



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet
de carte communale
de la commune de Saint-Pourçain-sur-Besbre (03)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-910

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 3 mars 2020, à Lyon. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis relatif au projet de carte communale de la commune de Saint-Pourçain-sur-Besbre (Allier).

Étaient présents et ont délibéré : Patrick Bergeret, François Duval, Joël Prillard.

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

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par la communauté de communes Entr'Allier Besbre et Loire, pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 16 décembre 2019.

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

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 7 février 2020.

A en outre été consultée la direction départementale des territoires du département de l'Allier qui a produit une contribution le 31 janvier 2020.

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.

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

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. 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.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R. 104-25 du code de l'urbanisme).

Synthèse de l'Avis

La commune de Saint-Pourçain-sur-Besbre fait partie de la communauté de communes Entr'Allier Besbre et Loire et s'étend sur 3 299 ha. Elle est située à une trentaine de kilomètres au sud-est de Moulins. Le territoire communal est marqué par un habitat dispersé (hameaux, fermes isolées) et une faible densité habitée. La commune compte 418 habitants (INSEE 2017). Le parc d'attraction et animalier du Pal est le principal attrait touristique du territoire.

Par délibération en date du 19 février 2019, la commune de Saint-Pourçain-sur-Besbre, jusqu'alors soumise au règlement national d'urbanisme, a décidé d'élaborer une carte communale. Le conseil communautaire a décidé de poursuivre la procédure par délibération du 20 mai 2019.

Le projet de carte communale prévoit sur sa durée (2020-2035) la construction de 34 à 47 logements. D'après le dossier, cet objectif vise l'accueil de 50 à 70 habitants supplémentaires et génère une consommation foncière de 6,1 à 7,6 ha pour l'habitat. Le projet prévoit également la consommation de plus de 143 ha pour l'activité touristique destinés à l'extension du parc d'attraction et animalier du Pal et à des hébergements touristiques.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux de ce projet de carte communale sont :

- la gestion économe de l'espace et la maîtrise de l'étalement urbain,
- la préservation des milieux naturels à forte valeur écologique présents sur la commune, dont le site Natura 2000 « Sologne Bourbonnaise », et la ZNIEFF1 de type I « Val de Besbre ».

Le projet de carte communale n'a pas pleinement intégré la démarche d'évaluation environnementale et ne prend pas en compte les enjeux environnementaux du territoire de manière adaptée et proportionnée.

Le rapport de présentation présente des lacunes graves, en particulier :

- la présentation insuffisante des caractéristiques des zones susceptibles d'être impactées par la mise en œuvre de la carte communale,
- l'absence d'évaluation des incidences potentielles du projet sur l'environnement avec l'absence de mise en œuvre du processus éviter-réduire, voire compenser les impacts du projet sur l'environnement,
- la justification insuffisante des orientations du projet en matière de gestion économe de l'espace notamment pour les activités et hébergements touristiques, avec l'absence de recherche de solution de substitution raisonnable en matière d'étalement urbain.

L'Autorité environnementale considère que le projet de carte communale ne peut être présenté au public en l'état et qu'il doit impérativement être repris, préalablement à l'enquête publique.

L'Autorité environnementale invite enfin la collectivité à se questionner sur la nécessité et l'intérêt de se doter dans les meilleurs délais d'un plan local d'urbanisme permettant entre autre, de s'assurer d'une meilleure maîtrise de la densité des zones d'habitation, notamment au travers d'orientations d'aménagement et de programmation.

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

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de carte communale et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de la carte communale.....	6
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	6
2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	6
2.1. Présentation générale du rapport.....	6
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	7
2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	8
2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	9
2.5. Incidences notables probables de la carte communale sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	10
2.6. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	11
2.7. Résumé non technique.....	11
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de carte communale.....	11
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	11
3.2. Préservation des paysages, des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques.....	12

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

1.1. Contexte et présentation du territoire

La commune de Saint-Pourçain-sur-Besbre est une commune rurale de 418 habitants¹ dont la population est en décroissance démographique continue depuis 1975, malgré une légère reprise sur la période 2009-2014². De 2014 à 2017, la baisse démographique est de -1,32 % par an.

