaux, plus détaillée que celle du RP1, est également présentée (malheureusement, sa définition insuffisante la rend difficile à exploiter).

15 Les thématiques présentées sont : le paysage, l'agriculture, les déplacements, la qualité de l'air, l'environnement sonore, les ressources naturelles, les risques naturels et technologiques, la biodiversité et les dynamiques écologiques, l'énergie et le climat, les déchets, la consommation d'espace et les formes urbaines.

vigueur a été élaboré dans un contexte législatif et sociétal totalement différent du contexte actuel. En particulier, il ne respecte pas les lois Grenelle et ALUR et doit impérativement être révisé pour les prendre en compte et ne peut donc pas être considéré comme une référence méthodologiquement pertinente.

Par ailleurs, les données relatives aux réseaux d'assainissement des eaux usées ou d'eau potable apparaissent trop anciennes ou non conclusives¹⁶.

S'agissant de la thématique relative à la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, le RP1 expose un bilan du PLU de 2004 à 2015¹⁷ ainsi qu'une définition du potentiel foncier constructible dont la méthode apparaît claire¹⁸.

La mobilisation du potentiel bâti réhabilitable ou pouvant changer de destination n'est cependant pas intégrée à la réflexion.

Pour ce qui concerne la partie relative aux milieux naturels et à l'échelle du PLU, elle apparaît bien documentée à l'échelle globale de la commune à partir des données d'inventaires existants. Les continuités écologiques identifiées à l'échelle du schéma de cohérence écologique (SRCE) et du SCoT sont reprises dans la cartographie relative aux dynamiques écologiques de la commune. Cependant, les caractéristiques des milieux naturels ne sont pas précisées à l'échelle des différents secteurs ouverts à l'urbanisation par le projet de PLU¹⁹. Or, les éléments identifiés à l'échelle globale de la commune ne sont pas suffisamment précis pour permettre d'identifier les impacts éventuels des aménagements futurs sur ces zones²⁰.

L'Autorité environnementale recommande :

- **de préciser l'état initial de l'environnement à l'échelle des « zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan », c'est à dire au minimum à l'échelle de chacune des zones destinées à une urbanisation future, sans omettre la zone 2AU ni l'emprise des emplacements réservés** ²¹ ;

16 Le bilan de fonctionnement de la station d'épuration, retracé dans le RP, date de 2011 et l'état de la ressource en eau potable n'est pas clairement exposé au regard des besoins de développement touristique des sites de Bisanne 1500 et des Saisies.

17 RP1 p.56 : 8,3 ha sont consommés pour les constructions neuves soit 0,7 % par an. La méthodologie conduisant à ce résultat n'est pas clairement établie alors que des matériaux sont présents dans les parties avoisinantes (analyse des permis de construire délivrés entre 2002 et 2015, photo aériennes interprétées du bâti et sa typologie avec fond cadastré).

18 RP1 p.66 : le bilan fait état cependant de 1,7 ha en foncier disponible or l'addition des surfaces par secteurs conduit à une surface de 1,45 ha en réalité.

19 Les tableaux apparaissent trop synthétiques pour estimer la qualité de l'état initial des secteurs susceptibles d'être impactés par le projet de PLU. Par ailleurs, le dossier de modification du SCoT Arlysère de février 2018 (p.42) préconise de lever tout potentiel impact sur l'espace de fonctionnalité de la tourbière des Saisies au droit de l'extension du site touristique : « *la délimitation des zones constructibles du PLU de Villard [sur-Doron] devra permettre de confirmer précisément, au moyen d'études de terrain, l'absence d'enjeu environnemental sur la zone constructible* ». Ce point est d'ailleurs déjà souligné dans la note de synthèse hydraulique de 2015 relative à la gestion des eaux pluviales des secteurs Plan du pré et La Forêt et annexée au présent projet de PLU (p.8) : « *les zones s'inscrivent dans le bassin d'alimentation des tourbières des Saisies (...) Le recensement de tourbières à proximité des zones d'urbanisation sous-entend peut être la présence de zones humides au droit des secteurs d'urbanisation.* »

20 Ainsi par exemple, en ce qui concerne les zones humides, une identification précise des zones humides a été réalisée non pas dans le cadre du projet de PLU mais dans le cadre du projet d'aménagement du télésiège de la Légette, afin de préciser les éléments issus des inventaires existants ; ces éléments sont repris dans le RP3 au point 6.3 (« Analyse du zonage – Les Saisies). La délimitation de la zone humide à l'échelle du projet est sensiblement différente de celle identifiée à plus grande échelle et reportée sur le plan de zonage du PLU ; certains espaces non identifiés comme humides sur le plan de zonage sont en réalité des zones humides.

