



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

COMMUNE de

10 JUL. 2020

NOTRE-DAME de BELLECOMBE

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe (73)**

Avis n° 2020-ARA-AUPP-00948

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) s'est réunie le 7 juillet 2020 par visio-conférence entre Clermont-Ferrand et Lyon. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe (Savoie).

Étaient présents et ont délibéré : Catherine Argile, Patrick Bergeret, Jean-Pierre Nicol et Véronique Wormser.

Entre le 7 et le 10 juillet 2020, des échanges complémentaires par voie électronique entre les membres présents le 7 juillet ont permis la mise au point finale de l'avis.

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 commune de Notre-Dame-de-Bellecombe, pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 9 mars 2020.

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.

Toutefois, en application de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 et de ses textes subséquents, ce délai est suspendu entre le 12 mars 2020 et l'expiration d'un délai d'un mois à compter du 23 mai 2020.¹

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée le 10 mars 2020 et a émis un avis en date du 24 avril 2020. L'unité départementale d'architecture et du patrimoine des Deux Savoies a également été consultée et a transmis une contribution en date du 10 mars 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).

1 Article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et article 7 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

Avis de l'Autorité environnementale

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	4
1.2. Présentation du projet de PLU de Notre-Dame-de-Bellecombe.....	5
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	6
2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. Présentation générale.....	7
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	8
2.2.1. Consommation d'espace et capacité de densification et de mutation des espaces bâtis.....	8
2.2.2. Milieux naturels et biodiversité.....	9
2.2.3. Paysage.....	10
2.2.4. Gestion de la ressource en eau.....	10
2.2.5. Changement climatique en lien avec l'activité touristique.....	11
2.2.6. Conclusion sur l'état initial de l'environnement.....	11
2.3. 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.....	12
2.4. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	13
2.5. Incidences notables probables du projet de PLU sur l'environnement et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	15
2.6. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	16
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	16
3.1. Gestion économe des espaces naturels et agricoles et lutte contre l'étalement urbain.....	16
3.2. Préservation de la biodiversité et des milieux naturels.....	17
3.3. Préservation du paysage.....	18
3.4. Adaptation du projet à la ressource en eau et au changement climatique.....	19
4. Conclusion.....	19

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

Notre-Dame-de-Bellecombe, commune de 479 habitants² située entre Ugine et Megève, est perchée sur un balcon du Val d'Arly entre 1 100 et 2 070 m d'altitude. Elle est classée « village de montagne » dans l'armature territoriale du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Arlysère. Sa population permanente est en diminution sur la dernière décennie (-0,4 % par an en moyenne) ; son parc de logements comporte une part très élevée de résidences secondaires (86 % en 2016³).

L'urbanisation de forme diffuse s'est développée sur des zones de replat autour de deux pôles urbains principaux : le bourg en rive gauche de l'Arly et le Planay, hameau touristique, plus à l'est, au pied du versant sud du mont Reguet.

La configuration topographique a permis le développement d'une activité touristique hivernale et d'une station de ski de caractère familiale. La commune dispose actuellement d'une capacité d'hébergement touristique de près de 8 400 lits⁴ et d'un domaine skiable relié à d'autres stations appartenant au grand domaine skiable dénommé « Espace Diamant »⁵.

Hormis l'activité touristique liée au domaine skiable, la commune comporte de nombreux espaces pastoraux et des prairies de fauche propices à l'élevage laitier producteur d'appellations d'origine contrôlée telles que l'AOP Beaufort.

Les milieux naturels de la commune ne font pas l'objet de protection réglementaire de type Natura 2000 mais nombre d'entre eux se révèlent de grand intérêt et en bon état de conservation, y compris en bordure des voies de communication ou à proximité du domaine skiable. En particulier, le territoire communal comporte une multitude de zones humides⁶ formant réseau le long des affluents du Nant Rouge et au sein de l'espace de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II « Ensemble de zones humides du nord du Beaufortain ».

La qualité paysagère du territoire communal est remarquable et son positionnement en balcon au sein du massif du Beaufortain est favorable à des vues de qualité sur le grand paysage de montagne.

Par ailleurs, plusieurs bâtiments d'estive présentent un fort intérêt patrimonial.

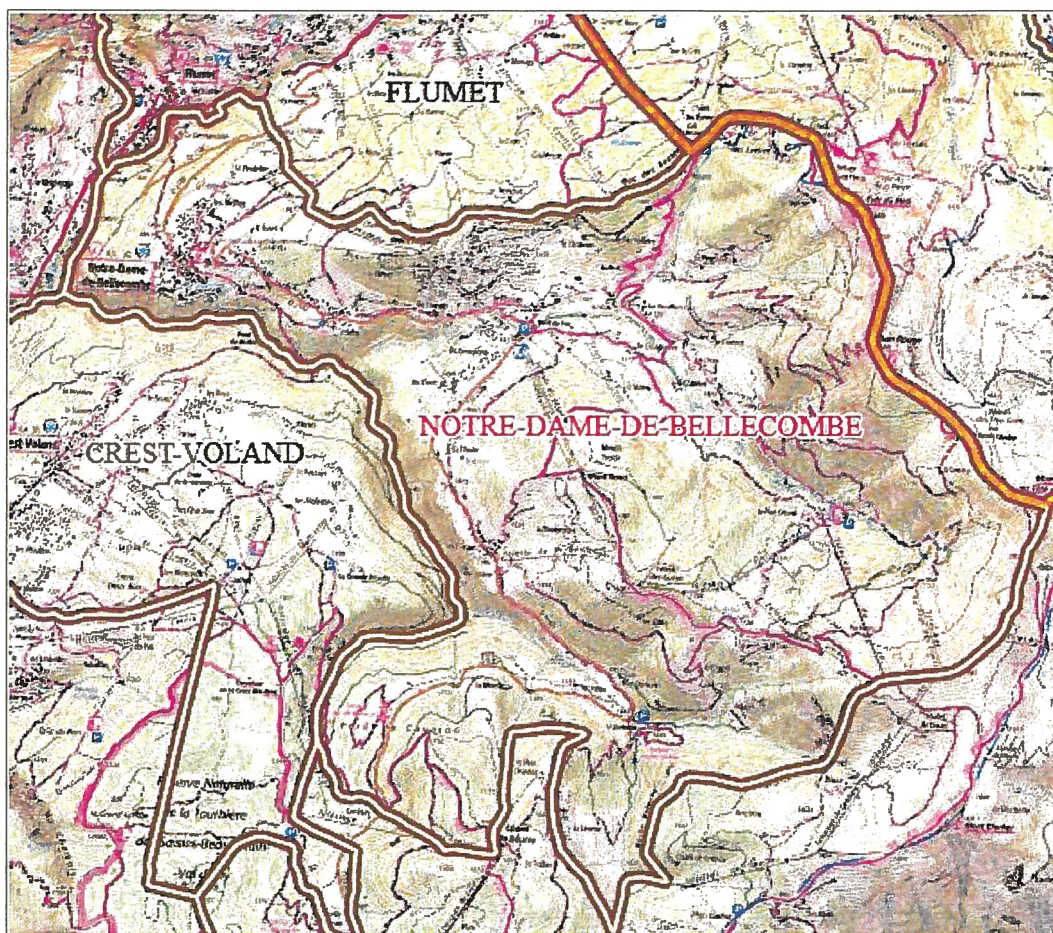
2 Dernier recensement INSEE de la population municipale en 2017.

3 Statistiques INSEE.

4 D'après *Savoie Mont Blanc Tourisme, année 2019* : <https://pro.savoie-mont-blanc.com/Observatoire/Nos-donnees-brutes/Capacites-d-accueil> : 8397 lits dont 1091 lits marchands et 7306 lits non marchands selon la terminologie de l'office de tourisme

5 Groupement de six stations villages reliées entre elles par remontées mécaniques dont fait partie Notre-Dame-de-Bellecombe avec les stations de Praz-sur-Arly, Flumet, Crest-Voland/Cohennoz, Hauteluce et Les Saisies.