La commune s'étend sur 3 299 ha et se situe dans la Sologne bourbonnaise, plateau peu élevé, séparant le Val de Loire à l'Est, et le Val d'Allier à l'Ouest. Elle appartient à la communauté de communes Entr'Allier, Besbre et Loire. Le territoire est marqué par une urbanisation dispersée et de nombreuses fermes isolées, dans un paysage de large vallée et de bocage de l'Allier. Elle ne se situe pas dans le périmètre d'un schéma de cohérence territorial (SCoT) approuvé.

Le territoire de la commune est concerné par le site Natura 2000 « Sologne Bourbonnaise », par la ZNIEFF de type I « Val de Besbre » qui recoupe la zone inondable de la rivière la Besbre et par une ZNIEFF de type II « Sologne Bourbonnaise » (qui correspond pour partie à la zone Natura 2000).

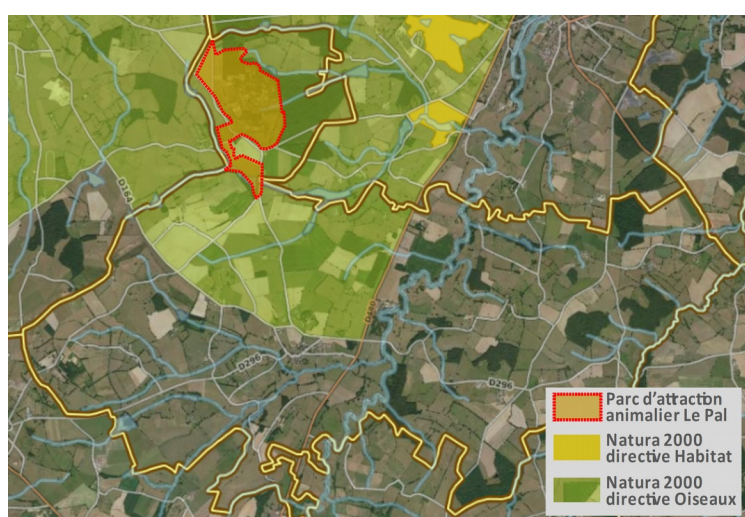
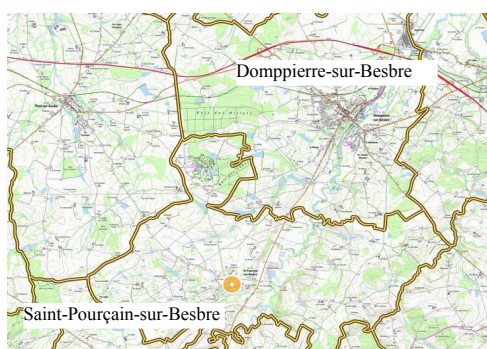


Illustration MRAe : Source Géoportail

Situé au nord de la commune, le Pal⁴, créé en 1973, à la fois parc d'attraction et animalier, constitue une destination touristique majeure. Avec 640 000 visiteurs en 2018, le Pal se place parmi les cinq parcs d'attractions les plus visités en France et est aujourd'hui le premier parc de loisirs le plus fréquenté de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Les hébergements touristiques sur la commune sont principalement localisés dans l'enceinte du Pal (31 lodges⁵). Quelques chambres d'hôtes complètent l'offre d'hébergement sur la commune.

Les actifs travaillent essentiellement en dehors de la commune de Saint-Pourçain-sur-Besbre. La commune reste dépendante de celle de Dompierre-sur-Besbre pour la plupart des équipements et services.