- de formaliser plus clairement les enjeux relatifs aux risques naturels ainsi que ceux qui sont en relation avec le développement touristique des stations de Bisanne 1500 et des Saisies ;
- d'actualiser les données relatives aux réseaux d'assainissement des eaux usées et d'apporter une analyse de l'adéquation besoins/ressources en eau potable ;
- d'intégrer dans la recherche du potentiel de densification le bâti réhabilitable ou les constructions pouvant faire l'objet d'un changement de destination.

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

Les raisons ayant sous tendu le projet de PLU sont affirmées mais apparaissent souvent insuffisamment étayées. Notamment, les éléments du diagnostic ne font pas apparaître clairement des besoins forts en termes d'accueil de population résidente ou touristique (ils sont peu développés en la matière)²².

Le rapport laisse apparaître que les secteurs classés en zone AU et qui peuvent faire l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ont connu des évolutions conduisant à leur réduction ou à leur déclassement au regard notamment de critères de préservation agricole ou d'enjeu sécuritaire. Ces évolutions témoignent opportunément du caractère itératif de la réflexion conduite.

En termes de développement démographique, le projet de PLU envisage l'accueil de 127 habitants supplémentaires par rapport au dernier recensement officiel de 2015, soit une croissance de 1,2 % par an et la production en conséquence de 64 logements à répartir sur une surface globale de 3,8 ha pour l'habitat permanent. Ce taux de croissance apparaît très optimiste au regard de la stagnation démographique constatée durant la dernière décennie. Par ailleurs, l'évolution envisagée du nombre de résidences secondaires n'est pas précisée alors qu'elle se révèle être un enjeu important au titre du PADD et du RP.

En outre, en matière de développement de l'hébergement touristique, les objectifs de construction et de consommation d'espaces naturels et agricoles ne sont pas affichés dans le RP, ce qui ne permet pas de mesurer l'adéquation entre le dimensionnement des périmètres ouverts à l'urbanisation et les besoins identifiés.

Enfin, le projet de PLU prévoit plusieurs emplacements réservés²³ dont la nature n'est pas précisée et dont certains sont situés en zone naturelle (N) ou agricole (A), sans qu'il soit fait état de leur justification et qu'ils soient intégrés au bilan de la consommation des espaces naturels et agricoles.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir et de compléter l'explication des choix retenus pour tenir compte de l'ensemble des observations ci-dessus.

21 Au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit présenter « *notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan* » (art.R.151-3 du code de l'urbanisme). Ces zones sont notamment les espaces non encore bâtis que le projet de PLU permettra d'urbaniser, que ces espaces aient été ou pas classés en zone urbaine ou urbanisable dans le document d'urbanisme antérieur.

22 Le RP2 affirme ainsi que « *l'attractivité communale, tant pour les populations que pour les flux économiques, n'a [...] jamais paru aussi grande et les projets qui marquent le territoire, devraient participer à renforcer ce phénomène.* » (p.7). Cette affirmation n'est pas étayée par des éléments probants dans l'état initial.

23 Il s'agit en particulier des emplacements réservés (ER) suivants : ER06,ER07, ER10, ER11, ER15, ER18.

2.4. Analyse des incidences notables probables sur l'environnement et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives

Le RP3 présente l'analyse des incidences environnementales des choix opérés et les mesures destinées à éviter, réduire et compenser les incidences négatives probables à la fois à l'échelle du PLU par thématiques (les mêmes que celles présentées pour identifier les enjeux environnementaux) et à l'échelle des secteurs classés en zone 1AU.

