



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale sur l'élaboration du plan local
d'urbanisme intercommunal (PLU(i)) de la communauté
d'agglomération Loire Forez Agglomération (42)**

Avis n° 2021-ARA-AUPP-1020

Avis délibéré le 27 avril 2021

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 27 avril 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i)) de la communauté d'agglomération Loire Forez Agglomération.

Ont délibéré : Catherine Argile, Hugues Dollat, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Yves Majrchzak, Jean Paul Martin, Yves Sarrand, Éric Vindimian, Véronique Wormser

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

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie le 1^{er} février 2021, par les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation du projet, pour avis au titre de l'autorité environnementale.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 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 transmis un avis le 12 mars 2021.

Ont en outre été consultées :

- la direction départementale des territoires du département de la Loire qui a produit une contribution le 11 mars 2021 ;
- l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine de la Loire, qui a produit une contribution le 24 mars 2021.

La Dreal a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit. Les agents de la Dreal qui étaient présents à la réunion étaient placés sous l'autorité fonctionnelle de la MRAe au titre de leur fonction d'appui.

Pour chaque plan et 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. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

Le projet de PLUi de Loire Forez Agglomération couvre 45 communes, celles de l'ancienne communauté d'agglomération Loire Forez qui en compte 87 actuellement. Avec une population en augmentation depuis les années 70, le territoire comptabilise 82 390 habitants en 2016 avec une croissance moyenne annuelle de 1,15 % entre 2011 et 2016. Ce territoire est couvert par le schéma de cohérence territoriale (Scot) Sud Loire approuvé le 19 décembre 2013 ainsi qu'un plan local de l'habitat (PLH) depuis janvier 2020 élaboré à l'échelle des 87 communes.

Localisé sur la partie orientale des monts du Forez à l'ouest et la rive gauche du fleuve Loire à l'est, le territoire est traversé sur sa limite est par l'autoroute A 72 et il est soumis à l'influence de la métropole stéphanoise sur sa partie sud – sud-est. Le développement urbain et économique s'organise sur l'axe de la route départementale (RD) 8 entre les deux villes centres : Montbrison et Saint-Just-Saint-Rambert et leur polarité respective. Chalmazel-Jeansagnière se distingue comme une polarité locale, par sa situation de station de montagne.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte sont :

- la gestion économe de l'espace au vu du rythme de l'étalement urbain constaté ces dernières années ;
- la préservation de la ressource en eau, en quantité et qualité ;
- le maintien des milieux naturels et forestiers au regard de leur richesse ;
- la protection du patrimoine culturel, architectural et paysager en raison de sa valeur et de sa diversité ;
- le changement climatique et l'adaptation nécessaire du territoire (rénovation énergétique du bâti, pratiques agricoles et mobilités);

Il convient de saluer l'important travail engagé par la communauté d'agglomération Loire Forez Agglomération. Il vise à l'élaboration d'un PLUi traduisant un projet d'aménagement du territoire qui décline des politiques sectorielles de manière harmonisée et synchronisée en collaboration avec les 45 communes de son ancienne délimitation. Si les enjeux environnementaux ont été bien appréhendés à l'occasion de l'élaboration du rapport de présentation, la démarche itérative prévue par l'évaluation environnementale préparant une déclinaison opérationnelle dans les règlements d'urbanisme ne semble pas avoir été menée de façon suffisamment aboutie au regard de ces enjeux.

Le rapport de présentation comporte des insuffisances sérieuses en ce qui concerne :

- l'absence d'objectif démographique et de production de logements ainsi que d'analyse de la répartition actuelle et future de la population et des logements, notamment au regard de l'armature territoriale qui a été définie ;
- le manque de lisibilité et de justification des choix opérés relatifs à la consommation d'espace dans le tissu urbain et en extension entre la situation actuelle et future.
- l'imprécision de l'évaluation de l'impact mesurable du projet sur les espaces naturels agricoles et forestiers et sur la ressource en eau.

- l'absence de solutions de substitution raisonnable et de description des choix effectués malgré les éléments de diagnostic fournis.

Concernant la prise en compte de l'environnement par le projet, les lacunes de l'état initial ne permettent pas de pouvoir apprécier l'objectif de modération de consommation d'espace sur l'ensemble du territoire, de garantir la préservation de la biodiversité et des paysages et ce malgré une bonne prise en compte de la thématique par le document d'urbanisme, ni de s'assurer d'une bonne gestion en quantité et en qualité de la ressource en eau. Le cas particulier du projet de l'unité touristique nouvelle de Chalmazel-Jeansagnière en est un exemple.

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

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| 1. Contexte, présentation du territoire et du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i)) et enjeux environnementaux..... | 6 |
| 1.1. Contexte et présentation du territoire..... | 6 |
| 1.2. Présentation du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i))...8 | |
| 1.3. Principaux enjeux environnementaux du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i)) et du territoire concerné..... | 9 |
| 2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation | 10 |
| 2.1. Aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de leur évolution..... | 10 |
| 2.1.1. Observations générales..... | 10 |
| 2.1.2. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur..... | 11 |
| 2.1.3. Démographie et logement :..... | 12 |
| 2.1.4. Consommation foncière :..... | 13 |
| 2.1.5. Ressource en eau :..... | 14 |
| 2.1.6. Gestion de l'assainissement et des eaux pluviales :..... | 15 |
| 2.1.7. Les milieux naturels et paysagers ;..... | 15 |
| 2.1.8. Le patrimoine culturel et architectural :..... | 16 |
| 2.1.9. L'agriculture..... | 16 |
| 2.1.10. Risques :..... | 17 |
| 2.1.11. Lutte contre le changement climatique et adaptation du territoire..... | 17 |
| 2.2. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement..... | 17 |
| 2.3. Incidences du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i)) sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser..... | 19 |
| 2.4. Dispositif de suivi proposé..... | 21 |
| 2.5. Résumé non technique de l'étude d'impact..... | 21 |
| 3. Prise en compte de l'environnement par l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i))..... | 21 |
| 3.1. Gouvernance du plan..... | 21 |
| 3.2. Prise en compte des enjeux environnementaux..... | 22 |
| 3.2.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain..... | 22 |
| 3.2.2. La préservation de la ressource en eau en quantité et qualité..... | 24 |
| 3.2.3. Le maintien des milieux naturels et forestiers au regard de la richesse du territoire | 24 |
| 3.2.4. La protection du patrimoine culturel, architectural et paysager en raison de sa valeur et de sa diversité pour le territoire..... | 25 |
| 3.2.5. Les réponses du territoire au changement climatique..... | 26 |

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du territoire et du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i)) et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

Le périmètre du projet de PLU(i) faisant l'objet du présent avis concerne les 45 communes de l'ancienne communauté d'agglomération Loire Forez qui est devenue depuis le 1^{er} janvier 2017 Loire Forez Agglomération par fusion-extension avec plusieurs autres EPCI (communauté de communes du Pays d'Astrée, communauté de communes des montagnes du Haut Forez et une partie de la communauté de communes du Pays de Saint-Bonnet-le-Château) et regroupe désor-



Figure 1: Périmètre du PLU(i) à 45 communes (source : dossier rapport de présentation – tome 0 p.12)

mais 87 communes.

Le territoire du PLU(i), soumis à l'influence de la métropole stéphanoise au sud, est traversé sur sa partie est par l'autoroute A72.

Trois ensembles paysagers constitués d'une mosaïque de milieux se distinguent d'ouest en est avec des altitudes variant de plus de 1 000 m à moins de 400 m, :

- le versant oriental des monts du Forez ;
- les coteaux et le piémont ;
- une partie de la plaine du Forez, sur la rive gauche du fleuve Loire ;

Loire Forez Agglomération compte 82 390 habitants en 2016. La population est en augmentation constante depuis 1968 et la croissance moyenne annuelle a été de 1,15 %¹ entre 2011 et 2016. Cette croissance est alimentée par le solde migratoire (0,84 % par an), même si le solde naturel est positif (0,32 %). La taille des ménages reste élevée en moyenne avec 2,4 personnes par ménage.

Le territoire Loire-Forez-Agglomération est couvert par un PLH 2020-2026 approuvé en janvier 2020 et appartient au schéma de cohérence territoriale Sud Loire². Le périmètre se structure ainsi autour de la polarité Montbrisonnaise qui regroupe Champdieu, Saint-Romain-le-Puy et Ecotay-l'Olme et la polarité de Saint-Just-Saint-Rambert qui réunit les villes et villages de Sury-le-Comtal, Saint-Marcellin-en-Forez, Bonson et Saint-Cyprien. Du fait de ses fonctions touristiques et de loisirs, Chalmazel-Jeansagnière est définie comme une polarité locale.