1 INSEE 2017, note décembre 2019 – Allier – recensement de population.

2 Durant cette période le taux de croissance annuelle a été de +0,9 %.

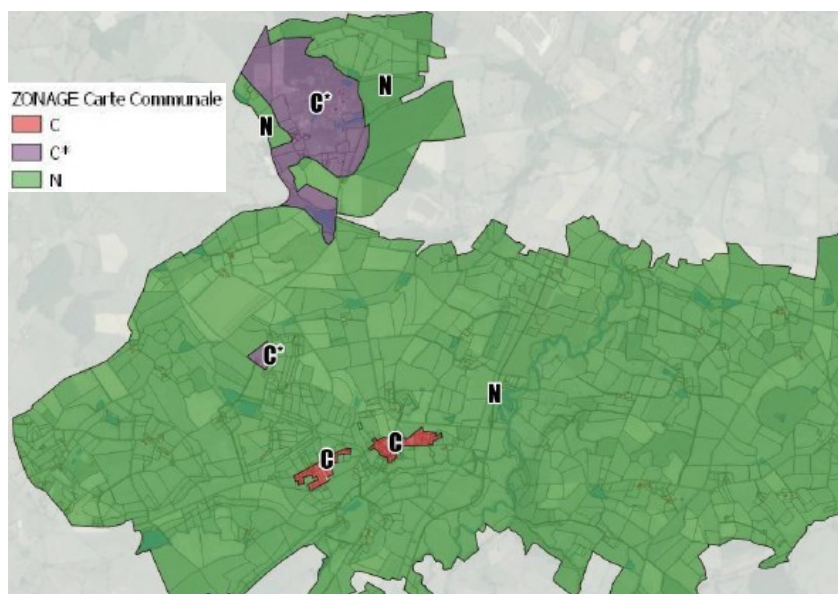
3 ZNIEFF : Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation.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

4 Parc d'attractions et de loisirs.

5 Un « lodge » désigne un type d'hébergement touristique en environnement naturel.

1.2. Présentation du projet de la carte communale

Le projet s'inscrit dans la perspective de l'accueil d'environ 50 à 70 habitants supplémentaires d'ici 2035⁶. Pour atteindre cet objectif, le projet de carte communale⁷ identifie une offre foncière résidentielle comprise entre 6,1 ha et 7,6 ha au sein de l'enveloppe urbaine du bourg et du lieu-dit « Le Tronçais ».



Source : rapport de présentation - justifications p.7

Le projet de carte communale délimite également deux secteurs économiques C*, sur le site du parc d'attraction animalier du Pal (139 ha en partie aménagés) et au lieu-dit « La Loubière » pour une superficie d'environ 4,6 ha sur une parcelle libre de toute construction, à proximité d'un groupe d'habitations caractérisé par une urbanisation clairsemée le long de la RD 164.

1.3. Principaux enjeux environnementaux

Les principaux enjeux environnementaux retenus par l'Autorité environnementale concernant ce projet de carte communale sont :

- la gestion économe de l'espace et la maîtrise de l'étalement urbain,
- la préservation des milieux naturels à forte valeur écologique présents sur la commune.

2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

Comme détaillé ci-dessous, l'évaluation environnementale du projet de carte communale comporte des lacunes très graves. L'Autorité environnementale considère qu'elle ne peut être présentée au public en l'état et qu'elle doit impérativement être reprise.

2.1. Présentation générale du rapport

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est avant tout une démarche itérative visant à interroger, tout au long de son élaboration, le contenu du projet de document d'urbanisme au regard des

⁶ Rapport de présentation, tome 1.3, page 5.

⁷ Une carte communale ne comprend ni règlement spécifique, ni annexes. C'est le règlement national d'urbanisme qui s'applique.

incidences de mise en œuvre du projet sur l'environnement. Le rapport de présentation doit retranscrire cette démarche, intégrant notamment l'état initial, la justification des choix, l'évaluation des incidences et la description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs.

Le rapport de présentation se présente sous la forme de quatre documents complémentaires et facilement identifiables :

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

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

L'état initial de l'environnement fait l'objet d'un document spécifique. Il aborde les thèmes généralement attendus mais, de manière générale, de façon plutôt succincte. Les illustrations destinées à compléter les commentaires restent imprécises (échelles mal adaptées des cartes) pour souligner les enjeux et les points de vigilance à aborder dans l'analyse de la carte communale.

Concernant les milieux naturels, l'état initial de l'environnement met en avant la fragilité du territoire en termes de biodiversité. Il s'agit d'un vaste plateau marqué par un contexte hydrogéologique dense contribuant à la présence de nombreuses zones humides. Le centre du territoire est également traversé du nord au sud par une ZNIEFF de type 1 dont le tracé se superpose avec celui de la zone inondable de l'Allier. Le rapport de présentation souligne la présence importante de la zone de protection spéciale (ZPS) Natura 2000 « Sologne Bourbonnaise »⁸ qui s'étend sur toute la partie nord-ouest du territoire communal, notamment sur les périmètres des deux projets de zone à vocation touristique. La description de cette « zone humide d'intérêt national⁹ » met en avant la variété et la richesse des habitats naturels de cette région bocagère de plaine (cours d'eau, étangs, forêts de feuillus dominées par les chênes ou résineux, cultures, prés ...) et des espèces floristique et faunistique qu'ils abritent.

