



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de révision de la
réglementation des boisements
de la commune de Débats Rivière d'Orpra (Loire)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-00107

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 18 octobre 2016, a donné délégation à son président, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 1^{er} juin 2016 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 au projet de révision de la réglementation des boisements de la commune de Débats Rivière d'Orpra (42).

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité 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 le Conseil départemental de la Loire, le dossier ayant été reçu complet le 2 août 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions du même article R122-21, la directrice générale de l'agence régionale de santé et le préfet du département de la Loire ont été consultés par courrier en date du 29 septembre 2016. L'agence régionale de santé a produit une contribution en date du 17 octobre 2016. La Direction départementale des territoires a produit une contribution le 4 octobre 2016.

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. R123-8 du code de l'environnement).

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.

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

1.1. Démarche et contexte

La réglementation des boisements instituée par l'article L126-1 du code du rural et de la pêche maritime a pour objectif d'assurer « *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* ». Concrètement, une réglementation des boisements permet d'interdire ou de réglementer le reboisement.

Cela se traduit par la définition de secteurs où le boisement est soit libre, soit interdit, soit réglementé. En périmètre réglementé, des dispositions s'appliquent au boisement, par exemple, une obligation de recul par rapport aux cours d'eau et aux routes, ou le choix d'essences particulières. Les différents secteurs doivent être localisés sur des plans associés. Une réglementation des boisements ne crée pas d'obligation de travaux (coupe ou plantation, par exemple). Cependant, les propriétaires ont une obligation d'entretien sur les terrains classés en interdiction de boisement.

1.2. Présentation du projet de réglementation des boisements

Débats Rivière d'Orpra est une commune rurale d'environ 160 habitants, située dans l'arrondissement de Montbrison (ouest du département de la Loire), sur le canton de Boën-sur-Lignon (à 6 km).



Source rapport d'étude p.6

La commune n'est pas dotée d'un document d'urbanisme, mais est incluse dans le périmètre du SCoT Loire-Centre en phase d'adoption à la date d'élaboration du présent avis (phase arrêt). Sa superficie est de 341ha, dont 237 ha de surface boisée et 78 ha de surface agricole¹. Son relief est vallonné (altitude comprise entre 400 et près de 700 m) et plusieurs petits cours d'eau la traversent (dont le Dardonnet et la Goutte de la Sagne, affluents de l'Anzon, ruisseau qui constitue la limite nord de la commune). Son habitat est relativement dispersé, le long des axes routiers principaux qui la traversent, avec des regroupements sur 3 hameaux (Ligeay, Le Martel et Le Pras). Aucun centre bourg n'est signalé.

Le projet de réglementation des boisements vise à réviser l'actuelle réglementation des boisements en date du 9 février 1989. Son objectif est de préserver « *les espaces habités et les paysages et garantir, par la même occasion, le maintien des terres pour l'agriculture* » (EE p.13). Le dossier n'indique pas les évolutions du territoire, ni les motifs, qui impliquent que sa réglementation des boisements soit révisée.

D'après le dossier, les enjeux de cette réglementation correspondent à ceux identifiés dans la délibération de cadrage du Conseil départemental de la Loire du 28 juin 2010, qui définit les objectifs suivants :

- Maintien à la disposition de l'agriculture des terres qui contribuent à un meilleur équilibre économique des exploitations,
- Préservation du caractère remarquable des paysages, des espaces habités en milieu rural, des espaces de nature ou de loisirs,
- Protection des milieux naturels présentant un intérêt particulier,
- Gestion équilibrée de la ressource en eau et préservation des risques naturels.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les enjeux environnementaux relatifs à la réglementation des boisements de la commune de Débats Rivière d'Orpra sont circonscrits aux parcelles pour lesquelles des changements d'état sont envisagés. Pour les quelques secteurs concernés, ils portent principalement sur la prise en compte proportionnée de la sensibilité des milieux naturels, de la qualité des paysages, des risques naturels, de la protection des ressources en eau ainsi que sur les perspectives agricoles.

Une attention particulière est accordée à la qualité des justifications données pour les parcelles actuellement boisées où le boisement est interdit (parcelles classées en « boisement interdit après coupe rase » ou en « boisement interdit » si elles sont actuellement boisées ou en friches). Sur ces parcelles, l'effet de la réglementation des boisements n'est pas négligeable. Elles sont en effet exemptées d'autorisation de défrichement, et donc, de l'obligation de compensation qui est liée à ce régime d'autorisation.

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

2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale du projet de réglementation des boisements de Débats Rivière d'Orpra est extrêmement succincte. Sur la forme, la majorité des informations qui doivent constituer un rapport d'évaluation environnementale selon l'article R122-20 du code de l'environnement sont présentes dans le dossier. Cependant, les items suivants sont traités de manière lacunaire, ou sont absents :

- description des perspectives d'évolution du territoire si la réglementation des boisements n'est pas mise en œuvre ;
- analyse de l'articulation du projet de réglementation des boisements avec les autres plans du territoire ;

1 Cf. document « Évaluation environnementale », p. 6.

- caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre de la réglementation des boisements ;
- solutions de substitution raisonnables pour répondre aux objectifs de la réglementation des boisements ;
- mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts de la réglementation des boisements sur l'environnement ;
- critères et indicateurs de suivi et d'évaluation du plan.