6 La plus remarquable d'entre elles étant la tourbière des Georgières inventoriée en ZNIEFF de type I, habitat privilégié par les prairies à molinie bleue et située au sud-ouest du centre-station de ski du Planay.



Situation communale et environs de Notre-Dame-de-Bellecombe / source : geoportail.gouv.fr

1.2. Présentation du projet de PLU de Notre-Dame-de-Bellecombe

La procédure d'élaboration du PLU⁷ a été prescrite par délibération du conseil municipal du 28 décembre 2015, en vue notamment d'intégrer les dispositions des lois Grenelle et ALUR.

Le projet de PLU a été arrêté le 5 février 2020. Son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) affiche les trois grandes orientations suivantes :

- « Dynamiser la vie locale » ;
- « Conforter les activités touristiques été / hiver » ;
- « Engager la commune dans une démarche de développement durable respectueuse du site, des milieux naturels mais aussi de l'histoire et du patrimoine bâti ».

D'après le rapport de présentation, le projet autorise, à échéance des dix prochaines années, la consommation d'environ 11 ha d'espaces naturels et agricoles, répartis selon les usages suivants :

- 5 ha, situés en majorité en périphérie de l'enveloppe actuellement bâtie, à destination d'habitat afin :
 - d'une part, de construire 24 logements permanents, sur un espace d'environ 1 ha dont l'aménagement est maîtrisé par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP4)

⁷ Par un jugement du tribunal administratif de Grenoble en date du 1^{er} décembre 2015, l'ancien PLU approuvé en juin 2013 a été annulé et, en conséquence, l'ancien plan d'occupation des sols (POS) de 1998 réactivé. Depuis le 27 mars 2017 et l'application de la loi ALUR qui prononce la caducité des POS, l'urbanisme de la commune est régi par le règlement national d'urbanisme (RNU).

dans le cadre d'une opération d'aménagement communale ; ces logements sont nécessaires pour permettre l'accueil de 30 habitants supplémentaires correspondant à l'hypothèse retenue d'une croissance démographique annuelle moyenne de +0,4 à +0,5 %/an ;

- d'autre part, la construction d'environ 50 logements secondaires sur un total d'environ 4 ha non maîtrisés par la collectivité ;
- 4,2 ha⁸ mobilisés majoritairement en discontinuité du tissu urbain, pour la réalisation de 5 unités touristiques nouvelles⁹ (UTN) permises par une inscription dans le ScoT Arlysère¹⁰. Ces opérations¹¹, qui font l'objet d'OAP, totalisent un minimum d'environ 2000 lits touristiques¹². L'objectif de la commune est de permettre le financement de l'exploitation du domaine skiable face au phénomène de l'érosion constante des hébergements marchands ;
- deux projets d'extension de restaurants d'altitude identifiés en tant que secteurs de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL) pour un foncier d'environ 0,3 ha ;
- environ 1,5 ha¹³ d'emplacements réservés (ER) majoritairement à destination de nouvelles aires de stationnement (0,9 ha) en lien avec les aménagements touristiques (immobilier neuf ou autres équipements publics).

En matière d'activités économiques, aucune ouverture à l'urbanisation n'est prévue dans le présent projet de PLU.

1.3. Principaux enjeux environnementaux

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

- la limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles pour l'habitat permanent et secondaire d'une part et l'habitat touristique d'autre part, notamment la préservation des prés de fauche au regard de leur importance pour la pérennité de l'activité agricole et alpagiste ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité, tout particulièrement en ce qui concerne les zones humides,
- la préservation de la qualité paysagère du village et des hameaux, ainsi que celle des vues sur le grand paysage de montagne ;
- la gestion durable de la ressource en eau et l'adaptation au changement climatique.

8 Somme des surfaces inscrites en tant qu'OAP à vocation d'hébergements touristiques, sans compter l'OAP 1 (0,53 ha) qui a déjà fait l'objet d'une autorisation de construire délivrée, et en décomptant également certaines parties des OAP 2 et 7 qui sont déjà artificialisées.

9 L'unité touristique nouvelle (UTN) est l'outil juridique permettant la réalisation des aménagements touristiques les plus significatifs en montagne. La loi dite « montagne II » entrée en vigueur au 1er août 2017, a réformé leur régime en distinguant les opérations stratégiques (dites UTN « structurantes ») qui relèvent d'une planification dans les SCoT et celles, d'impact plus local, qui relèvent des PLU (dites UTN « locales »).

10 La localisation d'une des UTN du lieu-dit Le Planay, a été depuis modifiée par la mise en œuvre d'une procédure de modification du SCoT approuvée le 27 septembre 2018.

11 A titre informatif, avec les autres stations de la communauté de communes du Val d'Arly (Flumet, Crest-Voland/Cohennoz, La Giettaz), il est ainsi programmé au regard des différentes procédures d'urbanisme arrêtées antérieurement, la réalisation potentielle de plus de 6000 lits touristiques à échéance 2030.

12 Le PADD et le rapport de présentation affichent la réalisation de 2000 lits touristiques, mais les OAP ouvrent la possibilité de créer jusqu'à 2440 lits neufs .

13 Estimation à partir des emprises dédiées au plan de zonage du PLU concernant les ER1, ER3, ER4, ER9, ER10, ER11, ER12, ER13, ER15.

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

2.1. Présentation générale

Le rapport de présentation (RP) du projet de PLU se décompose en six parties intitulées :

- « *diagnostic communal* » ;
- « *analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis* » ;
- « *état initial de l'environnement* » ;
- « *justification des choix retenus* » ;
- « *évaluation environnementale du PLU* » ;
- « *indicateurs du suivi de l'application du plan* ».

Il est accompagné d'une annexe¹⁴ comportant des éléments plus détaillés du diagnostic communal, notamment en ce qui concerne la thématique du tourisme, dont les conclusions sont présentées dans la première partie du RP¹⁵, ainsi qu'un inventaire photographique des chalets d'alpage.

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est avant tout une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet de document d'urbanisme au regard des incidences de sa mise en œuvre sur l'environnement. Le rapport de présentation doit retranscrire cette démarche, qui comprend 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. Il doit comprendre les éléments prévus par les textes législatifs et réglementaires¹⁶, notamment ceux spécifiques à la démarche d'évaluation environnementale¹⁷.

Dans le cas présent, les éléments prévus par les textes sont fréquemment dispersés entre les différentes parties, ce qui rend difficile leur appréhension, d'autant plus que le niveau de précision du sommaire est très insuffisant et ne permet pas toujours d'identifier où se trouvent les différents éléments relatifs à un même item.

Le rapport ne fait pas apparaître de démarche itérative. La méthodologie présentée¹⁸ se limite pour l'essentiel à une liste des éléments de bibliographie consultés et à des généralités, à l'exception de la thématique « milieu naturel » un peu plus développée.

Le rapport ne comporte pas de résumé non technique ; celui-ci, prévu par les textes en vigueur au titre de l'évaluation environnementale des PLU¹⁹, s'avère pourtant essentiel pour une bonne information du public.

L'Autorité environnementale rappelle qu'un résumé non technique doit obligatoirement figurer dans le rapport de présentation et qu'il y remplit une fonction essentielle ; il a notamment vocation à permettre au public un premier accès rapide et aisé à l'ensemble des principales caractéristiques du projet de PLU et de ses enjeux environnementaux. Elle recommande de veiller à ce qu'il soit de nature à remplir pleinement cette fonction, qu'il soit suffisamment illustré et qu'il soit immédiatement identifiable par le

14 Document « 1.2 annexe au rapport de présentation », 49 pages.

15 Cf. RP, p. 8 et suivantes. NB : le parti pris de présenter comme entrée en matière du RP une simple synthèse du diagnostic communal renvoyé en annexe n'apparaît pas optimal pour le lecteur cherchant à appréhender la construction progressive du projet de PLU.