L'essentiel du développement urbain et économique se concentre le long de la RD 8 sur l'axe Montbrison et Saint-Just-Saint-Rambert, les 2 villes-centres. Le parc d'habitations comprend 55 000 logements dont 43 % se localisent sur cet axe. Le territoire se caractérise par une prédominance du logement individuel (77 %). L'offre locative en collectif est essentiellement développée sur la ville de Montbrison (36 %) et, dans une moindre mesure, à Saint-Just-Saint-Rambert.

Avec 23 800 emplois (INSEE 2015)³, le périmètre du PLUi concentre 12 % des emplois du SCoT Sud Loire et 9 % des emplois ligériens. L'emploi sur le territoire du PLUi est inégalement réparti avec la majorité des emplois concentrés sur l'axe Montbrison et Saint-Just-Saint-Rambert (Montbrison concentre 35 % de l'emploi total, suivi de Saint-Just-Saint-Rambert (18 %) puis de Savigneux (9 %)). Les 28 % restant se répartissent de manière diffuse sur l'ensemble des autres communes.

L'activité touristique est pourvoyeuse d'emplois et de dynamisme sur le territoire grâce à la station de ski Chalmazel-Jeansagnières, un territoire propice à la randonnée ainsi qu'un riche patrimoine culturel, historique et de savoir-faire remarquable. Cependant, elle nécessite d'être valorisée et diversifiée. L'offre d'hébergement traditionnel accuse un certain vieillissement⁴ et, malgré un parc locatif diversifié, reste peu qualitative.

1 Contre 0,4 % pour le SCoT Sud Loire et 0,3 % pour le département de la Loire.

2 Scot approuvé le 19 décembre 2013 sur un territoire de 117 communes, son périmètre a été modifié par arrêté préfectoral du 05 novembre 2017 suite à la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) et comprend la communauté urbaine de Saint-Etienne Métropole, la communauté d'agglomération de Loire Forez, la communauté de communes de Forez-Est, la communauté de communes des Monts du Pilat. Il est en cours de révision depuis mars 2018.

3 Une spécificité du territoire réside dans l'équilibre des emplois industriels et de service (soit 32 % et 36 %¹ - source ACOSS-URSSAF) alors que les services constituent le principal employeur au sein de la Loire (47 % et 25 %) et en France (54 % et 16 %). Le BTP-construction y est légèrement plus présent (12 % des effectifs salariés privés contre 8 % au sein des autres territoires). L'économie présente représente 6 emplois sur 10 soit 12 280 emplois sur le territoire du PLUi. Le tissu économique est massivement composé de petites PME dynamiques et de quelques grandes entreprises leader. L'agriculture, l'industrie et le commerce de gros alimentaires emploient un peu plus de 1500 emplois, ce qui représente un poids important dans l'économie générale du territoire.

4 Selon le diagnostic pour le développement touristique du territoire.

Le taux de chômage s'élève à 9 % en 2018 (source INSEE – zone d'emploi de Saint-Étienne).

Sur le plan économique, le territoire compte 84 espaces économiques⁵ constitués de 51 zones d'activité économiques (ZAE) aménagées sous maîtrise d'ouvrage publique et de 33 espaces économiques permettant leur accueil au sein de zones urbaines et répartis sur 24 communes. Ces ZAE⁶ sont réparties en 4 grandes catégories de sites économiques distinguées par le Scot Sud Loire :

- site stratégique de niveau métropolitain : la ZAC OPERA Parc les Plaines couvre 3 ZAE situées sur les communes de Sury-Le-Comtal, Bonson et Saint-Marcellin-en-Forez ;
- sites stratégiques de niveau Sud Loire : 9 espaces économiques⁷ localisés sur les communes de Montbrison, Savigneux et Champdieu.
- 8 espaces économiques de niveau local ;
- 65 espaces économiques de niveau micro-local.

En termes d'occupation du sol, le territoire est en majorité occupé par des espaces agricoles (53 % principalement dans la plaine du Forez) et des espaces naturels (38 % principalement les monts du Forez et les gorges de la Loire). 80 % du territoire sont couverts par un périmètre d'inventaire ou de protection des milieux naturels.

Sur la période 2005 – 2010, près de 600 hectares⁸ d'espaces essentiellement agricoles ont été artificialisées principalement pour la construction de logements (433 ha) et pour développer les zones économiques (73 ha) même si un ralentissement du rythme de consommation s'opère depuis 2010 sur l'ensemble des secteurs. Cette période se caractérise principalement par une consommation d'espace et un étalement urbain important lié à la prédominance des logements individuels et à une planification peu prescriptive malgré la diversité des situations. Sur les 45 communes, nombre d'entre elles étaient couvertes par des plans d'urbanisme anciens (22 approuvés entre 1999 et 2010) tandis que quelques autres (5 au total) ne comportaient que des cartes communales ou n'étaient régies que par le règlement national d'urbanisme (RNU),

1.2. Présentation du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i))

Par délibération du 15 décembre 2015, le conseil communautaire a prescrit la procédure d'élaboration d'un PLU(i)H. À la suite de la mise en place du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale conduisant à la création d'une nouvelle communauté d'agglomération Loire Forez sur 87 communes, il a décidé de la poursuite de la démarche du PLU(i) à 45 communes, en lui retirant sa valeur de PLU(i)H par délibération du 21 mars 2017.

5 Le détail des ZAE précisé dans le tome 1 du rapport de présentation cite 85 ZAE au lieu de 84 cité plus haut.

6 Source : Schéma d'accueil des entreprises de Loire-Forez-Agglomération adopté en 2020.

7

- les zones de Vaure, Survaure et la zone d'aménagement concerté (ZAC) des Granges à Montbrison ;
- les zones de la Croix Meyssant, du Champ de Mars, de Four à Chaux Sud et la ZAC de Crémérieux à Savigneux ;
- la zone du Tournel à Champdieu.

8 Source : données SPOT THEMA 2015

Le projet vise à travers la montée en compétence de l'intercommunalité, une plus grande cohérence des politiques publiques sur l'ensemble du territoire. Il a pour objectif de maintenir un développement territorial maîtrisé, de façon raisonnée en évitant les conséquences d'une urbanisation au fil de l'eau entraînant une banalisation des espaces, des déséquilibres territoriaux et des pressions sur l'environnement.

La partie diagnostic présente rapidement les scénarios démographiques⁹ sans préciser explicitement le scénario retenu notamment les hypothèses de croissance démographique envisagées, ni la répartition de la population et de la production de logements souhaitée sur le territoire au regard de son armature urbaine.

Afin de modérer la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) se développe autour de 5 axes¹⁰:

- Axe 1 : veiller à l'équilibre structurel du territoire et diversifier l'offre de logement ;
- Axe 2 : favoriser un territoire des proximités et répondre aux besoins de mobilité des usagers ;
- Axe 3 : maintenir une diversité économique ;
- Axe 4 : préserver le cadre de vie du territoire ;
- Axe 5 : réduire les consommations énergétiques et développer les énergies renouvelables.

1.3. Principaux enjeux environnementaux du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i)) et du territoire concerné

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire et du projet de PLU(i) sur le territoire Loire-Forez-Agglomération sont :

- la gestion économe de l'espace au vu du rythme de l'étalement urbain constaté ces dernières années ;
- la préservation de la ressource en eau en quantité et qualité ;
- le maintien des milieux naturels et forestiers au regard de leur richesse ;
- la protection du patrimoine culturel, architectural et paysager en raison de sa valeur et de sa diversité ;
- le changement climatique et l'adaptation nécessaire du territoire (rénovation énergétique du bâti, pratiques agricoles et mobilités) ;

⁹ Selon le scénario central (projection modèle OMPHALE - INSEE mai 2018), la population du territoire couvert par le PLU(i) pourrait atteindre 94 500 habitants à l'horizon 2030, si les tendances actuelles se maintiennent. En revanche, si l'attractivité est renforcée dans le cadre d'un scénario haut, elle pourrait comptabiliser 96 900 habitants en 2030 et à l'inverse, dans l'hypothèse d'un scénario bas avec une croissance maîtrisée, ce sont 92 500 habitants qui seraient attendus.

¹⁰ Le point 6 « objectifs de modération de la consommation des espaces et de lutte contre l'étalement urbain est présenté comme « la résultante » de ces 5 axes selon le PADD, ce qui interroge la MRAe dans la mesure où le tome 5 de l'évaluation environnementale le présente comme un sixième axe du PADD.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le rapport de présentation du projet de PLU(i) transmis à l'Autorité environnementale comporte globalement l'ensemble des éléments prévus par le code de l'urbanisme (articles L. 151-4 et R. 151-1 à 4.).

2.1. Aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de leur évolution

L'état initial est présenté dans les tomes 1 (diagnostic), 2 (état initial de l'environnement) et 3 (articulation aux documents supérieurs) du rapport de présentation.