Le rapport de présentation aborde la question des paysages dont il souligne la fragilité en raison des « vues rasantes très ouvertes¹⁰ » qui le caractérisent.

Contrairement aux dispositions du code de l'urbanisme, l'état initial n'expose pas « les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre de la carte communale »¹¹. La spatialisation des enjeux environnementaux, bien que partiellement exposée de manière limitée sur la zone C* de La Loubière¹², reste ainsi très insuffisante et imprécise. L'état initial n'apporte pas les éléments qui permettront ensuite d'apprécier objectivement les incidences environnementales du projet.

Concernant plus précisément la consommation d'espace des douze dernières années, le diagnostic s'appuie sur des données comportant « certaines incertitudes¹³ ». Il relève que les résultats en la matière doivent « être appréhendés avec précaution » sans proposer de méthode ou de solution permettant de les fiabiliser. Ainsi, le nombre d'hectares consommés depuis 2007 serait compris entre 12,9 et 14 hectares pour la réalisation de 25 à 28 habitations, soit une densité de deux logements par hectare. D'après le rapport de présentation, les constructions neuves se sont principalement implantées dans le bourg et les hameaux « Le Tronçais » et « La Loubière ».

8 À noter que la légende « bâtiments – zones spéciales de conservation » est inversée sur la carte de la page 8 du tome 1.1 du rapport de présentation.

9 Tome 1.2, page 8, cette terminologie est propre au dossier et ne correspond pas à une classification officielle.

10 Tome 1.2, page 60.

11 Article R. 161-3, 2° du code de l'urbanisme.

12 Dans le dossier de demande dérogation à la règle de l'urbanisation limitée.

13 Terminologie employée dans le rapport de présentation, Tome 1.1, page 65.

Malgré les imprécisions de l'analyse de la consommation d'espace, la faible densité des nouvelles zones d'habitation est relevée dans le diagnostic¹⁴. Toutefois, au motif qu'une carte communale ne peut avoir pour objet la définition de règles de densité, il ne conclut pas sur le fait que la densification du tissu existant constitue un enjeu important. Celui-ci pourrait pourtant utilement questionner la commune sur la nécessité et l'intérêt de se doter d'un plan local d'urbanisme permettant, notamment, de s'assurer de la pleine maîtrise de cette question.

L'Autorité environnementale relève, sur ce point, que la commune « envisage de se rapprocher des 1000 m² environ par logement », mais qu'une carte communale n'est pas suffisante pour se saisir de la question de la densité. Elle encourage la commune à envisager, après cette première étape de planification que constitue la carte communale, l'élaboration d'un PLU.

L'Autorité environnementale recommande également :

- **d'exposer, au-delà des éléments restant à compléter sur la zone C* de La Loubière, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre de la carte,**
- **d'approfondir l'étude paysagère en particulier sur les secteurs les plus concernés par la mise en œuvre du projet de document d'urbanisme,**
- **de compléter l'état initial de l'environnement, en particulier sur les espaces constructibles délimités par la carte communale, par un inventaire faunistique, floristique et des zones humides.**

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

L'articulation du projet de carte communale avec les documents de normes supérieures fait l'objet d'un chapitre intégré au diagnostic¹⁵ qui porte sur quelques documents de norme supérieure (schéma régional de cohérence écologique (SRCE), schéma régional de gestion sylvicole de l'Auvergne et schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)) qui concernent le territoire d'étude. Leur finalité est brièvement évoquée. La démonstration de la bonne articulation entre la carte communale et ces documents n'est pas exposée. En outre, il faut parcourir l'analyse de l'état initial de l'environnement¹⁶ pour trouver l'ensemble des informations relatives au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne et au SRCE.