16 Articles L. 151-4 et R. 151-1 à R. 151-4 du code de l'urbanisme

17 Articles L. 104-4 et R. 151-3 du code de l'urbanisme

18 L'art. R. 151-3 (7°) du code de l'urbanisme précise que, au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit comprendre « une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ». Le RP comporte une sous-partie « 5.10 - Méthodologie », p. 104 à 107.

19 Cf. article R.151-3 (7°) du code de l'urbanisme.

public.

Enfin, sur le fond, le rapport de présentation présente un certain nombre d'insuffisances, dont certaines très sérieuses, qui sont détaillées ci-après.

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

Les éléments relatifs à l'état initial de l'environnement (EIE) à l'échelle globale du territoire communal sont répartis dans les trois premières parties du RP²⁰, tandis que l'état initial des secteurs de projet est exposé dans la cinquième partie dénommée « *évaluation environnementale* », p. 93 à 95.

Hormis la sous-partie « 3.3 - Milieu naturel », le RP ne présente pas de synthèse intermédiaire pour chaque thématique analysée qui identifie et qualifie (fort, moyen, faible...) les enjeux de chaque thématique à prendre en compte par le PLU. La sous-partie « 3.4 - Synthèse des enjeux environnementaux » (p. 66-67) n'apporte rien de plus²¹. La problématique de l'adaptation du territoire au changement climatique en lien avec le développement des activités touristiques ainsi que la gestion des flux de déplacements touristiques ne sont par ailleurs pas identifiés en tant qu'enjeux environnementaux.

2.2.1. Consommation d'espace et capacité de densification et de mutation des espaces bâtis

Le RP ne délimite pas le périmètre des espaces bâtis, ni a fortiori son évolution dans le temps. Pour analyser la capacité de densification des espaces bâtis²², il identifie toutes les parcelles qui sont considérées par le SCoT comme « espaces de densification ». Or la définition de la densification élaborée par le SCoT pour la mise en œuvre de ses prescriptions ne correspond pas à une densification de l'enveloppe bâtie sans extension de celle-ci, mais plutôt à la notion – qui reste floue – de « dent creuse » : elle intègre en effet toutes les parcelles en extension de cette enveloppe qui sont en continuité de celle-ci et dont la moitié du périmètre est contiguë à des parcelles déjà urbanisées²³.

Ainsi, de nombreuses parcelles comptabilisées par le RP comme « espaces de densification » sont en réalité des parcelles en extension de l'enveloppe bâtie. C'est le cas de la parcelle qui fait l'objet de l'OAP n°4 (1 ha), comptabilisée en densification et qui constitue pourtant une extension située en périphérie immédiate de l'enveloppe urbaine, comme de nombreuses autres parcelles non couvertes par des OAP, comme le montrent les exemples ci-dessous.

20 L'analyse du périmètre bâti et des capacités de densification et de mutation est présentée dans la première partie ; la deuxième partie présente l'analyse de la consommation d'espaces naturels et agricoles dans la décennie passée ; la troisième partie est décomposée en trois sous-parties : « *milieu physique* », « *milieu humain* », « *milieu naturel* ».

21 Huit thématiques sont retenues (« *gestion de la ressource en eau* », « *assainissement* », « *risques naturels* », « *consommation de l'espace* », « *énergie* », « *cadre de vie (qualité de l'air, ambiance sonore)* », « *environnement naturel* », « *paysage* »), pour lesquelles sont identifiés les « *sensibilités, enjeux* » formulés en une ou deux phrases, pour l'essentiel très générales et applicables à n'importe quel projet de PLU. S'ensuit un tableau à trois entrées (« *impose un zonage particulier au PLU* », « *nécessite une prise en compte dans le PLU* », « *pas d'incidence sur le PLU* ») qui ne met pas réellement en exergue ce qui fait enjeu dans le PLU mais plutôt ce qui constitue une obligation de prise en compte dans le PLU. Enfin figure une « Carte de synthèse des enjeux » totalement incompréhensible.

22 Cf. art. L. 151-4 du code de l'urbanisme : le rapport de présentation « *analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan [...] et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis* ».

23 « *Le Document d'Orientations Générales définit comme espaces de densification les parcelles ou groupes de parcelles non urbanisées dont la moitié du périmètre est contigu à des parcelles déjà urbanisées* » (DOG du SCoT p.23).



Exemples de parcelles en extension de l'enveloppe bâtie et considérées dans le RP comme densification (source RP, p. 21-22, reporté sur Géoportail). En jaune : parcelle de l'OAP n°4 ; en bleu : parcelles « libres ».

De ce fait, le RP surévalue largement la capacité de densification des espaces bâtis (hors extension de l'enveloppe bâtie). Faute notamment de délimitation préalable de l'enveloppe effectivement bâtie, les éléments présentés dans le RP ne permettent pas de savoir quelle est la proportion des 5,2 ha comptabilisés en « espaces de densification » qui s'avèrent être en réalité en extension de l'enveloppe bâtie.

Pour la même raison, si l'évaluation de la surface consommée dans la dernière décennie pour la réalisation de logements (4,3 ha) n'appelle pas d'observation particulière, la part de cette surface en extension de l'enveloppe bâtie, indiquée comme s'élevant à 1,69 ha « *au sens du SCoT* », apparaît sous-évaluée²⁴.

2.2.2. Milieux naturels et biodiversité

L'EIE présente une description globalement satisfaisante de la biodiversité à l'échelle communale, à l'exception des continuités écologiques locales²⁵, à l'aide notamment de cartographies précises et claires²⁶ en reprenant les données bibliographiques existantes.

Par contre, le nécessaire focus de l'état initial sur les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du projet de PLU²⁷, c'est-à-dire tous les espaces non encore bâtis que le projet autorise d'urbaniser, apparaît très insuffisant :

- Aucune analyse particulière n'est présentée sur les espaces susceptibles d'être urbanisés qui ne font pas l'objet d'une OAP, alors qu'ils représentent 40 % du total des espaces urbanisables.
- Les huit secteurs d'OAP ont quant à eux fait l'objet d'une identification des milieux naturels concernés²⁸ avec deux passages sur le terrain²⁹. L'enjeu environnemental principal qui ressort clairement est celui de la préservation des zones humides inscrites notamment dans l'espace de la

24 Cf. p. 15 à 19 du RP.

25 Les corridors écologiques locaux ne semblent pas correctement identifiés p 58 et 61. En particulier, outre le corridor identifié entre Chelou et Les Favrays, on note des corridors probables entre le Bourg et Chelou, entre le Planay et les Georgières, entre les Coins et le bâtiment à son sud-ouest, entre Le Planay et Le Crêt/Les Exconffonières, entre Les Frasses et Arcanière, et même à un moindre degré à l'intérieur de l'ensemble du Planay.