A la fin de chaque développement thématique, une synthèse expose les enjeux du territoire pour la thématique concernée. La hiérarchisation de ces enjeux (enjeu modéré, important et prioritaire) est présentée dans le tome 5 « évaluation environnementale » du rapport de présentation sous forme de tableau et par thématique. Une territorialisation des enjeux environnementaux est aussi proposée, ce qui facilite la compréhension du document et permet de disposer d'une vision territoriale pour apprécier les interfaces entre secteurs à enjeux et perspectives de développement

2.1.1. Observations générales

Certaines parties du diagnostic telles que l'habitat reposent sur les données du PLH approuvé à l'échelle des 87 communes du nouvel EPCI tandis que d'autres sont analysées sur le périmètre des 45 communes le composant. Cette variation d'échelle n'est pas toujours facile à appréhender et peut amener des confusions¹¹. De plus, cette partie diagnostic « habitat » et plus particulièrement la production de logements est calquée sur l'analyse par secteurs du PLH à partir de données datant de 2013 alors que le PLU(i) devrait répartir sa production actuelle et future selon l'armature territoriale qu'il a identifiée.

L'utilisation de la terminologie « agglomération » en lieu et place du périmètre Loire Forez-Agglomération peut également porter à confusion .

Concernant la description de la partie armature économique, les différentes dénominations utilisées (4 grandes catégories de sites économiques définies par le Scot Sud Loire et celles définies par le PLU(i)) à savoir les « ZAE » et les « espaces économiques » n'en facilitent pas la compréhension et leur nombre exact n'apparaît pas clairement car les données fluctuent selon les parties du dossier¹².

Le diagnostic et l'état initial sont constitués de parties et de sous-parties qui se concluent généralement par un tableau de synthèse des enjeux par thématique voire pour certaines d'entre elles une carte des enjeux (synthèse des équipements page 179 et enjeux spatialisés des zones d'activité page 217).

¹¹ Une lecture similaire du territoire pour chaque thématique comprenant par exemple en introduction de chaque sous-partie, une approche globale du territoire sur 87 communes puis une focale sur le périmètre des 45 communes concernées par le projet de PLU(i) permettrait une meilleure lisibilité du dossier.

¹² Le rapport de présentation indique page 183 du diagnostic *que le territoire du PLU(i) compte 84 espaces économiques composé de 51 ZAE et de 33 espaces économiques* alors que quelques lignes après, il mentionne 73 ZAE réparties en 4 grandes catégories de sites économiques distingués par le Scot Sud Loire soit un site stratégique de niveau métropolitain « Opéra Parc Les Plaines » qui couvre 3 ZAE, un site stratégique de niveau Sud Loire « l'Espace Émeraude » avec un maillage de 9 espaces économiques, 8 espaces économiques de niveau local et 65 de niveau micro-local. Ce qui représente au total 85 espaces économiques. De plus, à la page 187, il est indiqué sur 72 espaces économiques recensés.

L'échelle et la qualité des cartes et illustrations ne sont pas toujours adaptées pour assurer une bonne lisibilité de leur contenu et de leur légende.

Les sources sont citées mais, dans certains cas, seraient à actualiser. C'est le cas par exemple pour l'ensemble des données relatives à l'habitat ou certaines données agricoles. Les méthodologies sont précisées mais pourraient utilement être rappelées par un renvoi au paragraphe qui l'explique ou par une note de bas de page.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'analyse de l'état initial en le recentrant sur le périmètre des 45 communes et en l'adossant à la structuration territoriale définie par le projet de PLU(i).

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

Est à ce titre examinée la compatibilité du PLU(i) avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires Auvergne-Rhône-Alpes (Sraddet)¹³, le Scot Sud Loire, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) et le plan climat air énergie (PCAET). La compatibilité avec le PLH n'est pas abordée dans le tome 3 mais toute l'analyse « habitat » du diagnostic socio-économique est établie à partir des objectifs du PLH 2020-2026.

S'agissant du Sraddet, le dossier rappelle les différentes règles du fascicule se rapportant à chaque thématique et décline leur mise en œuvre dans le PLU(i) ou renvoie à d'autres chapitres, ce qui peut être fastidieux mais permet cependant de justifier avec précision la compatibilité du PLU(i) avec les règles de ce schéma .

La compatibilité du PLU(i) avec le Scot est largement développée dans ce volet et en conclusion de chaque thématique, un tableau synthétise cette déclinaison au sein du PADD d'une part et des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), du règlement et des documents graphiques, d'autre part. De plus, des zooms sont opérés sur certains secteurs du territoire et témoignent concrètement de cette transcription des orientations du Scot sur le territoire Loire Forez Agglomération. Ceci en rend la lecture plus aisée.

Les autres plans et programmes, thématiques, sont plus rapidement évoqués, car ils sont développés dans leurs thématiques respectives au sein de la partie « état initial ». Un renvoi vers celle-ci pourrait être cependant effectué. Par ailleurs, alors que 20 communes du territoire du PLU(i) sont comprises entièrement ou partiellement en loi « Montagne » et que quatre communes appartiennent au parc naturel régional du Livradois-Forez, le dossier n'y fait pas référence.

L'Autorité environnementale recommande de compléter la partie relative à l'articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur, avec celles des dispositions de la loi « Montagne » et de la charte du PNR du Livradois-Forez qui s'appliquent sur une partie du territoire.

13 Approuvé par arrêté du préfet de région le 10 avril 2020.

2.1.3. Démographie et logement :

Le diagnostic identifie les polarités structurantes du territoire du PLU(i) basées sur l'armature territoriale du Scot Sud Loire et complétées par la stratégie mise en place dans le cadre du PLH Loire Forez-agglomération à 87 communes. Il aurait été utile de rappeler la méthodologie employée ou de renvoyer à la partie concernée (Paragraphe 1-2-2 - Mise en œuvre compatible dans

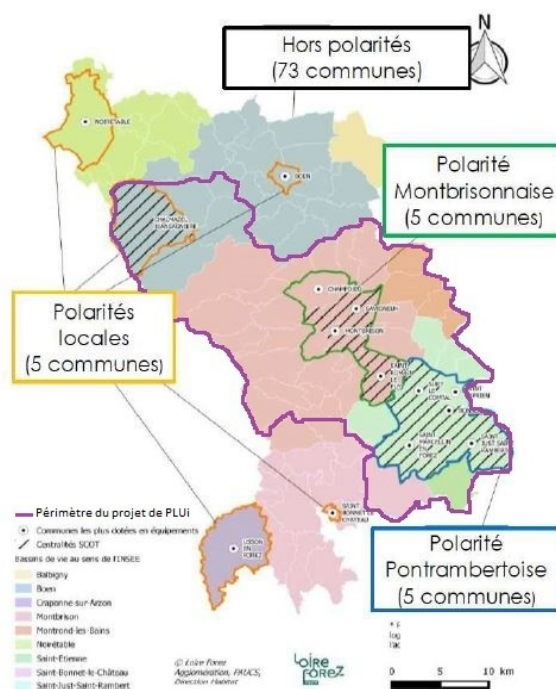


Figure 2: Localisation des secteurs basés sur les polarités structurantes (source PLH 2020-2026 - dossier rapport de présentation – tome 1 p.35)

le PLU(i)).

Le rapport de présentation évoque trois scénarios démographiques à l'horizon 2030, fondés sur le modèle OMPHALE de l'INSEE 2018 :

- le scénario tendanciel ou central : 94 500 habitants,
- le scénario haut : 96 900 habitants,
- le scénario bas ou maîtrisé : 92 900 habitants.

Afin de pouvoir les comparer à la situation actuelle, les hypothèses et caractéristiques des différents scénarios devraient être explicités en précisant les croissances démographiques envisagées ainsi que l'évolution future de la répartition de la population et des logements produits au sein de l'armature territoriale identifiée. En effet, le tableau proposé en page 36 du rapport de présentation répartit la population du territoire par polarité en 2016 sans montrer la dynamique de cette répartition sur la période 2006-2011. Cette approche permettrait d'identifier les potentiels déséquilibres en cours sur le territoire et de démontrer la réelle volonté de la collectivité à les justifier ou les corriger.

Le parc de Loire Forez Agglomération (87 communes) comprend 55 000 logements dont 81 % sont des résidences principales et se concentre sur l'axe Montbrison, Saint-Just-Saint-Rambert.

Les données relatives à l'habitat sont essentiellement issues des fichiers Filocom 2013 et doivent être actualisées.