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

L'état initial de l'environnement est brièvement décrit dans le rapport d'évaluation environnementale. Il permet de connaître les grandes caractéristiques du territoire (importance des surfaces boisées et agricoles, présence de zonage de protection ou d'inventaire, paysage rural vallonné). Cependant, ces informations ne sont pas illustrées (absence de photographie). Les cartes sont peu nombreuses et peu exploitées. Les relations entre les informations fournies et le projet de plan ne sont pas expliquées.

Par ailleurs, les dynamiques du territoire ne sont pas ou peu abordées. Par exemple, le phénomène de déprise agricole est expliqué de manière imprécise (« *on recense [...] 6,5 ha de friches ou de landes, soit 1,9 % du territoire communal. Ce sont des parcelles agricoles en déprise dont l'entretien n'est plus effectué. Certaines sont toujours pâturées, d'autres à l'état d'abandon, ce qui entraîne, à termes, un boisement plus ou moins dense* » p.6).

Enfin, la lecture du dossier ne permet pas de comprendre les motivations du projet de révision de la réglementation des boisements et les enjeux du territoire auxquels elle doit répondre.

L'autorité environnementale recommande que l'état initial de l'environnement soit approfondi et que les thèmes en lien avec la réglementation des boisements soient mis en perspective, notamment en qualifiant les tendances observées sur l'agriculture et le niveau de menace pour les sols agricoles, en présentant des conflits éventuels entre habitat et boisement (feu de forêt, fermeture des hameaux), en caractérisant la place des boisements dans les paysages et en expliquant les relations entre boisement, milieux aquatiques et protection des ressources en eau potable.

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

Pour chaque type de zonage (boisement interdit, boisement libre, boisement interdit après coupe rase ou boisement réglementé après coupe rase), le dossier présente les surfaces totales concernées, la règle générale qui a été appliquée et les exceptions qui ont été admises. Il serait très souhaitable que ces exceptions, qui représentent un nombre limité de parcelles, soient localisées sur un plan et fassent l'objet d'explications simples et illustrées : une analyse croisant les enjeux « agricoles », « biodiversité » et « cadre de vie » du territoire compléterait utilement le dossier.

Par exemple, le zonage « boisement libre » a été appliqué à tous les massifs boisés de plus de 10 ha, selon la doctrine du conseil départemental sur le secteur. Cette règle permet effectivement de conserver l'état boisé de la très grande majorité des surfaces actuellement boisées sur la commune. Selon le dossier, seul un petit espace boisé hors massif (à l'ouest du Pras, vraisemblablement les parcelles n°338 et 339) a été classé en boisement libre, avec des explications succinctes (absence de gêne, p.13). Le dossier ajoute que « *4 îlots agricoles ont été proposés en boisement libre* » (p.13) ; il serait très souhaitable que ces îlots soient localisés et que l'absence d'enjeu agricole sur les parcelles concernées soit justifié.

Concernant le zonage « boisements interdits », le dossier indique également qu'il concerne la « *quasi-totalité des parcelles agricoles* » (p.13), soit 98,6 % des 78 ha de surface agricole sur la commune. Lorsqu'il

affirme que « *les parcelles en déprise agricole sont maintenues en boisement interdit pour éviter l'enfrichement progressif des terres* » (p.13), il serait très souhaitable que le dossier justifie ses choix en localisant les parcelles concernées et présentant une analyse les concernant, en particulier pour celles situées dans un périmètre de protection de captage d'eau potable.

Le périmètre « boisements interdits après coupe rase » concerne 5 secteurs, soit 4ha24 de surfaces actuellement boisées (ce périmètre n'est pas utilisé pour les parcelles enfrichées). 4 secteurs sont situés en zone agricole et l'un (le plus petit) dans le hameau du Pras, à proximité de parcelles bâties. Les justifications relatives au caractère « *gênant pour les espaces habités et les parcelles agricoles attenants* » (p.14) ne sont pas étayées. **L'autorité environnementale recommande que les raisons qui justifient la suppression de ces 5 timbres postes soient présentées (illustration de leur caractère gênant pour les habitats (hameau du Pras) et explication de leur potentiel agricole dans un contexte général de déprise) et que ce classement soit mis en regard de leur rôle écologique potentiel, que le dossier devrait décrire.**

Le périmètre « boisement réglementé après coupe rase » concerne 3 secteurs, dont 2 situés le long de cours d'eau et l'un sur la partie ouest du hameau du Pras. Les justifications de ce classement sont également incomplètes (« *leur boisement n'apparaît pas comme une gêne pour l'exploitation des parcelles attenantes* » p.14) et ne permettent pas de comprendre les évolutions souhaitées. Pour les deux premiers, en revanche, la nécessité de respecter une marge de recul par rapport au cours d'eau est correctement justifiée en lien avec la charte de gestion des sites Natura 2000 qui s'applique sur la rivière concernée.