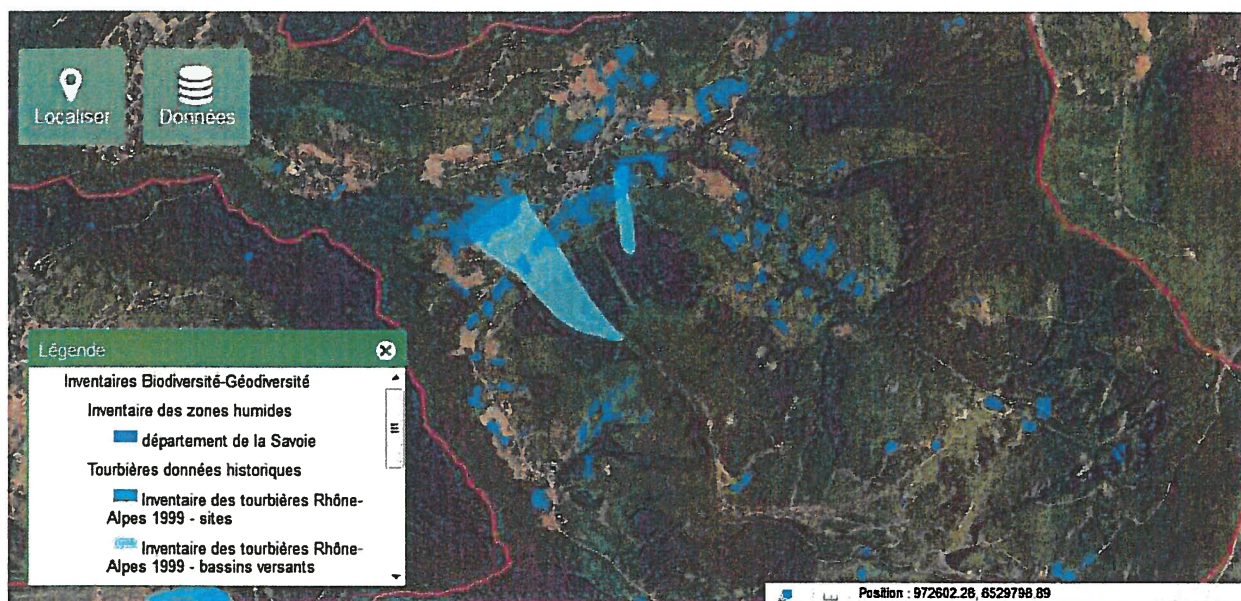
26 Cf. carte « trame verte et bleue » et « enjeux milieux naturels » p.61 et 65. du RP.

27 Cf. art. R. 151-3 (2°) du code de l'urbanisme : le rapport de présentation doit exposer « *les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan* ».

28 Cette analyse est présentée p. 93 à 95, dans la partie relative aux impacts du projet.

29 RP p.107 : le 7 septembre 2016 et le 26 septembre 2019.

ZNIEFF II « zones humides du nord du Beaufortain » ou de la ZNIEFF I « tourbières des Georgières ». Cependant, la délimitation précise de ces zones humides est renvoyée à des prospections ultérieures³⁰ et leur espace de fonctionnalité (notamment : zones d'alimentation) n'est pas précisé.



Extrait cartographique de l'inventaire des zones humides et tourbières des Georgières (et son bassin versant) à proximité des zones urbanisées et du domaine skiable de Notre-Dame-de-Bellecombe / source :

<https://carto.datara.gouv.fr>

2.2.3. Paysage

La thématique du paysage, qui figure pourtant dans la synthèse des enjeux environnementaux du RP, n'a fait l'objet d'aucune analyse spécifique (définition d'unités paysagères, présentation de vues lointaines ou rapprochées), tant à l'échelle communale qu'à celle des secteurs de projet, notamment des UTN touristiques situées en discontinuité du bâti existant. Il serait important d'identifier clairement, dans le cadre de ce territoire appartenant au Beaufortain, les enjeux de préservation du caractère paysager et patrimonial des zones bâties (bourg et hameaux), de conciliation des espaces agropastoraux avec les activités touristiques, ainsi que ceux de maintien des vues offertes par les nombreuses situations de balcon au sein de la commune³¹.

2.2.4. Gestion de la ressource en eau

L'état de l'alimentation en eau potable et l'évolution prévisible des besoins font l'objet d'une brève présentation dans le rapport (p. 37-38) ; des éléments plus détaillés sont présentés dans le document « 5.3 Annexe eau potable ».

L'analyse s'appuie sur des éléments disparates et de chronologie diverse, ce qui ne facilite pas la compréhension de la situation et des enjeux. Un état des lieux est dressé en 2018 sur la consommation globale en eau potable, mais il n'y a pas de mise en relation avec les ressources actuellement disponibles et avec les bases du diagnostic plus ancien de 2015 établissant des perspectives à horizon 2020 – 2025. Ce

30 Cf. RP, p. 96 : « Pour répondre à la suspicion de présence de zones humides dans le périmètre des OAP 5, 7 et 8, une prospection spécifique sur ce thème sera engagée dès la phase des études pré opérationnelles ». À noter que que l'AOP 6 est également concernée par une zone humide, et qu'elle se trouve à l'amont immédiat de la ZNIEFF I « tourbières des Georgières », et donc potentiellement impactante, ce qui n'est pas précisé dans le rapport.

31 Cf. site de l'observatoire régional des paysages de Rhône-Alpes au sujet du secteur « Beaufortain » : http://www.paysages.auvergne-rhone-alpes.gouv.fr/beaufortain-a1076.html?id_rubrique=172

diagnostic ne prend pas en compte par ailleurs les ressources nécessaires à la production de neige de culture³². En outre, l'étude de renforcement de la ressource depuis le Revers³³, qui propose des renforcements pour faire face au développement envisagé, ne prend comme hypothèse sur la commune que 882 lits touristiques supplémentaires³⁴ alors que le projet de PLU en prévoit environ 2000.

La conclusion « *les besoins à moyen terme seront également satisfaits* » (RP, p. 38) n'apparaît donc pas justifiée au vu des éléments présentés.

2.2.5. Changement climatique en lien avec l'activité touristique

La problématique de l'adaptation au changement climatique est abordée uniquement sous l'angle des émissions générées par le bâti résidentiel. L'EIE ne fait nullement état des perspectives de la diminution probable de l'enneigement du fait du réchauffement climatique et du développement d'équipements d'enneigement artificiel (et donc de mobilisation de ressource en eau supplémentaire) qui pourrait s'avérer nécessaire³⁵. Cet enjeu apparaît pourtant essentiel dans le cadre de l'économie touristique de Notre-Dame-de-Bellecombe.

2.2.6. Conclusion sur l'état initial de l'environnement

En conclusion, il apparaît donc que l'état initial de l'environnement souffre d'insuffisances très sérieuses qui, d'une part ne permettent pas une identification claire et qualifiée des enjeux à prendre en compte pour l'élaboration du PLU, et d'autre part seront un obstacle à une évaluation adéquate de ses impacts sur l'environnement.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre et compléter l'état initial de l'environnement, en prenant en compte les observations ci-dessus, de façon à permettre une identification complète des enjeux environnementaux à un niveau de précision adapté au projet de PLU. Elle recommande de veiller tout particulièrement à :

- **la délimitation précise du périmètre des zones actuellement bâties, de façon à bien différencier les espaces en densification de l'espace bâti de ceux qui, bien que répondant à la définition des « espaces de densification » du SCoT, sont en réalité en extension de l'espace bâti ;**
- **délimiter précisément les zones humides proches de zones susceptibles d'être urbanisées et leurs espaces de fonctionnalité (en particulier, leurs zones d'alimentation) ;**
- **identifier les corridors écologiques locaux ;**
- **présenter une analyse des enjeux en matière de paysage ;**
- **présenter un bilan clair, complet et actualisé de l'état des besoins et des ressources en eau et de leur évolution prévisionnelle, intégrant notamment les conséquences possibles du changement climatique.**

32 Une limite de prélèvement de 95 000 m³ d'eau a été accordée par saison touristique (arrêté préfectoral du 14 novembre 2001) et 61 625 m³ étaient prélevés par les six pistes enneigées en 2016 (cf. dossier d'autorisation environnementale unique « réaménagement de la piste de ski de Montrond » p.44).

33 Cette étude est présentée dans le document 5.3 « Annexe eau potable », à la suite d'un premier document « Schéma directeur de l'alimentation en eau potable – rapport d'étude n° 1 : Prédiagnostic », et débute dans le document électronique à la page 127/162.

34 cf. document 5.3 « Annexe eau potable », p. 142/162

35 La commune dispose d'un réseau de neige de culture depuis 2001, approvisionné par la retenue de Plan Désert elle-même alimentée par les prélèvements opérés dans le cours d'eau du Nant du Milieu. Ce réseau s'est récemment étendu à l'occasion des travaux de réaménagement de la piste de ski de Montrond autorisés fin 2017 et ceux à réaliser pour alimenter l'enneigement de la piste Vorès à hauteur de 2,8 ha et en vue de sécuriser plus globalement l'enneigement des pistes de liaison au sein du grand domaine skiable « Espace Diamant ».