Concernant la production de logements, le dossier indique *qu'au global la dynamique de 2010 à 2015 est conforme à l'un des objectifs du Scot Sud Loire qui vise à recentrer la production de logements sur les centralités*. Cette affirmation reste à démontrer. Le Scot fixe l'offre nouvelle du territoire couvert par le PLUi sur la période 2014-2020 à 1840 logements, avec la répartition suivante :

- 40 % sur Montbrison/Savigneux ;
- 40 % sur Saint-Just-Saint-Rambert, Bonson et Sury-le-Comtal ;
- 10 % sur Saint-Marcellin-en-Forez, Chalmazel-Jeansagnière et Saint-Romain-le-Puy ;
- 10 % à répartir sur les autres communes

Il n'est pas possible d'apprécier cette compatibilité du projet de PLU(i) avec le Scot sur l'ensemble du territoire dans la mesure où le tableau de répartition de la production de logements proposé¹⁴ est bâti en référence aux 8 secteurs du diagnostic du PLH et non pas selon la répartition du Scot ci-dessus et où les données concernent la période 2010 à 2015. Pourtant, le dossier propose des données plus récentes sur la période 2009 – 2018 (données sitadel2)¹⁵. On peut noter également que 1999 logements construits entre 2014 et 2018 sont déjà comptabilisés¹⁶, ce qui conduit d'autant plus à interroger la compatibilité de la dynamique enclenchée avec celle du Scot. Le tableau devra être actualisé et se baser sur cette structuration pour démontrer la compatibilité ou non avec le Scot et si nécessaire, assurer une meilleure répartition de cette production dans le scénario démographique retenu.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le diagnostic relatif à la démographie et aux logements de manière à faire état des dynamiques récentes et actuelles des polarités identifiées dans sa propre armature territoriale pour consolider son scénario et étayer la compatibilité du PLU(i) avec le Scot Sud Loire.

2.1.4. Consommation foncière :

L'analyse de la consommation foncière a été réalisée avec la base de données d'occupation du sol SPOT THEMA en comparant les données 2005 à 2015. Près de 600 hectares d'espaces agricoles, naturels et forestier ont été artificialisés sur cette période essentiellement pour l'habitat (433 ha) puis l'activité économique (73 ha), les chantiers en cours, les activités de gravières et de carrières (63 ha) et les infrastructures (30 ha). Cette consommation s'est localisée à 95 % sur des espaces agricoles, 3 % sur des espaces boisés et 2 % sur des espaces urbains libres. Si l'analyse proposée par secteur est intéressante¹⁷, il conviendrait de présenter cette analyse de la consommation foncière (en dents creuses et en extension du tissu urbain par vocation, en valeur absolue et relative, taille moyenne des parcelles) et pour chacune des polarités de l'armature territoriale sous la forme d'un tableau de synthèse afin de faciliter sa lecture. En annexe du diagnostic, des cartes localisent cette consommation d'espace par vocation sur les différents secteurs du périmètre du PLU(i).

14 Page 72 du rapport de présentation- tome 1

15 Page 68 du rapport de présentation – tome 1.

16 Page 69 du rapport de présentation- tome 1

17 Page 153 à 156 du rapport de présentation- tome 1

Sur la période 2009 à 2018, la production totale de logements ordinaires sur le territoire du PLUi s'élève à 470 logements commencés par an (source Sitadel2). La production de logements individuels soutient cette dynamique. En effet, 3/4 des logements autorisés sur la période 2010-2015 le sont sous la forme individuelle dont 63 % en individuel pur (voire quasi exclusivement sur les secteurs des bords de Loire (98 %), les coteaux nord (95 %), les coteaux sud (94 %), la montagne (93 %), Champdieu (99 %). Ces proportions sont sensiblement supérieures à celles observées dans la Loire où le logement individuel représente 60 % de l'ensemble de la production de logement. À l'inverse, 94 % des logements collectifs produits sur la période se réalisent sur le secteur du Montbrissonais, de Saint-Marcellin-en-Forez/Saint-Just-Saint-Rambert (37 % des logements) et de Sury-le-Comtal/Saint-Romain-le-Puy (28 % des logements).

Afin de déterminer le potentiel de développement de son tissu urbain (parcelles non bâties, division des parcelles bâties et renouvellement urbain) sur les centres-bourgs, villages et l'enveloppe urbaine de chaque ville voire sur certains hameaux, le projet de PLUi s'est fondé sur la méthodologie du « Tissu Aggloméré Existant » (TAE) défini par le Scot Sud Loire en fonction des caractéristiques des communes et avec l'application d'un coefficient de rétention foncière pour les parcelles non bâties. Si la méthode est bien expliquée et les résultats retranscrits, un tableau récapitulatif par polarité voire une territorialisation de ce potentiel foncier permettraient une meilleure appropriation par le public. De plus, les coefficients de rétention choisis selon les différents secteurs appellent une explication car ils sont très élevés en zone de montagne (75 %) et même sur les coteaux (40 %).

L'Autorité environnementale recommande de :

- **synthétiser dans un même tableau en distinguant par polarité et par vocation (en dents creuses et en extension du tissu urbain) :**
 - **la consommation d'espace sur la période 2005-2015 ;**
 - **le potentiel foncier existant ;**
- **justifier les coefficients de rétention foncière appliqués en zone de montagne et sur les coteaux.**

2.1.5. Ressource en eau :

Cette partie est bien analysée et rappelle les orientations du Sdage, les dispositions du Sage Loire et identifie le réseau hydrographique et les bassins versants compris dans le périmètre du PLUi. Elle précise aussi que le périmètre de Loire Forez Agglomération est couvert par un contrat de rivière « Mare, Bonson et affluents » 2015-2020. Une carte synthétisant la qualité des cours d'eau à l'échelle du projet est présentée page 64 de l'état initial et il est fait le constat que ces cours d'eau se dégradent en se rapprochant de la Loire en raison de pollutions chimiques notamment liées aux rejets domestiques et agricoles dans la plaine.

Différentes zones sensibles aux pollutions ont été identifiées sur le territoire du PLUi et pour certaines cartographiées : la zone vulnérable aux nitrates s'étend sur la partie plaine, deux zones d'actions prioritaires pesticides¹⁸ (la plaine du Forez pour les eaux souterraines et le bassin versant du Lignon pour les eaux superficielles) et dans sa totalité une zone sensible à l'eutrophisation. L'état initial précise que la Loire et ses affluents font l'objet de très sévères étiages liés, pour

18 Zones d'actions prioritaires définies comme les plus sensibles à la pollution par les pesticides en Rhône-Alpes en 2002 puis actualisées en 2008 et 2017 sur la base de diagnostic agricole – page 62 du tome 2 « état initial de l'environnement » et objet d'actions spécifiques du plan d'action régional nitrates.

la Loire, à la gestion du barrage et l'alimentation du canal du Forez. Pour ses affluents, ils sont liés à l'absence de nappes phréatiques souterraines et aggravés par l'importance des prélèvements.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, la communauté d'agglomération dispose de la compétence eau potable avec une nouvelle organisation. La méthodologie relative à l'adéquation entre les ressources en eau et les besoins est bien développée¹⁹ Le diagnostic mentionne les secteurs déficitaires en période de besoin de pointe, propose des solutions et résume clairement ces éléments par un tableau de synthèse.

2.1.6. Gestion de l'assainissement et des eaux pluviales :

Loire Forez Agglomération dans sa configuration à 45 communes s'est dotée en 2016 d'un schéma directeur d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales. Une nouvelle étude a été menée en 2018 suite à la prise de compétences assainissement afin d'homogénéiser les zonages.

Concernant l'assainissement collectif et individuel, l'état initial a bien identifié les secteurs arrivant à saturation, saturés et concernés par des dysfonctionnements. Le territoire compte 79 systèmes d'assainissement qui représentent une capacité de traitement cumulée de plus de 80 450 équivalent habitants. Un total de 4596 installations individuelles d'assainissement est recensé également sur le territoire.

L'étude montrait par ailleurs que la configuration des sols était peu favorable à l'infiltration des eaux pluviales pour la majorité des communes du territoire du PLUi. Cette situation découle de la nature imperméable des sols argileux sur le territoire.

Les annexes sanitaires sont bien présentes dans le dossier.

2.1.7. Les milieux naturels et paysagers ;

L'état initial décrit l'occupation des sols, les différentes entités et sous entités paysagères et leurs enjeux et il identifie les différents inventaires et zonages réglementaires présents sur le territoire. La méthodologie de la trame verte, bleue et noire (TVBN)²⁰ à l'échelle de la communauté d'agglomération est bien cartographiée et ce travail a permis de définir des secteurs de vigilance prioritaires présentant des axes potentiels de déplacement préférentiel de la faune avec trois types de zones à risques (collision, urbanisation et rupture de la sous-trame).

Concernant les zones humides, leur identification est issue de l'inventaire réalisé par le Département de la Loire suite à l'approbation du Sage Loire en Rhône-Alpes et du schéma départemental des milieux naturels, validé en juillet 2015. Il répertorie les zones humides de plus de 1 ha²¹. Par ailleurs, les parcelles identifiées dans le cadre du potentiel foncier et éventuellement concernées par des zones humides ont fait l'objet d'études complémentaires²². Ces éléments précis tra-

19 Cette analyse est issue de l'étude eau potable menée en 2019.

20 Il est précisé que dans le travail d'identification de la Trame verte, bleue et noire (TVBN), la ZPS de la Plaine n'a pas été considérée comme un réservoir de biodiversité inconstructible pour éviter de sanctuariser des villages entiers. Toutefois, il était nécessaire d'identifier dans ces espaces perméables les éléments ponctuels qui participent aux fonctionnalités écologiques – page 101 des justifications – tome 4).