À l'échelle globale du PLU²⁴, le système d'évaluation semble assez juste²⁵. Toutefois,

- en ce qui concerne le paysage, l'incidence qualifiée de neutre apparaît manifestement sous-évaluée ; en particulier, les développements possibles sur les zones de Bisanne et des Saisies auront d'évidence un impact non négligeable et ne semblent pas prises en compte ;
- s'agissant de la thématique « risques naturels et technologiques », l'incidence qualifiée de positive est également à minorer compte tenu du fait que plusieurs zones ouvertes à l'urbanisation restent situées en zone d'aléa (constructibles sous conditions) au titre du plan de prévention des risques naturels (PPRn) ;
- en ce qui concerne la consommation d'espace, même s'il est indiqué que l'objectif de densité du PADD est plutôt vertueux et que certaines surfaces constructibles ont été réduites, il n'en demeure pas moins que des espaces agricoles et naturels non négligeables vont être urbanisés : la qualification de neutre de l'incidence du projet de PLU apparaît donc erronée.

À l'échelle des secteurs²⁶, les propos apparaissent en revanche trop génériques du fait que l'analyse des secteurs a été synthétisée en deux parties (secteur aval et secteur amont) et non secteur par secteur. De plus, l'analyse des incidences environnementales des secteurs d'extension à vocation d'hébergement touristique apparaît confuse²⁷. Par ailleurs, en matière de milieux naturels et de biodiversité, les insuffisances de l'état initial de l'environnement (cf. ci-avant) ne permettent pas d'apprécier correctement le niveau des incidences.

Pour ce qui concerne les mesures permettant d'éviter, de réduire voire de compenser les incidences négatives, leur description à l'échelle des secteurs à urbaniser manque de construction et renvoie simplement au respect des OAP. Cette présentation mériterait d'être davantage reliée aux schémas illustratifs des OAP et à leurs explications associées.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre et compléter le rapport de présentation sur ces différents points.

2.5. Indicateurs de suivi et résumé non technique

La présentation du **dispositif de suivi** se trouve dédoublée, à la fois présente dans le RP2 et le RP3, mais avec un contenu différent. Cette présentation n'est pas claire pour le lecteur et semble provenir d'une erreur de lecture sur le plan juridique.

24 cf. RP3, point 5.2

25 Toutefois, s'agissant de la thématique « *risques naturels et technologiques* », l'incidence qualifiée de positive reste à minorer compte tenu du fait que plusieurs zones ouvertes à l'urbanisation restent situées en zone d'aléa (constructibles sous conditions) au titre du plan de prévention des risques naturels (PPRn).

26 cf. RP3, point 6.2

27 RP3 p.44 : l'impact est qualifié dans le texte à la fois comme négatif, puis modéré et enfin faible.

En effet, la référence juridique venant présenter le dispositif de suivi contenu dans le RP2 s'avère obsolète²⁸, elle ne peut donc servir de base pour établir celui-ci.

Quant au dispositif présenté au titre de l'évaluation environnementale, figurant au RP3, il comprend des indicateurs regroupés par thématiques, les sources de données et la périodicité de leur recueil.

Le cadre général semble adapté à l'échelle d'une commune de la taille de Villard-sur-Doron. Cependant, il est à noter qu'au regard du projet de PLU proposé, le suivi du développement touristique des stations et de la consommation d'espace se révèle stratégique et que ces facteurs mériteraient également d'être suivis au travers d'indicateurs pertinents.

Enfin, ce qui est présenté comme **résumé non technique** dans le RP, ne présente en réalité en une page que la description de la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée²⁹. Il ne répond aucunement à ce qui est attendu d'un résumé non technique. **L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel du rapport de présentation, qu'il a vocation à apporter au public les principaux éléments de compréhension du dossier et doit pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité.**

L'Autorité environnementale recommande de :

- présenter un dispositif unique et intégré de suivi des effets environnementaux du PLU en application du 6° de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme ;
- le compléter notamment en ce qui concerne le suivi de la consommation d'espace et des effets de l'activité touristique ;
- produire un véritable résumé non technique, c'est à dire retraçant les principaux éléments de compréhension du projet, présentant des cartographies venant illustrer les enjeux environnementaux et les orientations proposées.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

3.1. La consommation des espaces naturels et agricoles

Le PADD affiche « un objectif de densification afin de modérer la consommation foncière par rapport à celle de ces 10 dernières années : maintenir une moyenne minimum de 17 logements à l'hectare avec l'objectif d'être plus vertueux que sur la période précédente. »³⁰

Il convient tout d'abord de signaler que cette affirmation ne peut être étayée uniquement sur la base d'une densité et qu'elle devrait à minima s'accompagner d'un comparatif entre la consommation de la dernière décennie (8,3 ha entre 2004 et 2015³¹) et les surfaces qui seront réellement consommées par le projet de PLU.