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

Selon le dossier, le projet de réglementation des boisements « *ne modifier[a] qu'à la marge l'occupation des sols existante. [Sa] mise en place aura un impact positif et permettra d'instituer des règles de boisement claires et précises en adéquation avec le territoire* » (p.16). En conséquence, il ne présente pas de mesure pour « éviter, réduire, compenser ». Compte tenu de la dimension réduite de la commune, de son fort taux de boisement et de l'absence vraisemblable de pression à l'urbanisation, cette affirmation est plausible. Toutefois, elle mériterait de s'appuyer sur une analyse des impacts de la réglementation des boisements plus étoffée. Celle qui est fournie (p.16 à 20) porte sur l'ensemble des thèmes cités par la réglementation mais elle n'expose que des arguments pas ou peu étayés.

Par exemple, l'impact du projet sur les deux captages publics présents est qualifié de « faible » (p. 19) sans explication compréhensible (« *dans ces périmètres, seuls 4 petits massifs sont susceptibles d'être déboisés* » p.19), les relations entre type de milieu (ouvert/fermé) et protection des captages n'ayant pas été exposées. Une protection adaptée de ces captages impliquerait, au contraire, un boisement libre sur les parcelles concernées. L'incidence de la réglementation des boisements sur ce thème mériterait d'être analysée.

En outre, la conclusion selon laquelle « *les entités paysagères et les points de vue seront donc préservés et maintenus* » (p. 17) ne s'appuie ni sur la description d'entités paysagères en lien avec les milieux boisés ou ouverts, ni sur la localisation de point de vue. L'impact positif sur les paysages, mentionné p. 20, pourrait être démontré en citant les secteurs où la fermeture des milieux est constatée et en expliquant comment la réglementation des boisements a été précisément élaborée pour permettre l'ouverture de certaines parcelles.

De même, concernant les milieux naturels, le dossier affirme que « *les milieux naturels ne seront donc potentiellement modifiés qu'à la marge, n'entraînant pas de bouleversement majeur* » (p. 18). Cela ne constitue pas une analyse suffisante pour déterminer si des impacts ponctuels ont été identifiés, notamment concernant l'hypothèse d'une suppression des « timbres postes ».

2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets

Le dispositif de suivi des effets de la réglementation des boisements n'est pas exposé. Le dossier indique seulement que « *ce sont les services du Conseil départemental qui ont en charge le suivi* » (p.21). **L'Autorité environnementale rappelle que le rapport environnemental doit présenter les critères, indicateurs et modalités mis en place pour, notamment, identifier à un stade précoce les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées (cf. art. R. 122-20 du code de l'environnement).** Par exemple, des indicateurs permettant de suivre la dynamique de défrichement ou de reboisement sur la commune seraient utiles.

2.6. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

Le dossier présente de quelle manière la réglementation des boisements a été élaborée (p.12). Outre les différentes réunions évoquées, il indique que la définition des périmètres s'est appuyée sur « *la connaissance du terrain* » des participants à la commission communale d'aménagement foncier et la « *reconnaissance du terrain* » faite par le prestataire (p.12). Une étude « *parcelle par parcelle* » est mentionnée. Les éléments issus de cette dernière commission pourraient utilement être repris dans le contenu de l'évaluation environnementale.

2.7. Résumé non technique

Le dossier comprend bien un résumé non technique. Il est fidèle à l'évaluation environnementale.

3. La prise en compte de l'environnement par le projet de réglementation des boisements

Des explications rapides et illustrées mettant en évidence la faiblesse de la majorité des enjeux compte tenu du fort taux de boisement de la commune, de la faible pression exercée par les boisements sur l'agriculture, et du nombre limité d'évolution permis par le projet de réglementation des boisements pourraient utilement éclairer le public et permettre d'assurer que les faibles enjeux du territoire ont suffisamment été pris en compte par le projet de révision de la réglementation des boisements. L'autorité environnementale reste notamment dubitative sur la pertinence du classement en « *boisement interdit* » de la majorité des parcelles incluses dans les périmètres de protection des captages d'eau potable.

L'autorité environnementale recommande de présenter, de manière simple, le travail itératif effectué lors de l'élaboration de la réglementation des boisements : par exemple, une carte présentant les principaux enjeux environnementaux du territoire conclurait utilement l'état initial, et, en superposition avec la proposition de zonage, pourrait être le support de la justification des choix du zonage. Ceci permettrait au lecteur d'appréhender de manière synthétique et précise la manière dont les sensibilités environnementales du secteur ont été prises en considération.

En complément, un zoom sur les parcelles dont le projet de réglementation des boisements favorise le changement d'affectation (timbres poste qui peuvent être supprimés, soit pour l'ouverture des paysages, soit pour des raisons agricoles) permettrait de rendre compte de la réflexion menée et d'assurer que les enjeux croisés ont fait l'objet d'un choix éclairé.