En l'absence de SCoT, le projet de carte communale doit d'une part intégrer des éléments contenus dans les documents de normes supérieurs et d'autre part démontrer clairement qu'elle ne nuit pas notamment à la protection des espaces naturels et agricoles, à la préservation des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive d'espace et tend vers une répartition équilibrée de l'habitat. Or, les éléments présentés dans le rapport sont insuffisants pour apporter toutes les garanties dans ce sens.

L'Autorité environnementale recommande de démontrer explicitement que le projet de carte communale prend en compte les plans et programmes de portée supérieure, en particulier leurs objectifs de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation des continuités écologiques et de sobriété foncière.

2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

Les informations concernant la justification des choix sont présentées dans le tome 3 du rapport de présentation (page 4 à 19). Ces informations se décomposent en deux parties : les principes généraux d'aménagement retenus et les justifications des zonages.

14 Rapport de présentation, Tome 1.1, page 55.

15 Rapport de présentation, Tome 1.1, page 15.

16 Rapport de présentation, Tome 1.2, page 12.

Les perspectives de développements sont précisées dans le tome 1 du rapport de présentation (page 68 à 73) et synthétisées dans le tome 3. En ce qui concerne l'objectif démographique, le rapport indique que la commune « fait le choix de se rapprocher des perspectives de développement raisonnables ». Il est décliné au travers de quatre scénarios qui concluent sur une perspective de gain de 50 à 70 nouveaux habitants d'ici 2035¹⁷.

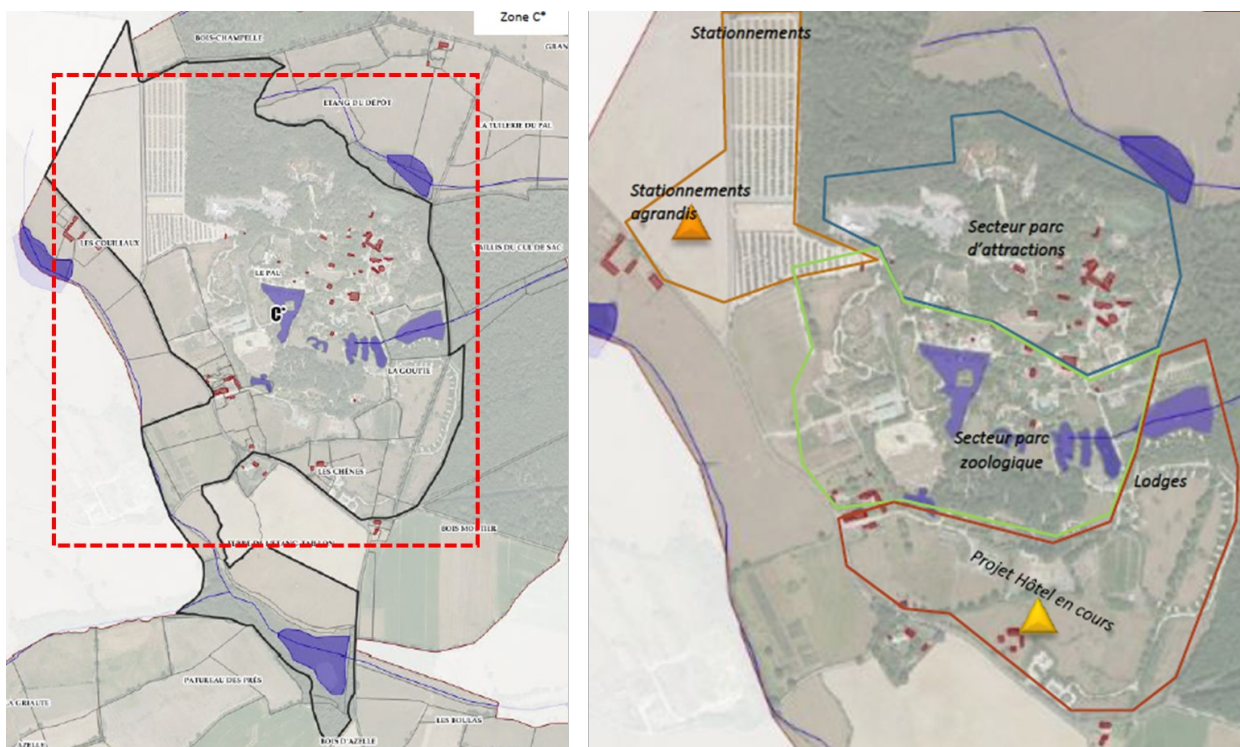
Un tel objectif fondé sur la base d'une reprise démographique constatée seulement sur la période 2009-2014 (+ 0,95 % / an), et contredite ensuite sur la période récente, paraît ambitieux sur un territoire marqué globalement par la stagnation de la démographie depuis plus de 10 ans. L'Autorité environnementale observe que l'INSEE, à l'échelle du département de l'Allier, à l'horizon 2050, a retenu une perspective de stabilité. Ce scénario de stabilité, qui est l'un de ceux évoqués plus haut, n'a pas été pris en compte dans le raisonnement qui précède, au motif qu'il ne « tient pas compte de contextes locaux plus favorables » sans que cela ne fasse l'objet d'une démonstration particulière.