21 Page 59 de l'état initial.

22 Méthodologie de détermination des secteurs susceptibles d'être impactés (SSI) : secteurs présentant encore une occupation du sol naturelle ou agricole et sur lesquels des aménagements et/ou constructions sont autorisés dans

duisent la richesse du territoire et favorisent leur bonne appropriation par les collectivités à travers l'élaboration du PLU(i).

2.1.8. Le patrimoine culturel et architectural :

Après la présentation des paysages urbains, des différentes formes urbaines et des protections réglementaires existantes sur le périmètre Loire Forez Agglomération, le dossier mentionne un travail complémentaire réalisé avec un architecte du patrimoine pour répertorier et hiérarchiser les principaux éléments à valeur patrimoniale à prendre en compte dans ce projet (édifices architecturaux, éléments de l'espace urbain et paysager, éléments architecturaux et éléments du petit patrimoine). A cela s'ajoute l'identification du patrimoine vernaculaire (religieux, lié à l'eau et à l'activité humaine) fondé sur le diagnostic réalisé par le Département en 2008 et mis à jour par le retour du terrain des élus. En annexe du diagnostic, différentes cartes sont proposées sur les cœurs historiques de Sury-le-Comtal et Saint-Romain-le-Puy, les bourgs de montagne ainsi qu'une carte²³ et la liste des zones de présomption et de prescription archéologiques. Par ailleurs, une OAP patrimoniale complète le dispositif afin de mettre en valeur l'ensemble de ces éléments sur les centres-bourgs et centres-villes du territoire.

2.1.9. L'agriculture

Le diagnostic est présenté à partir du traitement de données statistiques agricoles de l'agence d'urbanisme Epures²⁴ et d'un travail de terrain réalisé auprès des exploitations agricoles par la chambre d'agriculture de la Loire en 2017. Selon la base de données SPOT THEMA de 2015, les espaces agricoles représentent 39 372 hectares soit 53 % du territoire et leur surface a diminué de 551 ha en 10 ans (période 2005-2015) au profit du développement résidentiel et économique. L'agriculture est un secteur important pour le territoire.

Cette partie du diagnostic identifie bien les caractéristiques et problématiques de l'agriculture sur le territoire. L'élevage bovin reste dominant et représente 86 % du cheptel total.

Le dossier indique que ce diagnostic agricole présenté plus largement en annexe, a permis de localiser et d'appréhender le fonctionnement des exploitations du territoire, ainsi que d'en identifier les enjeux individuels (base de données à l'échelle parcellaire permettant notamment de hiérarchiser les terrains à protéger au contact des espaces bâtis.

Il aurait été utile d'identifier dans un document intermédiaire permettant de comprendre et d'introduire les zones à enjeux pour l'agriculture à préserver de l'urbanisation.

L'Autorité environnementale recommande de localiser sur une carte de synthèse les espaces agricoles à enjeux (zoom sur ces secteurs) ainsi que les zones agricoles protégées du territoire.

le PLUi (essentiellement des zones à urbaniser (zones AU indicées et AU/2AU) du PLUi, mais également des STE-CAL encore non aménagés). Les campagnes de terrain naturalistes réalisées en 2017 et 2018 ont pour objectif de cerner les enjeux naturalistes présents ou potentiellement présents sur les zones à urbaniser du projet de PLUi. Le choix a été fait de n'inventorier que les secteurs interceptant des zones à enjeux écologiques, c'est-à-dire les zonages d'inventaires et de protection existants et trame bleue et verte élaborée sur le territoire (site Natura 2000, réservoirs de biodiversité et secteur de vigilance prioritaire de la TVBN, zones humides, cours d'eau et milieux associés...) - cf. Partie relative à l'évaluation environnementale de l'environnement – tome 5.

23 Page 30 du dossier.

24 Sources : recensement général agricole 2010 et image satellite SPOT THEMA de 2015

2.1.10. Risques :

Le territoire intercommunal est concerné principalement par des risques d'inondation (PPRi approuvés et des zones de connaissance du risque), un risque de rupture du barrage de Grangent pour les communes riveraines de la Loire, des risques de mouvements de terrain (autres que minier) et de retrait gonflement d'argile. L'ensemble des risques est correctement répertorié et cartographié ainsi que les nuisances sonores liées aux infrastructures de transport.

2.1.11. Lutte contre le changement climatique et adaptation du territoire

Cinq communes sont concernées par le plan de protection de l'atmosphère (PPA) de Saint-Étienne Métropole : Bonson, Saint-Cyprien, Saint-Just-Saint-Rambert, Saint-Marcellin-en-Forez et Sury-le-Comtal.

Loire Forez Agglomération a été lauréate aux appels à projet « Territoire à Énergie Positive » (TEPOS) et « Territoire à Énergie Positive pour la Croissance Verte » (TEPCV), tout en élaborant en parallèle son PCAET adopté en 2019 afin de compléter ses réflexions par une vision stratégique énergétique. Le territoire est fortement dépendant des énergies fossiles qui représentent 69 % du mix énergétique. L'analyse des déplacements fait ressortir notamment la part prépondérante de la voiture particulière avec une part modale de plus de 75 %. Le diagnostic prend bien en considération la vulnérabilité énergétique de certains ménages face à ce constat ainsi que la vulnérabilité du territoire au changement climatique²⁵.

2.2. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement

Les justifications sont exposées dans le tome 4 du rapport de présentation.

La méthodologie mise en avant dans le PADD pour passer de l'échelle communautaire à l'échelle parcellaire est de proposer un projet pour chaque ville et chaque bourg en faisant le choix de conserver deux bourgs dans les cas de communes fusionnées. Cette approche ne permet pas d'avoir une réelle réflexion globale sur le projet de développement à l'échelle du territoire intercommunal. L'approche communale reste prédominante à ce stade, y compris dans la définition du règlement graphique.

Dans cette partie, aucune justification n'est apportée sur le choix du scénario démographique retenu pour le projet PLU(i) par rapport aux autres scénarios (haut – central – bas) envisagés et la situation actuelle, excepté d'avancer qu'il sera *un modèle de développement différent, plus vertueux*. Aucune analyse des différents scénarios, ni de comparaison avec la situation actuelle ainsi que leurs conséquences sur l'urbanisation passée et à venir n'est proposée. Les seuls éléments de comparaison²⁶ entre les deux scénarios (au fil de l'eau et celui du PADD) se limitent à l'attribution de note (positive, négative ou 0) par thématique suivant le niveau d'incidences sur l'environnement.

En matière de construction, si le PADD a pour orientation de « développer une offre de logements de qualité », aucune programmation des besoins en logements n'est proposée en lien avec les

²⁵ Page 174 à 181 du tome 2 « état initial de l'environnement ».

²⁶ Page 20 à 35 de la partie « évaluation environnementale » – tome 5.

prévisions démographiques, la composition du parc actuel (5 200 logements vacants) et les polarités territoriales.

Le choix d'étendre le périmètre du « Tissu Aggloméré Existant » (TAE) sur certains hameaux²⁷ et pas d'autres comme évoqué dans le diagnostic n'est pas justifié notamment au regard de leur projet de développement, de leur configuration territoriale et surtout des objectifs de répartition de la population et des logements du projet de PLU(i). Le dossier n'a pas clairement identifié d'objectif de croissance démographique, ni de besoins en logements par polarité, il est donc difficile d'apprécier si les choix retenus correspondent à ces besoins et encore moins au développement des hameaux. Par ailleurs, le volet « justifications » du dossier ne fait plus référence à la méthodologie du « TAE » concernant les hameaux comme évoqué ci-dessus mais, elle renvoie à une autre réflexion²⁸ en indiquant que l'enveloppe urbaine n'est pas visible à l'échelle du 1/25000^e. Le traitement des espaces bâtis, « hameaux » au sein des espaces agricoles, naturels et forestiers est spécifique par rapport au reste du territoire. Cette distinction nécessite d'être clarifiée.

En ce qui concerne les OAP patrimoniales, il est indiqué p.35 du dossier qu'au-delà des périmètres du tissu urbanisé des bourgs ainsi que des secteurs d'aménagement projetés dans le cadre du PLU(i), certaines OAP englobent des espaces inscrits en zone naturelle ou agricole mais qui jouent un rôle dans la mise en valeur paysagère ou environnementale du bourg. Leur justification mérite d'être précisée.

Les justifications des choix retenus au titre de la protection de l'environnement sont insuffisantes. L'évolution de la démarche au fur et à mesure de son avancement n'est pas suffisamment retranscrite et mise en avant dans le dossier concernant la recherche d'évitement des impacts du projet alors que l'état initial exprime cette préoccupation par la richesse de son contenu et des documents utilisés.