28 Le RP2 p.50 cite la version de l'article L.123-12-1 du code de l'urbanisme modifiée à plusieurs reprises depuis le 1^{er} janvier 2013 puis abrogée par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

29 Le 7° de l'article R.151-3 demande à ce que le rapport de présentation d'un PLU au titre de l'évaluation environnementale comporte « un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée. »

30 PADD p. 3.

31 RP1 p.55.

Après analyse des choix et des dispositifs mis en place, la traduction opérationnelle de cette orientation n'apparaît pas de façon flagrante :

- En termes d'habitat permanent, le projet de PLU identifie un besoin de construire 64 logements sur une surface de 3,8 ha d'ici 2028. La ventilation de ce besoin entre le potentiel de densification identifié initialement (35 logements sur 1,7 ha disponibles) et les zones d'extension envisagées, n'est cependant pas présentée. Par ailleurs, rien ne permet d'assurer que la densité moyenne de 17 logements par ha sera respectée, notamment en l'absence de données sur le nombre de logements prévus dans le cadre de chacune des OAP³². Par ailleurs, rien ne semble prévu pour favoriser l'habitat permanent par rapport aux résidences secondaires et le risque est grand de voir l'espace urbanisable dégagé par le projet de PLU (justifié par un objectif de progression démographique qui semble très optimiste) utilisé en majeure partie pour la construction de résidences secondaires, comme cela a été le cas les années passées.
- En termes d'habitat à vocation touristique, le PADD prévoit de consommer 5,8 ha en vue de :
 - la réalisation de 300 lits sur le domaine des Saisies partagé entre les communes de Hauteluce et de Villard-sur-Doron, ce qui ne permet pas de déterminer précisément l'objectif assigné à Villard-sur-Doron ;
 - la création de 1000 lits sur la station de Bisanne 1500.

Cet objectif n'est assorti d'aucune indication de densité de lits par ha, ce qui ne permet pas non plus d'apprécier ces projets d'extension au regard de l'enjeu d'une gestion économe des espaces naturels et agricoles.

Sur le plan du règlement écrit, les dispositions prévues aux articles A2 et N2 visant à autoriser les extensions certes limitées (30 à 40 m² selon le cas) de surface de plancher invitent également à la réflexion sur une consommation supplémentaire potentielle d'espaces naturels et agricoles, du fait du nombre assez important de bâtiments existants en situation isolée, concernés sur le versant nord (chalets d'alpage).

L'Autorité environnementale recommande de clarifier les choix en matière de consommation d'espaces naturels et agricoles (densification et extensions) et de réexaminer les dispositions prescriptives (OAP et règlement) de manière à assurer une gestion économe de l'espace cohérente avec notamment le projet affiché en termes de densités.

3.2. La préservation des milieux naturels, du cadre paysager et de la ressource en eau potable

L'axe 4 du PADD met notamment en avant la protection de la biodiversité et la préservation du cadre paysager.

Au règlement graphique, les principaux points de sensibilité environnementale (en particulier zones humides et corridor écologique reliant le versant nord au versant sud, identifié dans l'état initial) sont correctement retranscrits par une trame spécifique et un classement en zones A ou N.

Néanmoins, la portée de l'identification des zones humides au plan de zonage peut s'avérer atténuée en raison de l'absence d'une part d'une délimitation précise de ces zones à l'échelle des secteurs urbanisables,

32 D'autant plus qu'au regard du parcellaire présenté dans les schémas d'aménagement des OAP et de quelques données sur le nombre de logements, il semble que les densités soient en réalité significativement plus faibles (entre 11 et 13 logements par ha pour les secteurs d'Etraz ouest, les Dévies et Cudray) que l'objectif affiché et en deçà des prescriptions du SCoT Arlysère qui mentionne une densité minimale de 15 logements par ha pour les opérations faisant l'objet d'extensions.

d'autre part de disposition explicite dans le règlement écrit des zones A et N interdisant leur assèchement, drainage ou imperméabilisation³³.