2.3. 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 éléments d'explication et de justification des choix retenus par le projet de PLU figurent :

- dans la 1^{ère} partie du RP, sous-partie « 1.3 – Inventaire des besoins » pour ce qui concerne les besoins en nombre logements et lits touristiques (p. 10 à 12),
- dans la 2^{ème} partie « Analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis » pour ce qui concerne la consommation d'espaces naturels et agricoles induite par le projet (p. 23 à 26),
- dans la 4^{ème} partie « Justification des choix » pour les orientations du PADD, les dispositions réglementaires et les OAP (p. 68 à 84).

Le **besoin de création de logements pour l'habitat permanent** est évalué à 24 logements pour les 10 années à venir, sur la base d'une croissance démographique de +0,5 %/an, ambitieuse au regard des évolutions récentes mais non irréaliste. Pour assurer la réalisation effective d'habitat permanent, plutôt que secondaire, la commune prévoit de réaliser ces logements dans le cadre d'un lotissement communal qui fera l'objet d'une OAP (cf. RP, p. 72). Ces éléments n'appellent pas d'observation particulière.

En matière de **résidences secondaires**, le RP explique (p. 11) que « *Bien que la commune ne cherche pas à développer le parc de résidences secondaires (lits froids), elle ne dispose pas des moyens de s'y opposer. Ainsi, dans les dents creuses résiduelles du tissu urbain et pour certaines opérations de renouvellement urbain, ce sont majoritairement des résidences secondaires qui vont s'implanter. Au regard des surfaces disponibles et des caractéristiques des terrains (tissu interstitiel morcelé et division parcellaire aléatoire), le programme peut être évalué à 50 logements.* » Outre que la façon dont le potentiel a été évalué à 50 logements n'est pas présentée³⁶, une telle explication paraît discutable. En effet, elle suppose implicitement que la commune a l'obligation de rendre urbanisables tous les espaces qui sont considérés par le SCoT comme « espaces de densification », ce qui n'est pas le cas. C'est d'autant plus contestable que, comme vu en 2.2.1 ci-avant, une partie importante de ces espaces est en réalité en extension de l'enveloppe bâtie.

En matière d'**hébergement touristique**, le rapport indique que « *Les besoins portent sur la création d'environ 2000 lits touristiques marchands* » (p. 11). Le rapport fait état, de façon qualitative, de la perte continue de lits marchands sur la commune, d'un taux de remplissage des lits insuffisant, de leur faible rendement en comparaison d'autres stations et de ce que, « *sans action pour la création de lits nouveaux [...], les recettes ne permettraient plus de couvrir les importants frais de gestion du domaine skiable* » (p. 72). Il indique également que les 2000 nouveaux lits programmés « *devraient générer environ 1 M€ de chiffre d'affaires supplémentaire pour les remontées mécaniques et permettre d'engager une dynamique de modernisation et de mise à niveau du domaine* » (p. 11). Le rapport ne présente pas le détail du calcul du nombre de lits nouveaux qui seraient nécessaires³⁷ et n'explique pas quelles dispositions sont envisagées pour éviter que les nouveaux lits marchands ainsi créés ne subissent le même sort que leurs prédécesseurs et se transforment à leur tour, à moyen terme, en « lits froids ».

En matière de **localisation et d'étendue des espaces urbanisables** :

- pour l'**habitat permanent et secondaire**, le rapport semble considérer que la commune n'a pas de marge de manœuvre, ce qui, comme indiqué ci-avant, semble découler d'une interprétation

36 Il n'y a pas d'explication précise dans le rapport de présentation du PLU sur le calcul du nombre de logements secondaires permis par le projet de PLU. Il semblerait que ce nombre ait été évalué au regard des disponibilités foncières autorisées par le projet, sur la base d'une densité de 20 logements par ha et l'application d'un taux de rétention foncière d'environ 50 %.

37 On peut noter que 1M € de recettes supplémentaires pour 2000 lits touristiques nouveaux représente environ 500 € par lit nouveau, ce qui est un ratio presque aussi mauvais que le ratio actuel et sensiblement moins bon que celui des autres stations (Crest-Volland : 600 €/lit et Les Saisies : 1100€/lit) citées à la p. 19 du document 1.2 « Annexe au rapport de présentation », dans la partie « Diagnostic communal ».

erronée des termes du SCoT : le fait que le SCoT considère des espaces comme « espaces de densification » et n'impose aucune limitation sur ces espaces³⁸ n'impose pas à la commune de les rendre urbanisables, tout particulièrement lorsqu'ils sont en extension de l'enveloppe bâtie ;

- le principe de localisation des sites destinés à la création d'**hébergements touristiques** est essentiellement justifié « *car ils sont identifiés et validés par le SCoT comme des sites de développement touristiques* »³⁹, mais également par le fait que leurs caractéristiques sont adaptées aux besoins du domaine skiable et que leur « *impact sur l'environnement est faible* » (p. 72). Cette dernière affirmation apparaît très contestable, au vu de l'environnement actuel des sites et de leurs abords (notamment : zones humides, boisements)⁴⁰. Aucune justification n'est donnée concernant la superficie et la délimitation précise de ces sites, si ce n'est qu'« *ils présentent les caractéristiques de surface suffisante pour accueillir des opérations importantes, de plusieurs centaines de lits chacune.* » (p. 78).

Aucune autre option possible n'est présentée, notamment en matière de localisation, d'étendue ou de densité, alors que l'examen des différentes options possibles pour atteindre les objectifs recherchés et de leurs conséquences sur l'environnement, outre qu'il est requis par les textes⁴¹, est un des fondements majeurs de la démarche d'évaluation environnementale.

L'Autorité environnementale recommande, une fois le projet éventuellement revu (cf. partie 3 ci-après du présent avis) de reprendre et compléter l'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, pour prendre en compte les observations ci-dessus.

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

Le rapport de présentation analyse la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT Arlysère. Les éléments correspondants sont présentés de façon dispersée⁴² mais apparaissent globalement proportionnés et

38 Le DOG du SCoT prescrit une limitation des surfaces qu'il considère en extension (maximum 1,66 ha pour Notre-Dame-de-Bellecombe) mais précise que « *les communes [...] seront libres du volume de surfaces en densification* ». Absence de limitation par le SCoT ne signifie pas obligation de rendre urbanisable dans le PLU. Au demeurant, le SCoT en vigueur a été approuvé en 2012 et est antérieur, notamment, aux lois Grenelle et ALUR. Certaines de ses dispositions apparaissent en contradiction avec les objectifs actuels de modération de consommation de l'espace fixés au niveau national. Il serait de ce fait légitime, le cas échéant, de ne pas considérer ces dispositions comme pertinentes et de les dépasser afin d'assurer le respect de ces objectifs.

39 La localisation des unités touristiques nouvelles (UTN) à vocation d'hébergement touristique a été actée par une modification du SCoT de 2018, qui n'a fait que modifier la localisation prévue en 2012 sans rien changer au nombre de lits prévus en 2012. Le SCoT n'indique que le principe de localisation de ces sites, sans préciser leur étendue ni leur capacité d'hébergement ; il précise simplement un plafond maximum du nombre de lits pouvant être développé sur les communes (2400 lits pour Notre-Dame-de-Bellecombe).

40 NB : l'autorité environnementale, dans son avis du 12 mai 2018 sur le projet de modification n°1 du SCoT Arlysère, avait déjà pointé la vigilance particulière à avoir sur les UTN de Notre-Dame-de-Bellecombe, notamment vis-à-vis de la tourbière des Georgières. L'avis indique également « Le document de saisine (partie II) explicite les raisons de chacune des modifications proposées. [...] on notera que, dans le cas de Notre Dame de Bellecombe, le site initial était vraisemblablement plus favorable du point de vue de l'environnement en raison de son artificialisation. »

41 L'art. R. 151-3 4°) du code de l'urbanisme précise que, au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit expliquer « *les choix retenus au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement* » et « *les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables* ».