Sur la base des hypothèses retenues de desserrement des ménages (baisse de 0,1 à 0,2 points à l'horizon 2035), de résorption de la vacance (remise sur le marché de 20 % de ces logements), de densité (1 000 m² par logement), de rétention foncière (coefficient de 1,3), le besoin de disponibilité foncière, à vocation résidentielle, est estimé entre 6,1 et 7,6 ha, selon l'hypothèse de desserrement.

L'Autorité environnementale recommande :

- de cibler davantage les objectifs démographiques qui constituent un préalable au choix d'un scénario de développement,
- d'argumenter de manière plus précise les éléments qui conduisent à écarter le scénario de stabilité démographique établi par l'INSEE,
- de resserrer les estimations de besoins fonciers en intégrant une hypothèse plus volontariste en termes de densité foncière.

Pour justifier la zone C* du Pal, le rapport précise que « le parti pris de la carte communale est de prendre en compte dans la zone C*, l'intégralité des parcelles appartenant au site du PAL, comprenant ainsi les équipements et constructions existantes, les espaces sur lesquels des projets sont en cours ou prévus, les



Zone C* du Pal – source rapport de présentation tome 1.2 – pages 14 – 16

17 Scénario 1 : projections des dernières données INSEE 2015 (+1,3 % par an), scénario 2 : projections des dernières données INSEE 2016 (+1 % par an), scénario 3 : projections comparables aux dernières années communales, (+3,7 habitants par an), scénario 4 : projections INSEE département de l'Allier en 2050 (+0,07 % par an).

*terrains agricoles/naturels liés au bon fonctionnement du site. L'objectif est de ne pas bloquer le site du PAL et son développement. Les retombées économiques sont majeures pour le territoire ».*¹⁸

L'Autorité environnementale relève que la justification du choix de zonage n'est pas étayée au regard des enjeux environnementaux existants et que l'étude de solutions de substitution raisonnables à l'échelle de la commune ne figure pas dans le dossier.

Différentes options alternatives auraient mérité de faire l'objet d'un examen, en prenant, en particulier, en compte :

- le périmètre de la zone C* du Pal, en le réduisant nettement au nord (pour en extraire les zones boisées) et au sud (notamment pour ne pas y inclure les zones humides),
- la localisation de la zone C* hébergement touristique pour éviter sa discontinuité avec le tissu urbanisé existant.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le volet « justification des choix opérés » du rapport de présentation en précisant les raisons qui motivent ces choix au regard des autres options envisageables, en tenant compte en particulier des incidences environnementales des différentes options¹⁹.

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

Les impacts potentiels du projet de carte communale sont présentés de façon extrêmement succincte, aux pages 21 à 35 du tome 3 du rapport de présentation, dont seules quelques-unes traitent réellement de la question des incidences environnementales. La faiblesse de cette approche interpelle tout particulièrement l'Autorité environnementale. En effet, la compatibilité de deux secteurs constructibles de la carte communale situés, pour des surfaces significatives, au sein du site Natura 2000 « Sologne Bourbonnaise », avec les objectifs de conservation de ce dernier, doit être établie.