L'Autorité environnementale recommande de justifier, notamment au regard de critères environnementaux :

- la définition de l'enveloppe urbaine des hameaux dans les espaces agricoles et naturels
- les espaces agricoles et naturels retenus dans les OAP patrimoniales

L'Autorité environnementale recommande également de présenter de façon plus étayée et territorialisée les trois scénarios démographiques évoqués en termes d'évolution de population et de logements et de préciser clairement le choix retenu par la collectivité.

Beaucoup d'outils semblent mobilisés dans la zone agricole A et naturelle N pour permettre le développement de l'existant mais aussi le développement urbain futur (habitat, économique, touristique) : zonage U, AU, changement de destination (444 au total), extension possible de l'existant, secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées « STECAL » (122 au total pour environ 200

27 Cette méthode a permis de répondre en priorité aux besoins en logements dans les tissus centraux des bourgs et des villes avant de proposer en cas d'inadaptation des capacités avec les besoins, une densification des hameaux, voire une extension en continuité du tissu existant sur des espaces agri-naturels - page 157 du diagnostic territorial – tome 1

28 Cette réflexion vise à identifier d'une part, les hameaux pouvant être classés en zone agricole ou naturelle, et d'autre part, les hameaux les plus importants ne présentant plus de caractère agricole ou naturel dans lesquels un classement en zone urbaine sera opéré pour ne permettre que l'évolution des constructions existantes et la densification au sein des « dents creuses ».

ha), des zones Urnu (3) et des emplacements réservés (387 au total pour une superficie de 151,7 ha). Leur justification n'est pas démontrée dans le cadre de l'objectif de limitation de l'étalement urbain et de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers prévues par le projet.

L'Autorité environnementale recommande d'évaluer et de présenter dans un tableau récapitulatif, les surfaces totales par secteur (en dent creuses et en extension) qui permettent le développement de l'existant mais aussi le développement urbain futur sur les zones A et N afin de mieux appréhender les enjeux de l'étalement urbain.

2.3. Incidences du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i)) sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser

Les incidences du projet de PLU(i) sur l'environnement et les mesures prévues pour éviter, réduire et si possibles compenser (démarche ERC) les impacts négatifs, sont présentées dans le document intitulé « évaluation environnementale ». Dans cette partie, un tableau synthétise et hiérarchise les enjeux (prioritaire – important – modéré) de l'état initial par thématique et rappelle les critères et axes stratégiques du PADD. Une analyse des incidences par thématique est proposée ainsi qu'une comparaison entre le scénario au fil de l'eau et le projet retenu mais, elle reste très insuffisante en l'absence d'élément de connaissance en matière de croissance démographique, de logement, d'activité, d'équipement et de services et surtout de leur répartition sur l'ensemble du territoire.

Concernant la consommation d'espace, le dossier se focalise sur les changements de destination entre les zonages des documents d'urbanisme en vigueur sur le territoire et le zonage du futur PLU(i) en précisant que la surface des zones urbaines et à urbaniser diminuera de 308 à 204 ha, et que les zones agricoles et naturelles occupent une place plus importante dans le projet de zonage du PLU(i) qu'actuellement²⁹ Si on peut relever l'effort de réduction des surfaces dédiées aux zones urbaines dans le projet de PLU(i), les chiffres présentés sont globaux, difficilement comparables sans apporter d'explications et les cartes proposées ne permettent pas d'apprécier si cette évolution est adaptée et suffisante au regard des futures artificialisations en zones A et N du projet liées notamment aux extensions et annexes, aux STECAL et aux emplacements réservés.

L'analyse comparative des changements de vocation des zones définies dans les anciens documents d'urbanisme et dans le PLU(i) ne constitue pas une véritable évaluation des incidences. Cette démonstration s'appuie sur des calculs purement théoriques qui ne prennent pas en compte la réalité de l'urbanisation et de l'étalement urbain au cours de ces dernières années. En additionnant simplement la superficie des zones AU (242 ha), des Stecal (122 Stecal pour 200 ha) et des emplacements réservés (387 pour une superficie de 151,7 ha) définie par le projet de PLU(i), la bonne prise en compte du principe de gestion économe de l'espace n'apparaît pas clairement démontrée au travers des dispositions du projet.

²⁹ Respectivement 32 624 ha et 25 343 ha par rapport au PLU et cartes communales en vigueur (27 318 ha pour les zones A et 18 424 pour les zones N des PLU ; 11 713 ha pour les zones non urbanisables A/N des cartes communales – page 42 de l'évaluation environnementale – tome 5).

Concernant la ressource en eau et l'assainissement, le dossier mentionne utilement que le développement démographique va entraîner un besoin de raccordement aux réseaux d'eau d'alimentation en eau potable (AEP) ainsi qu'aux stations d'épuration du territoire .

Concernant les milieux naturels et la biodiversité, les secteurs intersectant des zones à enjeux écologiques³⁰ ont été répertoriés et localisés. Des inventaires de terrain naturalistes se sont déroulés en juillet 2017 et septembre 2018 hormis sur la plupart des Stecal qui n'étaient pas connues au moment des visites de terrain. Parmi ceux identifiés en enjeu moyen et fort, s'agissant des milieux humides, des investigations supplémentaires ont été menées en 2020 (relevés pédologiques et végétation) avec des recommandations émises sur la mise en place d'une zone tampon d'au moins 5 m autour des zones humides lors des aménagements futurs des secteurs. D'autres ont fait l'objet de mesures d'évitement (reclassement en zonage N) ou nécessitent une délimitation plus précise qui reste à réaliser par une étude spécifique. Sur d'autres secteurs, des études naturalistes complémentaires restent encore à réaliser. Il est indiqué dans le dossier que *les incidences sur les continuités écologiques sont minimisées par le fait que la surface de zonage de la trame verte bleue noire (TVBN) impactée par les secteurs susceptibles d'être intersectés (SSI) est très faible par rapport à sa surface totale du zonage identifiés sur le territoire intercommunal* »³¹.

L'analyse des incidences du PLU(i) sur les sites Natura 2000 a été réalisée avec la même méthode que précédemment³² Au global, les incidences résiduelles du projet de PLU(i) sont jugées non significatives sur les sites Natura 2000 en raison des faibles surfaces concernées :

- un Stecal « activité touristique » sur la commune de Chalmazel-Jeansagnière au sein de la zone spéciale de conservation « ZSC » « parties sommitales du Forez et Hautes Chaumes » sur 0,9 ha. Par ailleurs, la zone est déjà partiellement aménagée et n'a pas vocation à accueillir des infrastructures lourdes ;
- une partie de zone UL de la commune de Chambles au sein des sites zone spéciale de conservation « ZCS » « Pelouses, landes et habitats rocheux des Gorges de la Loire » et zone de protection spéciale « ZPS » « Gorges de la Loire », sur une surface de 0,26 ha accueillant aussi des infrastructures légères.

De plus, pour les autres secteurs identifiés, des études naturalistes sont nécessaires.

L'Autorité environnementale rappelle que le seul argument avancé des faibles surfaces du projet affectant les sites Natura 2000 ou la TVBN sur la globalité de leurs périmètres n'est pas un critère suffisant pour justifier l'absence d'incidence au regard des enjeux relatifs aux espèces patrimoniales, aux habitats naturels et aux espèces d'intérêt communautaires inféodées à ces milieux.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences sur l'environnement du PLU(i) dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (Stecal) qui n'ont pas encore fait l'objet d'étude de terrain ainsi que l'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 et la trame verte bleue et noire en s'attachant à la sensibilité et la fonctionnalité des sites et trames affectés par le projet.

30 Les zonages d'inventaires et de protection existants de la trame verte et bleue élaborée sur le territoire (Natura 2000, réservoirs de biodiversité et secteurs de vigilance prioritaires de la TVBN, zones humides, cours d'eau et milieux associés...).

31 Seulement 0,16 % de corridors écologiques sont impactés, moins de 0,08 % des réservoirs de biodiversité sont touchés et 0,23 % de secteurs de vigilance prioritaires sont concernés – page 138 du tome 5 « évaluation environnementale » .

32 Par croisement des sites Natura 2000 et les secteurs susceptibles d'être impactés.

2.4. Dispositif de suivi proposé

Les indicateurs de suivi et de mise en œuvre du PLUi sont présentés dans un tableau par objectif en précisant leur source et leur fréquence³³. Cependant, le dossier ne définit pas d'état zéro.

L'Autorité environnementale recommande de définir un état zéro afin d'apprécier l'efficacité des indicateurs retenus et de pouvoir rectifier les écarts aux objectifs fixés en cas de besoin.