42 Les éléments relatifs à la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT sont présentés pour l'essentiel dans les sous-parties 4.1 à 4.5 (p.69 à 78.) et 4.9 (p. 81 à 84) du rapport de présentation, ainsi que dans la sous-partie 5.9 (p. 101

probants, à l'exception notable des points suivants :

- Le SCoT prescrit une densité minimale des nouvelles surfaces d'urbanisation pour l'habitat de 15 logements par ha. Cette densité porte sur l'habitat permanent et secondaire ; elle n'inclut pas les grands projets de développement touristiques qui sont traités par ailleurs⁴³ et dont la densité est beaucoup plus élevée. Le RP indique que cette prescription est largement respectée car la densité moyenne prévue par le projet de PLU serait de 40 logements/ha. Or, pour calculer ce résultat, le RP a globalisé le nombre de logements et les surfaces destinés à l'habitat permanent et secondaire, d'une part, et ceux destinés à l'hébergement touristique et correspondant aux 2000 lits touristiques prévus, d'autre part, ce qui n'est pas correct au regard des termes du SCoT et n'a pas grand sens au regard des objectifs et caractéristiques très différents de ces deux types de constructions.
- En matière d'hébergements touristiques, le SCoT prescrit que « *chaque station qui souhaite mettre en œuvre un projet d'extension de son offre d'hébergements devra élaborer un projet d'aménagement durable de station qui comprendra un volet fonctionnalités urbaines, un volet commerces et services, un volet équipements, un volet environnemental (paysage, écologie, déchets, eau...) traduit dans le PLU* » (cf. DOG du SCoT, p. 52). Ce point n'est pas évoqué par le rapport de présentation.

Par ailleurs, le SCoT, approuvé en 2012, n'intègre pas les orientations de plusieurs plans ou programmes approuvés postérieurement et qui s'imposent à lui dans un rapport de compatibilité ou de prise en compte. Dans ce cas, la justification de la compatibilité ou de la prise en compte de ces documents d'ordre supérieur doit être présentée dans le rapport de présentation du projet de PLU. Or, cette question n'est pas traitée dans le RP. Dans le cas présent, il s'agit notamment :

- du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Rhône-Alpes, approuvé en 2014⁴⁴
- du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021,
- du plan de gestion du risque d'inondation (PGRI) du bassin Rhône Méditerranée 2016-2021,
- du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Auvergne-Rhône-Alpes adopté par le Conseil régional le 20 décembre 2019 et approuvé par arrêté du préfet de région le 10 avril 2020.

En ce qui concerne les grandes orientations relatives à la prise en compte du changement climatique, la stratégie nationale bas carbone (SNBC)⁴⁵ récemment révisée fixe un cap que l'analyse du RP devrait également intégrer. Le projet de PLU mériterait ainsi de présenter les actions concrètes qu'il souhaite mettre en œuvre en faveur notamment d'un resserrement des formes urbaines contribuant à limiter les déplacements générateurs d'émissions en gaz à effet de serre, et d'une préservation des puits de carbone dont les zones humides et les espaces naturels, agricoles et forestiers sont partie intégrante.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre et compléter le rapport de présentation pour tenir compte des observations ci-dessus.

à 103).

43 La densité minimale des nouvelles surfaces d'urbanisation pour l'habitat est présentée dans le DOG du SCoT, p. 25. Les grands projets de développement touristiques sont traités dans le DOG p. 50-51 et sont limités en nombre de lits touristiques, et non en nombre de logements.

44 NB : le SRCE Rhône-Alpes a été repris dans le SRADDET de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

45 https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2020-03-25_MTES_SNBC2.pdf p.71-72, (chapitre 4-orientations de politiques publiques / 4.2. orientations transversales / iv.urbanisme et aménagement)

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

Les incidences générées par le projet de PLU et les mesures d'évitement, de réduction voire de compensation (ERC) des impacts négatifs proposées sont présentées dans la cinquième partie « *Évaluation environnementale du PLU* » du RP (p. 88 à 100).

De façon générale, les incidences ne sont pas hiérarchisées (fort, moyen faible), ni synthétisées par thématiques, ce qui rend difficile l'appréciation globale de l'impact du projet.

La question de l'impact du projet de PLU sur la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers n'est pas traitée, alors qu'il s'agit de l'impact environnemental majeur du projet ; les mesures ERC envisageables sur cette thématique ne sont donc pas identifiées. On peut noter en outre que de nombreuses zones urbanisables semblent concerner des prairies fauchées⁴⁶ ; au regard de l'importance des prés de fauche pour l'économie agricole et alpagiste⁴⁷, ce point mériterait un développement particulier.

En ce qui concerne les milieux naturels, un focus est présenté sur les différents secteurs d'OAP (p. 93-95) mais seuls leur état initial et les enjeux y sont présentés ; les impacts eux-mêmes n'y sont pas évalués.

La qualité ou valeur ajoutée de certaines mesures ERC proposées nécessite en outre d'être démontrée. À titre d'exemple, la mesure « *Pour répondre à la suspicion de présence de zones humides dans le périmètre des OAP 5, 7 et 8, une prospection spécifique sur ce thème sera engagée dès la phase des études pré opérationnelles et devra être fournie à la commune avant le dépôt du permis de construire. En cas de zone humide avérée, une démarche ERC sera engagée par la commune* » ne peut en aucune mesure être présentée comme une mesure d'évitement (p. 93 et 100). Outre que la délimitation des zones humides et de leurs espaces de fonctionnalité aurait dû être réalisée dans l'état initial, cette mesure ne permettra de connaître l'impact potentiel du projet de PLU que postérieurement à son approbation ; de plus, les mesures ERC qui seront mises en œuvre (par la commune semble-t-il, et non par le porteur de projet) ne sont pas précisées, ce qui ne permet pas d'en évaluer l'impact résiduel final. La démarche ERC, qui consiste tout d'abord à chercher à éviter les impacts négatifs, puis à réduire les impacts qui n'auront pu être évités, et en dernier lieu à compenser les impacts résiduels, ne peut être déroulée dans sa totalité : du fait que l'urbanisation de ces secteurs aura déjà été autorisée, il est fort probable que, le cas échéant, la commune n'aura plus d'autre solution que de compenser.

Les nombreuses insuffisances relevées dans l'état initial de l'environnement (cf. 2.2 ci-avant) se retrouvent fort logiquement dans l'évaluation des incidences du projet de PLU sur l'environnement et dans l'identification des mesures ERC souhaitables, notamment s'agissant des thématiques de la ressource en eau, de l'adaptation au changement climatique, des milieux naturels (en particulier pour les zones humides) ou du paysage (absent de l'analyse). En l'état, le rapport de présentation ne permet ni une appréciation correcte des impacts du projet sur l'environnement, ni une identification adéquate des mesures permettant d'éviter, de réduire, ou le cas échéant de compenser ses impacts négatifs.

L'Autorité environnementale recommande de :

- reprendre et compléter l'analyse des incidences du projet de PLU sur l'environnement, sur la base d'un état initial repris et complété comme indiqué au 2.2.6 ci-avant ;
- identifier sur cette base les mesures ERC appropriées, en veillant à rechercher prioritairement l'évitement, puis la réduction des impacts négatifs qui n'auront pu être évités, et en dernier lieu la compensation des impacts qui n'auront pu être ni évités ni réduits ;

46 D'après l'examen des photographies aériennes sur www.geoportail.gouv.fr. La date de prise de vue (8 juillet 2013) permet de visualiser les parcelles récemment fauchées.

47 Cette importance est pourtant bien mise en évidence dans le document « 1.2 – Annexe au rapport de présentation », p. 22.

- présenter une analyse des incidences cumulées (biodiversité, paysage, déplacements, eau potable, neige de culture en lien avec le domaine skiable en particulier) des projets d'UTN⁴⁸ situés en discontinuité urbaine.