D'une manière générale, l'évaluation des incidences environnementales du projet de carte communale est souvent inexistante et lorsqu'elle est abordée reste très approximative. Les arguments utilisés pour justifier le projet de carte communale ne repose sur aucune expertise environnementale. Quelques impacts sont supposés (exemple des incidences de l'aménagement de la zone de La Loubière sur le site Natura 2000 «Sologne bourbonnaise » et son impact paysager) mais, plus généralement, ils ne font pas partie du champ de l'analyse. Ainsi, les incidences de la zone constructible C* du Pal, au cœur de la zone Natura 2000 et qui englobe une zone humide, ne sont pas considérées au motif qu'il s'agit d'un parc animalier, fortement végétalisé et permettant d'assurer la libre circulation de la faune, sans pour autant questionner le dérangement de celle-ci au regard de la forte fréquentation de ce parc.

S'agissant des zones humides, le rapport souligne²⁰ que « l'absence d'un SAGE sur ce secteur ne permet pas de connaître les zones humides » puis, qu'en « l'état des connaissances actuelles (...) la zone C* du Pal, étant traversée par des cours d'eau (pièce d'eau) est sensible aux zones humides ». Il renvoie ensuite à « des études complémentaires aux projets afin de déterminer plus finement (à l'échelle du projet), les enjeux présents en terme de milieux humides ; et, le cas échéant, des adaptations des projets » et recommande enfin que les « aménagements à réaliser pourront intégrer une dimension environnementale ».

La carte communale ne se saisit pas des enjeux environnementaux et la démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC) n'a absolument pas été intégrée au processus d'élaboration de la carte communale.

L'évaluation des incidences de la carte communale sur la zone Natura 2000 fait l'objet du premier chapitre

18 Rapport de présentation, Tome 1.3 page 14.

19 Article R. 161-3, 4° du code de l'urbanisme.

20 Rapport de présentation tome 1.3, page 27.

de l'évaluation environnementale mais ne répond pas à la question essentielle des moyens mis en œuvre par le document d'urbanisme pour préserver les milieux naturels. Les éléments présentés ne permettent pas de conclure à l'absence d'incidences environnementales du projet et, par voie de conséquence, au respect des objectifs de conservation des habitats et espèces qui ont conduit à la désignation du site Natura 2000.

L'Autorité environnementale recommande d'établir, dans le rapport de présentation, un chapitre « incidences environnementales du projet » documenté et argumenté, apportant les réponses aux observations qui précèdent, qui constitue un des éléments clés qui devront être portés à la connaissance du public, pour sa pleine information.

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

Dans le dernier chapitre « les indicateurs » du tome 3, le rapport se limite à présenter des extraits de tableaux issus du site Internet de l'INSEE : évolution du nombre d'habitants, évolution du nombre de logements et évolution de la taille des ménages.

Ce sont des indicateurs généralement pertinents pour analyser les résultats de l'application d'un document d'urbanisme. Mais ils n'abordent pas directement les préoccupations environnementales. Or les indicateurs de suivi des effets de la carte communale doivent avoir pour objectif d'identifier « à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus (sur l'environnement) et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées. »²¹

De plus, les modalités de suivi des indicateurs proposés dans le projet de carte communale ne sont pas précisées (notamment la structure chargée du recueil des données, la fréquence des renseignements, les outils disponibles pour effectuer le suivi). Ils ne sont donc pas opérationnels.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le chapitre consacré aux indicateurs sur ces deux points afin d'assurer le suivi des effets de la carte communale et de pouvoir envisager, si nécessaire, les mesures appropriées dans un souci de préservation de l'environnement.

2.7. Résumé non technique

L'objectif d'un résumé non technique est de permettre au public de comprendre le projet de carte communale. Plus précisément, il doit décrire la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée²².

Le résumé non technique du projet de carte communale de Saint-Pourçain-sur-Besbre, même s'il est convenablement présenté et illustré, présente les mêmes insuffisances que l'ensemble du rapport de présentation.