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

Le résumé non technique est compris dans la partie « évaluation environnementale » du rapport de présentation³⁴, ce qui ne permet pas de le rendre directement accessible au public. L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique (RNT) est un document essentiel à la compréhension du projet de PLUi, qu'il a vocation à apporter au public les principaux éléments d'élaboration du projet, de la démarche d'évaluation environnementale et de la prise en compte par le projet des enjeux environnementaux et doit constituer une synthèse restituant le projet dans sa globalité. Au vu du volume du dossier, le résumé non technique s'avère d'autant plus important. On peut relever que le contexte du projet n'est pas présenté ; il manque également des illustrations, notamment des cartes et des tableaux afin de présenter synthétiquement l'état actuel et les évolutions futures du territoire en termes de répartition de croissance démographique, de logements, d'activités économiques et de services. Et surtout, il ne reprend pas les éléments contenus dans la justification des choix.

L'Autorité environnementale recommande :

- **de reprendre le résumé non technique avec une présentation générale des principales orientations du PLU(i) accompagnées d'illustrations et de documents cartographiques adaptés.**
- **de dissocier le résumé non technique du tome 5 « évaluation environnementale », en faisant un fascicule à part entière pour le rendre plus visible au public.**

3. Prise en compte de l'environnement par l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i))

3.1. Gouvernance du plan

L'articulation de l'élaboration du PLU(i) avec la mise en place d'autres politiques sectorielles différentes (PLH, PCAET, schéma d'assainissement, eau potable et schéma d'accueil des entreprises) est utile et permet une approche plus intégrée et synchronisée des politiques publiques sur l'ensemble du territoire. Cependant, le dossier a tendance à reprendre l'analyse stricto-sensu de ces autres politiques sans les décliner dans le projet de PLU(i).

33 Page 237 à 241 du tome 5 « évaluation environnementale ».

34 Page 244 à 256 du tome 5 « évaluation environnementale ».

3.2. Prise en compte des enjeux environnementaux

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

Le projet de PADD prévoit de :

- prioriser le développement urbain en :
 - mobilisant le foncier disponible dans l'enveloppe urbaine ;
 - favorisant la mixité des fonctions urbaines et le maintien de certaines activités économiques au sein des quartiers tels que le commerce de proximité, l'artisanat et les activités tertiaires ;
- dimensionner les extensions urbaines au regard des besoins ;

| | Foncier agricole, naturel et forestier mobilisé au sein de l'enveloppe bâtie (ha) | Foncier agricole, naturel et forestier consommé en extension urbaine (ha) |
|---------------------------|---|---|
| Habitat et mixte | 210 | 55 |
| Zones économiques dédiées | 105 | 50 |
| Zones d'équipements | 12 | 25 |

Tableau 1

- optimiser les capacités constructives inscrites dans une logique de projet « urbain » en les encadrant par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) pour au moins 50 % des capacités foncières en terrains non bâtis et à dominante résidentielle ;
- protéger le foncier agricole, naturel et forestier pour qu'il représente au moins 90 % du territoire.

Dans l'ensemble des quartiers mixtes ou résidentiels, trois catégories d'OAP dites sectorielles ont été délimitées : aménagement, densification et renouvellement urbain (164 périmètres). Ces OAP ont pour objectifs de :

- programmer des logements visant à atteindre une densité minimale selon leur localisation à savoir :
 - sur Montbrison/Savigneux :

| | Densité moyenne dans les périmètres d'OAP |
|---|---|
| Hyper centre | 60 logements/ha |
| Périmètre de proximité avec les transports collectifs | 40 logements/ha |
| Tissu aggloméré existant et extensions urbaines | 25 logements/ha |
| Zones d'extension en espaces agri-naturels | 15 logements/ha |

Tableau 2

- sur Saint-Just-Saint-Rambert, Chalmazel, Saint-Romain-le-Puy, Sury-le-Comtal, Bonson, Saint-Marcellin en Forez :

| | Densité moyenne dans les périmètres d'OAP |
|---|---|
| Tissu aggloméré existant et extensions urbaines | 25 logements/ha |
| Zones d'extension en espaces agri-naturels | 15 logements/ha |

Tableau 3

- toutes les autres communes situées en zone agri-naturelle : 15 logements/ha.

Le règlement impose par ailleurs dans les quartiers de gare des densités minimales aux projets implantés sur des emprises foncières supérieures à 5 000 m² ;

- diversifier la programmation en matière de logement et de formes urbaines associées et orienter les projets vers une amélioration de la qualité. La moitié des OAP sont localisées dans les villes du territoire (87 % des OAP renouvellement urbain, 58 % des OAP densification et 44 % des OAP aménagement). Le règlement complète cet objectif en imposant un minimum de production de logements locatifs sociaux sur 104 emprises délimitées au document graphique.

Si les chiffres annoncés dans le dossier confortent les polarités définies par le PLH en termes de répartition de la production de logements (82 %) et de densité, il est impossible d'avoir une vision précise et détaillée des dynamiques actuelles et futures par polarité du projet de PLU(i) et plus particulièrement sur les territoires ruraux.

Au cours des 10 dernières années 433 ha d'espaces agricoles et naturels ont été consommés par le développement de l'habitat, et 75 ha pour les zones d'activités économiques. Cette consommation foncière traduit une forte urbanisation de l'ordre de 470 logements commencés par an dans ces dernières années. Ainsi entre 2010 et 2015, la population de la communauté d'agglomération a augmenté de 3 500 habitants, avec une taille des ménages de l'ordre de 2,4 habitants par ménage. Cela c'est traduit par la construction d'environ 1 600 logements sur la même période

Pour les dix années à venir, dans l'hypothèse d'une augmentation de la population significative (scénario central-projection INSEE 94 500 habitants en 2030 soit + 12 500 habitants), et avec une taille des ménages relativement stable (2,3) ce sont près de 5 500 logements qui pourraient être construits. Avec une densité moyenne de 25 logements à l'hectare, les besoins en zones constructibles seraient de l'ordre de 220 ha. En regard, le PADD propose de limiter la consommation d'espace à 265 ha sans que l'on soit en mesure, en l'absence de tableaux des superficies des surfaces urbanisables de confirmer ces prévisions. En l'absence de besoin clairement identifié en termes de création de logements, la réduction de la consommation d'espace proposée dans le PADD reste à ce stade à démontrer.

Au vu de l'insuffisance du diagnostic sur les éléments relatifs au scénario démographique retenu (croissance démographique, répartition de la population et des logements par polarité), l'Autorité environnementale n'est pas en mesure d'apprécier la bonne prise en compte de la gestion économe de l'espace sur le périmètre du projet de PLU(i) au regard de la situation actuelle.

L'Autorité environnementale recommande de justifier du caractère suffisamment économe de la consommation d'espace projetée.

Au sein des zones AU, il est identifié 18 zones 2AU essentiellement destinées à l'habitat et qui seront ouvertes à l'urbanisation par une procédure de révision du PLU(i). Leur surface totale n'est pas précisée.

Sur le plan économique, le règlement et son document graphique distinguent des zones par destination dominante existantes et/ou attendues (tertiaire, industrie, logistique, artisanat de la construction et de l'industrie).

L'Autorité environnementale recommande de phaser et de conditionner à un seuil de remplissage les zones à urbaniser (AU) à moyen et long terme dédiées à l'activité et au commerce.

3.2.2. La préservation de la ressource en eau en quantité et qualité

Concernant la prise en compte de cette thématique, le projet de PLU(i) précise dans les OAP sectorielles « densification » que tout projet de division parcellaire et/ou de nouvelle construction n'est possible qu'à condition de s'assurer au préalable, de la capacité des réseaux à répondre aux besoins du futur aménagement projeté (assainissement et eau potable).

Les principes de gestion des eaux pluviales sont renforcés dans les OAP sectorielles « économie » afin d'être pensés à la fois à l'échelle de la zone d'activité mais aussi à celle du tènement en complément afin de limiter les débits de rejets dans les ouvrages publics (noues, fossés et bassins prévus dans la zone d'activité). La gestion des eaux pluviales est intégrée dans le règlement du PLU(i) et ses dispositions générales notamment pour prévenir le risque d'inondation (favoriser l'infiltration, privilégier cette gestion des eaux de pluie à la parcelle, les constructions et aménagements doivent limiter leur impact sur l'imperméabilisation des sols...). Certaines OAP sectorielles et patrimoniales localisent les secteurs d'implantation privilégiés pour la gestion différenciée des eaux pluviales et l'implantation des bassins de rétentions.

Plusieurs emplacements réservés sont destinés à des extensions de stations d'épuration (4 communes) et à des bassins de rétention (5 communes).

L'avis de l'autorité environnementale relatif à l'élaboration du zonage d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales de la communauté d'agglomération Loire Forez Agglomération³⁵ mettait bien en évidence la corrélation entre l'urbanisation, la capacité des équipements existants ou prévus et leur bon fonctionnement afin de lutter contre l'augmentation du volume des eaux pluviales liée à l'imperméabilisation des sols et de garantir la qualité des rejets et des milieux aquatiques en aval. Ce dernier point de vigilance est d'autant plus important que le territoire rencontre des problèmes de pollution des cours d'eau et d'eutrophisation prononcés en période estivale.