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

Le RP présente deux dispositifs de suivi, l'un dans la sous-partie 5.8 – Indicateurs de suivi », l'autre dans la 6ème partie « Indicateurs de suivi de l'application du plan ». Ces dispositifs, qui ne se recoupent pas, mériteraient d'être fusionnés en un seul.

Les indicateurs proposés ne permettent pas un suivi adéquat des principaux enjeux environnementaux. Ainsi, notamment :

- au regard de l'érosion constante des hébergements marchands, l'immobilier d'hébergement touristique neuf, les actions de réhabilitation de l'immobilier existant et l'évolution des « lits chauds » mériteraient être suivis avec la plus grande attention ;
- le ratio habitat permanent / secondaire mériterait d'être suivi pour identifier une évolution négative imprévue ;
- pour la thématique « eau », seule est suivie la qualité de l'eau, ce qui ne permet pas de suivre l'enjeu majeur de l'équilibre quantitatif des besoins et de la ressource en eau ;
- le maintien de la fonctionnalité des zones humides, qui est probablement l'enjeu le plus à risque concernant les milieux naturels, mériterait un suivi particulier.

Plus globalement, l'organisation du dispositif nécessite d'être consolidée en apportant des précisions sur l'état de référence, la fréquence et les modalités de recueil des données suivies, de leur analyse et des réajustements opérés en cas de dysfonctionnement.

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

3.1. Gestion économe des espaces naturels et agricoles et lutte contre l'étalement urbain

En matière d'**habitat permanent et secondaire** (hors « opérations structurantes » pour hébergement touristique), le projet de PLU prévoit d'autoriser l'urbanisation d'environ 5 ha, dont 1,3 ha couverts par deux OAP. Le besoin pour l'habitat permanent s'élève à environ 1 ha. 4 ha seront donc mobilisables pour augmenter le nombre de résidences secondaires, déjà très élevé (86 % du total des logements de la commune). Or, comme indiqué au 2.3 ci-avant, et contrairement à ce qu'indique le rapport de présentation⁴⁹, la commune a tout à fait la possibilité de limiter l'urbanisation de ces espaces si elle le souhaite : ce n'est pas parce que le SCoT ne limite pas les espaces qu'il considère comme « espaces de densification » que le PLU a l'obligation de les rendre urbanisables, d'autant plus que, comme vu au 2.2.1 ci-avant, une grande partie d'entre eux se situe en extension de l'enveloppe bâtie.

Le PADD fixe sur ces espaces un objectif de densité moyenne de 20 logements/ha. Cette densité est maîtrisée sur les deux secteurs couverts par une OAP à hauteur respectivement de 27 et 24 logts/ha. Mais ces OAP ne couvrent qu'environ un quart de la surface destinée à l'habitat ; les trois quarts ne sont pas maîtrisés et de ce fait, au vu de la tendance naturelle passée, l'atteinte de l'objectif de 20 logts/ha en moyenne globale apparaît improbable. Il ne semble pas que la possibilité de mieux assurer une gestion

48 Incluant les aires de stationnement prévues en tant qu'espaces réservés.

49 Cf. RP, p. 11 : « Bien que la commune ne cherche pas à développer le parc de résidences secondaires (lits froids), elle ne dispose pas des moyens de s'y opposer. »

économie du foncier ait été examinée ; or, parmi les différentes parcelles urbanisables non couvertes par des OAP, 12 tènements ont une surface comprise entre 1 500 et 3 000 m², représentant au total environ 2,4 ha (soit 60 % du total non maîtrisé)⁵⁰, et pourraient donc justifier des OAP.

Il apparaît donc que, en ce qui concerne l'habitat permanent et secondaire, le projet de PLU n'assure pas une gestion économe des espaces naturels et agricoles.

En ce qui concerne les « **opérations structurantes** » destinées à l'hébergement touristique, les insuffisances du rapport de présentation relevées au 2.3 et 2.5 ci-avant, en particulier l'absence de justification de leur dimensionnement, ne permettent pas à l'Autorité environnementale de rendre un avis éclairé sur la qualité de la prise en compte de l'objectif de modération de consommation de l'espace. En l'état des éléments présentés, le niveau de cette consommation n'est pas justifié.

En tout état de cause, ces opérations importantes destinées à la création d'environ 2000 lits touristiques marchands, réparties sur 5 sites dont 4 en discontinuité de l'enveloppe urbaine, génèrent incontestablement une augmentation sensible de l'étalement urbain.

Par ailleurs, comme relevé au 2.5 ci-avant, une proportion importante des espaces urbanisables du projet de PLU, tant pour l'habitat que pour l'hébergement touristique, porte sur des parcelles de prairies fauchées. Or, les prés de fauche sont un actif stratégique pour l'économie agricole et peuvent être limitants pour l'activité alpagiste en altitude, du fait de l'obligation d'autonomie fourragère imposée pour les productions sous signe de qualité. Cela pose question par rapport à l'objectif du PADD « *Assurer la pérennité de l'activité agricole dans les meilleures conditions possibles* » (PADD, p. 9). Le dossier n'apporte aucune assurance en la matière.

L'Autorité environnementale recommande de réexaminer les dispositions du projet de PLU (délimitation des zones urbanisables, OAP), au regard des observations ci-dessus, de façon à assurer une prise en compte satisfaisante de l'objectif de modération de consommation de l'espace et de maîtrise de l'étalement urbain.

3.2. Préservation de la biodiversité et des milieux naturels

Le PADD (p. 8) affiche l'objectif de « *protéger les réservoirs de biodiversité et la trame verte et bleue en reconnaissant le maillage fonctionnel des espaces naturels* ».

Les données de l'inventaire départemental des **zones humides** ont été globalement reportées sur le plan de zonage (indice « zh »). Le règlement prévoit que, dans les secteurs indicés « zh », « *sont interdits tous les travaux [...] qui remettraient en cause le caractère humide de la zone et qui ne seraient pas compatibles avec une bonne gestion des milieux humides* », à l'exception notable de la zone 1AU des Coins (OAP 7) pour laquelle il est précisé que la création d'une route de desserte de la partie aval de la zone est autorisée, ce qui sera très probablement générateur d'impact.

Ces dispositions, bienvenues à l'exception de celle concernant le secteur de l'OAP 7, ne sont toutefois pas suffisantes pour assurer une protection adéquate des zones humides. En effet, l'inventaire départemental n'est pas exhaustif et son niveau de précision reste relatif ; comme l'indique le site internet des services de l'État en Savoie, il constitue « *un outil d'alerte pour les aménageurs du territoire et les porteurs de projet* », mais il doit ensuite être précisé et/ou complété à l'échelle des parcelles susceptibles d'être urbanisables par une expertise de terrain, nécessaire pour délimiter précisément les secteurs humides et identifier leurs espaces de fonctionnalité, en particulier leurs zones d'alimentation. Comme indiqué au 2.2.2 ci-avant, ce nécessaire travail complémentaire n'a pas été réalisé.

En particulier, il apparaît que les secteurs couverts par les OAP 5, 6, 7 et 8, destinés à la construction d'hébergements touristiques, sont limitrophes ou recoupent des zones humides repérées à l'inventaire

50 Analyse réalisée par l'autorité environnementale sur la base des parcelles identifiées p. 20-21 du RP.

départemental. Le document relatif aux OAP prescrit (p. 2) que « *Pour répondre à la suspicion de présence de zones humides dans le périmètre des OAP 5, 7 et 8, une prospection spécifique sur ce thème sera engagée dès la phase des études pré opérationnelles et devra être fournie à la commune avant le dépôt du permis de construire.* » Cette prescription est tout à fait insuffisante :

- d'une part, elle omet l'OAP 6, ce qui est fort malheureux car ce secteur contient une zone humide repérée à l'inventaire qui n'a pas été reportée sur le plan de zonage et, par ailleurs, il se trouve à l'amont immédiat d'une autre zone humide, donc probablement dans sa zone d'alimentation,
- d'autre part et surtout, seule est prescrite l'identification du problème ; les travaux susceptibles de porter atteinte à d'éventuelles zones humides ou à leurs fonctionnalités⁵¹ ne sont aucunement interdits⁵² ; les mesures d'évitement risquent de ne plus être envisagées par le porteur de projet qui se reportera sur des mesures de réduction et de compensation, au mépris de la logique de la démarche ERC.