De plus, au droit de l'extension du secteur de la Forêt (station des Saisies), l'état initial ne permet pas de statuer sur l'absence d'enjeu relatif aux zones humides (la zone étant située par ailleurs au sein de la ZNIEFF de type II dénommée « Ensemble des zones humides du Nord du Beaufortain ») et l'OAP associée ainsi que le règlement de la zone 1AU ne garantissent pas nécessairement une protection forte des habitats boisés présents³⁴.

Concernant le paysage, plusieurs dispositions au sein des OAP ou du règlement écrit contribuent à sa bonne préservation et à la limitation des impacts de l'urbanisation envisagée. À titre illustratif, le projet de PLU prévoit la mise en place d'une OAP thématique visant à maîtriser les formes urbaines en fond de vallée en préconisant notamment des caractéristiques constructives adaptées au site du projet et en limitant les reproductions à l'identique des constructions nouvelles sur des unités foncières contiguës. Il n'en demeure pas moins que les urbanisations nouvelles proposées dans le versant nord (Bisanne, Les Saisies), très visibles depuis l'extérieur, auront un impact possiblement fort, même si les éléments présentés ne permettent pas d'en préciser le niveau.

S'agissant de la ressource en eau potable, le PADD vise « un développement en cohérence avec la capacité des infrastructures de services publics » et « une ressource en eau à maintenir en quantité suffisante ». La mise en place récente de plusieurs périmètres de protection de captages et leur report au règlement graphique apparaît une première mesure nécessaire à l'application de cette orientation. À l'échelle des projets d'extension des stations touristiques, il reste néanmoins à démontrer clairement leur compatibilité avec l'état de la ressource et conditionner leur réalisation à l'adéquation entre les besoins et les ressources disponibles.

L'Autorité environnementale recommande d'engager une réflexion visant, pour les secteurs des stations touristiques vouées à se développer, à compléter les OAP ainsi que les dispositions réglementaires dans le but de les rendre plus robustes en ce qui concerne la préservation des zones humides et des boisements naturels.

3.3. La prise en compte des risques naturels

Le plan de prévention des risques naturels (PPRn) de Villard-sur-Doron approuvé en 2003 et couvrant l'ensemble des secteurs urbanisés et urbanisables à la date de son approbation apparaît bien pris en compte dans le cadre du projet de PLU.

A titre d'exemple, au projet de plan de zonage, les zones soumises à des risques sont reportées ; à l'échelle des projets, la modification de la localisation de l'extension du site des Saisies a conduit à l'extraire de toute zone d'aléa.

De même, les dispositions générales du règlement écrit prévoient des mesures conservatoires le long des ruisseaux et torrents hors secteur d'étude du PPR participant à la maîtrise de l'urbanisation vis-à-vis de la

33 Les articles A2 et N2 du règlement précisent seulement que sont autorisés « les affouillements et/ou exhaussements [...] à condition que d'une part leurs modalités techniques assurent la préservation des espaces naturels et leurs qualités paysagères et d'autre part que le projet ne porte pas préjudice à la gestion du parcellaire agricole ».

34 Le dossier de modification n°1 du SCoT Arlysère (p.42) préconise à cet égard que « le règlement du futur PLU veillera également à ce que le projet cohabite harmonieusement avec les boisements proches, et que toute coupe ou abattage d'arbre soit justifiée soit par des impératifs techniques, fonctionnels ou de sécurité, soit par des raisons propres à la composition architecturale du futur projet. »

problématique du risque d'inondation ou des coulées de boues torrentielles.

3.4. La maîtrise des déplacements

Le PADD, dans son axe 2, projette l'amélioration des conditions de circulation et de déplacements, notamment en permettant des liaisons « modes doux » entre le chef-lieu et le hameau de l'Etraz.

Cet enjeu fait l'objet d'une traduction pertinente par la mise en place d'une OAP thématique conduisant à orienter l'organisation des différents modes de transport notamment ceux en lien avec les équipements de proximité du chef-lieu (commerces et services publics). Au plan de zonage, plusieurs emplacements réservés relatifs à l'aménagement de nouvelles voiries viennent aussi inscrire dans le temps ce projet d'organisation spatiale.