L'Autorité environnementale recommande de mettre en cohérence cette gestion de l'assainissement avec le scénario démographique maîtrisé retenu et de subordonner de façon systématique l'ouverture à l'urbanisation à la mise aux normes préalable des équipements existants.

3.2.3. Le maintien des milieux naturels et forestiers au regard de la richesse du territoire

Le PADD prévoit de valoriser le cadre de vie et de protéger :

- 100 % des abords des cours d'eau en dehors des traversées urbaines et des zones économiques ;
- les espaces boisés de plus de 5 000 m² ;
- les principaux supports de la biodiversité identifiés dans la trame verte, bleue et noire de l'agglomération, à savoir :
 - 100 % des réservoirs de biodiversité ;
 - 100 % des corridors écologiques ;
 - 100 % des zones humides de plus de 1 hectare.

35 Avis n° 2018-ARA-AUPP-00512 du 28 septembre 2018 : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2018-ara-aupp-512_zs_loire_forez_agglo_42_delibere.pdf

Les différentes OAP et zonages intègrent des éléments de préservation et de restauration de la trame verte et bleue. Il s'agit notamment du report au règlement graphique de l'enveloppe des zones humides, la préservation du réseau hydrographique avec une bande inconstructible de 10 m de part et d'autre des cours d'eau et la préservation de leur ripisylve, de la détermination d'un secteur Nco pour protéger l'espace naturel forestier d'intérêt majeur identifié comme support de continuité écologique où seuls des aménagements destinés à sa restauration ou son maintien sont autorisés. Par ailleurs, les clôtures doivent être perméables à la circulation de la faune.

De plus, les réservoirs de biodiversité, les corridors écologiques de la TVBN et l'espace de mobilité de la Loire sont principalement classés en zone A ou N afin de préserver leur fonctionnalité. Un sous-zonage Ap au sein des zones A et N a été délimité pour protéger les secteurs à fort potentiel agronomique (Appellation d'origine protégée (AOP) viticole, Chambons de la Loire) où les constructions, mêmes agricoles, seront strictement limitées.

Un coefficient de biotope par surface est aussi mis en place dans toutes les zones du PLU(i) pour l'intégration d'espaces verts dans les aménagements.

Cependant, il est précisé dans le projet que pour organiser d'autres activités économiques au sein des zones naturelles et agricoles, ont été délimitées au zonage et réglementées :

- des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (Stecal) dédiées à des activités économiques artisanales de tourisme ou de loisirs existantes ou en projet, isolées (122 au total) ;
- des secteurs protégés en raison de la richesse du sol et du sous-sol ;
- des constructions pouvant faire l'objet de changement de destination (444 bâtiments).

De plus, 387 emplacements réservés sont inscrits dans le PLU(i) sur l'ensemble du territoire pour une superficie totale de 151,7 ha dont les 2/3 situés en zone A et N.

Par ailleurs et de façon exceptionnelle, il sera possible de déroger au principe de constructions strictement limitées, même agricoles dans le sous-secteur Ap, si elles sont justifiées par l'AOP.

L'Autorité environnementale recommande de justifier l'ensemble des besoins liés aux autres activités économiques en zones agricoles et naturelles au regard de la moindre consommation foncière fixée par le plan biodiversité³⁶ et l'objectif national de zéro artificialisation nette. Elle recommande également de mieux encadrer les changements de destination afin qu'ils ne portent pas atteinte aux milieux dans lesquels ils s'inscrivent et de prendre en compte ce potentiel de logements en diminuant d'autant l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation.

3.2.4. La protection du patrimoine culturel, architectural et paysager en raison de sa valeur et de sa diversité pour le territoire

Le PADD prévoit de préserver le cadre de vie du territoire.

³⁶ La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages promulguée le 09 août 2016 a inscrit l'objectif de réduire à zéro la perte nette de biodiversité. Le Plan biodiversité de juillet 2018 vise à mettre en œuvre cet objectif et a vocation à renforcer l'action de la France pour la préservation de la biodiversité et à mobiliser pour la première fois des leviers pour la restaurer lorsqu'elle est dégradée. La Région Auvergne-Rhône-Alpes s'est dotée d'une Stratégie Eau-Air-Sol de l'État en mai 2020 et prévoit d'atteindre cet objectif de zéro artificialisation nette à l'échelle de la région à horizon 2040 et de réduire à l'échelle régionale la consommation foncière réelle d'au moins 50 % en 2027 par rapport à la moyenne de consommation foncière réelle annuelle entre 2013 et 2017 à l'échelle de la Région (32,5 km²).

Le projet prend bien en compte l'ensemble de ce patrimoine. Les grandes entités paysagères emblématiques du territoire (plaine du Forez, monts du Forez, gorges de la Loire) sont classées majoritairement en zone A et N. Le paysage agricole est également classé en zone Ap. Les éléments patrimoniaux (bâti, petit patrimoine) contribuant à la qualité paysagère et à la richesse du territoire et des paysages sont identifiés dans le zonage et les OAP ainsi qu'en annexe du règlement écrit. Des OAP patrimoniales ont été réalisées sur 16 communes du PLU(i) afin de mettre en valeur la composition urbaine des bourgs, préserver et organiser le développement. Le zonage et les OAP identifient des éléments de paysage à préserver ou à planter tels que des haies, arbres, espaces verts.

3.2.5. Les réponses du territoire au changement climatique

Le PADD prévoit de prioriser le développement urbain en mobilisant le foncier dans l'enveloppe urbaine, de favoriser un territoire de proximité (densifier) et répondre au besoin de mobilité et également de réduire les consommations énergétiques et de développer les énergies renouvelables.

Le projet de PLU(i) prévoit le développement des transports alternatifs à la voiture individuelle et la diminution de la consommation d'énergie au travers :

- de l'intégration de déplacements actifs dans les OAP sectorielles et l'OAP spécifique aux transports (modes actifs). Des stationnements pour les vélos ainsi que des bornes de recharges électriques sont également imposés dans le règlement, et des emplacements réservés sont dédiés au développement des modes actifs ;
- des transports en commun avec la délimitation d'un périmètre de proximité inscrit dans le zonage. L'OAP transport « quartiers de gare » est destinée à limiter la consommation d'espace et à organiser l'urbanisation autour des axes de transport en commun structurants pour conforter leur utilisation ;
- des principes d'insertion bioclimatiques des aménagements (orientations, énergies renouvelables, matériaux) imposée dans les OAP. Le règlement du PLU(i) autorise les installations de production d'énergie renouvelables en toiture.

Ces dispositions visent principalement les secteurs très urbanisés du territoire. En termes de ressources énergétiques et en matériaux (solaires, éolien, extension de carrière...) sur le reste du territoire, aucune précision n'est apportée concernant les besoins en développement et notamment la localisation de futurs projets.

En outre, alors que l'agriculture est la première source d'émissions de gaz à effet de serre sur le territoire, rien n'est évoqué la concernant

L'Autorité environnementale recommande que le projet de PLU(i) évalue si les dispositions qu'il met en place sont de nature à réduire les émissions de gaz à effet de serre et les émissions de polluants atmosphériques, et ainsi à répondre en particulier aux objectifs fixés par le PCAET.

Les enjeux concernant le devenir de la station de montagne de Chalmazel-Jeansagnières³⁷ et sa capacité à s'adapter aux évolutions climatiques compte tenu de l'altitude de la station entre 1 100 et 1 500 mètres d'altitude sont décrits dans l'état initial de l'environnement. Le dossier précise par

³⁷ Page 207 du tome 1 « diagnostic territorial » et page 176 du tome 2 « état initial ».

ailleurs qu'un projet de pôle de pleine nature « 4 saisons », en cours d'étude vise à diversifier l'activité sur la richesse du patrimoine naturel, environnemental ou culturel, tout en proposant de maintenir une activité hivernale sur la station.

L'appel à l'outil Stecal, pour une surface de plus de 13,8 ha sur ce secteur qui, selon les orientations de l'OAP sectorielle, pourrait avoir une capacité d'accueil de 360 lits avec une activité de restauration de 200 couverts ne paraît pas adapté . Un classement en zone à urbaniser permettrait de faire le lien avec le projet d'UTN locale qui vient par ailleurs d'être transmis à l'Autorité environnementale pour avis. Dans ce projet, de nouvelles orientations pour l'OAP sectorielle définie dans le PLUi ainsi qu'une nouvelle proposition de zonage du PLUi arrêté sont proposées, modifiant les dispositions du PLUi arrêté.

L'Autorité environnementale recommande que le projet d'UTN et son étude d'impact soit intégrés et commentés dans le projet de PLUi et dans l'évaluation environnementale