En l'état, il est donc clair que le projet de PLU n'assure pas une préservation adéquate des zones humides et de leurs fonctionnalités.

En matière de **continuités écologiques**, si les corridors principaux paraissent correctement pris en compte, les insuffisances du rapport de présentation (cf. 2.2.2 ci-avant) ne permettent pas de se prononcer sur les corridors locaux. Or, au vu de la carte et des photos aériennes, l'existence de corridors locaux semble possible :

- entre le Bourg et Chelou, qui pourrait être impacté par l'urbanisation des deux parcelles urbanisables à l'est du bourg,
- entre les Coins et le bâtiment à son sud-ouest, qui pourrait être impacté par l'OAP 7,
- entre Le Planay et Le Crêt/Les Exconffonières, qui pourrait être impacté par les OAP 5 et 6,
- entre Les Frasses et Arcanière, qui pourrait être impacté par l'ER 13 (parking).

L'Autorité environnementale recommande que, après avoir repris et complété l'état initial de l'environnement comme indiqué au 2.2.6 ci-avant, le projet de PLU soit réexaminé et repris (zonage, règlement écrit, OAP) pour tenir compte des observations ci-dessus, de façon à éviter au maximum toute atteinte aux zones humides et à leurs fonctionnalités ainsi qu'aux éventuelles continuités écologiques locales. Dans l'attente, elle recommande que les secteurs pouvant poser problème, en particulier ceux concernés par les OAP 5, 6, 7 et 8, ne soient pas ouverts à l'urbanisation.

3.3. Préservation du paysage

Le PADD affiche les objectifs « *Préserver et valoriser l'ensemble du patrimoine naturel et bâti* » et « *Conserver les qualités paysagères liées à l'équilibre entre les secteurs bâtis et les séquences naturelles ou agricoles* ».

Les insuffisances du rapport de présentation (cf. 2.2.3 et 2.5 ci-avant) ne permettent pas de porter une appréciation sur la qualité de la prise en compte de l'enjeu de préservation du paysage par le projet de

51 NB : il y a lieu d'examiner non seulement les travaux réalisés dans la zone humide elle-même, mais également ceux qui portent atteinte à ses fonctionnalités. Ainsi par exemple, l'aménagement de l'OAP 5 est conditionné par la prise en compte d'un aléa moyen de glissement de terrain nécessitant une étude géotechnique avant tous travaux préalables. Cette dernière préconise au titre du PIZ (fiche 1 du catalogue des prescriptions spéciales) la mise en place de dispositifs de drainage, lesquels pourraient générer une atteinte aux zones humides situées alentour.

52 Comme indiqué au 2.5 ci-avant, le rapport de présentation indique que « *En cas de zone humide avérée, une démarche ERC sera engagée par la commune* » ; mais rien ne permet de penser que la démarche qui serait alors engagée par la commune (et non par le porteur de projet qui n'a d'autre obligation que de porter les résultats de la prospection à la connaissance de la commune) sera de nature à éviter tout impact sur la zone humide ; il est alors fort à craindre que l'on se dirige, au mieux, vers une compensation.

PLU. Quelques dispositions du règlement écrit, notamment celles relatives à la hauteur des constructions, sont de nature à limiter les impacts sur ce thème, mais elles restent très générales. Les OAP ne comportent aucune prescription sur ce point. Des opérations structurantes destinées à l'hébergement touristique, en particulier celles situées en discontinuité de l'enveloppe urbaine sur des espaces actuellement prairiaux ou boisés, sont susceptibles d'un impact fort sur le paysage rapproché et sur les vues sur le grand paysage.

Au vu de la remarquable qualité paysagère de territoire, le projet de PLU mériterait d'être renforcé sur les aspects paysagers, sur la base d'une analyse consolidée (cf. 2.2.3 et 2.5 ci-avant), par exemple par une OAP thématique ou un cahier de prescriptions architecturales visant à la protection du patrimoine paysager agro-pastoral et à une insertion encadrée des projets d'immobilier touristique.

3.4. Adaptation du projet à la ressource en eau et au changement climatique

Le projet de PLU apparaît clairement fondé sur le développement d'un tourisme essentiellement hivernal⁵³, destiné à financer les activités du domaine skiable fragilisé par la baisse de fréquentation et par l'érosion des lits marchands au profit des résidences secondaires.

Le PADD n'évoque pas la nécessité d'une adaptation des activités et des aménagements au changement climatique⁵⁴, ce qui pose question au regard de la situation de la commune dont le domaine skiable est situé aux limites d'un enneigement naturel garanti à moyen terme (environ 1500 m d'altitude, au vu des prévisions actuelles sur l'évolution du réchauffement climatique en montagne). L'adaptation au changement climatique n'est d'ailleurs pas identifiée comme un enjeu du territoire dans le rapport de présentation⁵⁵. Pourtant, cette question paraît essentielle pour la pertinence (et même la viabilité) du projet de développement communal. En particulier, le changement climatique est susceptible d'impacter tant les ressources que les besoins en eau (évolution des débits des cours d'eau et des aquifères, besoin d'enneigement artificiel).

Or, comme vu aux 2.2.4 et 2.2.5 ci-avant, les éléments présentés dans le rapport de présentation ne permettent pas de savoir si le développement prévu par le projet de PLU (augmentation de la population et de la fréquentation touristique) est compatible à moyen terme avec la ressource en eau disponible, en tenant compte des différents besoins (notamment : eau potable, augmentation prévisible des besoins liés à l'enneigement artificiel) et en intégrant les risques d'évolution quantitative de la ressource possiblement liés au changement climatique.

L'Autorité environnementale recommande de s'assurer de l'adéquation à moyen terme des besoins et des ressources en eau (cf. 2.2.6 ci-avant) et, dans la négative, de revoir le projet afin de l'adapter aux ressources disponibles.

4. Conclusion

Le rapport de présentation comporte des insuffisances très sérieuses qui ne permettent ni une identification pertinente des enjeux, ni une appréciation correcte des impacts du projet de PLU sur

53 L'objectif « *Développer les activités touristiques 4 saisons* », qui figure dans le PADD (p. 10) n'apparaît que très secondaire et le projet de PLU ne prévoit aucune action ou disposition particulière pour y contribuer.

54 Hormis peut-être, de façon indirecte et implicite, par la mention de l'objectif de développement d'activités touristiques 4 saisons.

55 Le RP évoque la nécessaire limitation des consommations énergétiques (normes énergétiques des bâtiments) liés à l'augmentation des logements et de la fréquentation, afin de contribuer à l'objectif national de limitation du réchauffement lié aux gaz à effet de serre ; mais cela est sans effet sur l'adaptation du territoire au changement climatique.

l'environnement, ni une information correcte du public.

Le projet de PLU n'assure pas une gestion économe des espaces agricoles, naturels et forestiers. De plus, les insuffisances des analyses présentées dans le rapport de présentation ne permettent pas d'être assuré qu'il prend en compte de façon adéquate les enjeux relatifs à la biodiversité et aux milieux naturels (en particulier : zones humides et continuités écologiques locales), au paysage et à la ressource en eau.

L'Autorité environnementale recommande, au vu des insuffisances graves et trop nombreuses détaillées dans le présent avis, de reprendre l'ensemble du projet de PLU de façon à assurer notamment une prise en compte adéquate des objectifs de limitation de la consommation d'espace et de préservation de l'environnement, ainsi qu'une information correcte du public.