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

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

Concernant le développement relatif à l'habitat :

Les zones constructibles sont délimitées dans le périmètre bâti du bourg et du « Tronçais », en dehors des périmètres de protection ou d'inventaire relatif aux milieux naturels et aux risques naturels. Ce zonage

21 Article R.161-3, 6° du code de l'urbanisme.

22 Article R.161-3, 7° du code de l'urbanisme.

apparaît raisonnable sur la forme mais ne garantit pas, à lui seul, une urbanisation économe de l'espace, surtout dans le secteur du « Tronçais » marqué par un urbanisme très dispersé, avec de vastes parcelles non bâties. En effet, la carte communale est un document d'urbanisme qui ne permet pas de prescrire des règles de densités. Or selon le diagnostic établi sur ce secteur au cours des 12 dernières années, la superficie des parcelles par habitation se situe dans une moyenne comprise entre 4 000 m² et 5 000 m². Le projet de carte communale envisage environ 2,1 hectares de disponibilités foncières sur le secteur du « Tronçais »²³. **Aucune prescription réglementaire ne permet de garantir la densification de ce secteur, ni de « réduire l'effet de mitage actuel»²⁴ » soulignés dans le projet de carte communale.**

Concernant le développement relatif aux zones à vocation touristique :

La délimitation des deux zones à vocation touristique ne repose sur aucun projet clairement défini.

Pour la zone d'hébergement touristique délimitée dans le secteur de la Loubière, l'absence d'analyse des besoins ne permet pas de justifier que plus de quatre hectares de surface agricole soient rendus constructibles dans la carte communale. À tout le moins, le rapport de présentation aurait dû expliquer sur quelle base repose la nécessité de prévoir cette offre foncière, d'autant plus qu'aucun projet intercommunal ne semble envisagé de manière concrète. De plus, la commune de Dompierre-sur-Besbre semblerait en première analyse beaucoup plus adaptée pour développer des structures d'hébergement. Le rapport de présentation aurait également mérité une explication sur ce point.

La justification de la zone constructible sur la totalité de la zone du Pal demeure également très insuffisante. Le rapport de présentation indique très clairement que la délimitation de la zone C* relève d'une logique strictement foncière. L'argumentaire selon lequel « *le zonage se limite aux propriétés actuelles de la structure* »²⁵ n'est pas, par lui-même, recevable. D'autant plus que cette zone constructible englobe de larges espaces encore non aménagés et une vaste zone humide, au sein du site Natura 2000. À défaut d'outils réglementaires dans la carte communale, il aurait été préférable de préserver ces secteurs naturels en les maintenant en zone inconstructible.

L'Autorité environnementale considérant que l'objectif de gestion économe de l'espace n'est pas pris en compte de manière satisfaisante dans ce projet de carte communale recommande de redéfinir le projet en ce sens.

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

La carte communale est un document d'urbanisme qui ne dispose pas d'outil réglementaire permettant de cadrer les aménagements futurs. En précisant (tome 3, page 24) que « *le niveau des impacts sera conditionné aux projets retenus par la commune et la communauté de communes en termes de densité (...), de gestion du site (...), d'insertion dans le paysage ...* », le rapport de présentation n'apporte aucun élément susceptible de démontrer la prise en compte des enjeux paysagers. Il ne propose pas non plus d'analyse de l'impact paysager de l'aménagement de la future zone d'activités de la Loubière qui seront pourtant immédiats sur un paysage de vallée. C'est d'ailleurs ce que souligne le rapport de présentation (page 24) reconnaissant que « *l'urbanisation de ce nouveau secteur va induire nécessairement des impacts* »

De plus, les zones C* sont situées au cœur de la zone Natura 2000. Le rapport n'analyse pas les impacts sur les enjeux de biodiversité attachés à cette zone de protection. Il en ressort une totale incertitude quant aux impacts de la mise en œuvre du projet de carte communale sur les milieux naturels et la biodiversité.

On peut néanmoins noter que la zone constructible à vocation d'habitat se situe en dehors du périmètre de ZNIEFF de type I et en dehors du périmètre de risque défini par l'atlas des zones inondables. En revanche,

23 D'après la carte du potentiel constructible, page 13 du Tome 3.

24 Tome 3, page 11.

25 Rapport de présentation – tome 1.3 – pages 23 et 26.

aucune analyse n'a été effectuée pour pouvoir affirmer que les terrains constructibles ne sont pas concernés par la présence éventuelle d'une zone humide.

En conséquence, l'Autorité environnementale recommande de réexaminer le projet de carte communale en veillant à prendre en compte le paysage, la biodiversité et la fonctionnalité des milieux naturels, en particulier s'agissant des zones humides et des continuités écologiques.