



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la révision générale du plan local d'urbanisme
de la commune de Balbigny (Loire)**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00409

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 20 mars 2018 à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis relatif au projet de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Balbigny (42).

Étaient présents et ont délibéré : Catherine Argile, Jean-Paul Martin, Jean-Pierre Nicol, Michel Rostagnat.

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.

Entre le 20 et 26 mars 2018, des échanges complémentaires par voie électronique entre les membres présents le 20 mars ont permis la mise au point finale de l'avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la commune de Balbigny, le dossier ayant été reçu complet le 26 décembre 2017.

Cette saisine étant conforme à l'article R104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, le directeur général de l'agence régionale de santé a été consulté et a transmis un avis le 23 février 2018.

A en outre été consulté le directeur départemental des territoires du département de la Loire qui a produit une contribution le 13 février 2018.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R104-25 du code de l'urbanisme).

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Synthèse de l'Avis

La commune de Balbigny fait partie de la communauté de communes Forez-Est (CCFE) dans le département de la Loire. Avec près de 3000 habitants et de nombreux commerces, services et activités artisanales et industrielles, elle joue un rôle de « pôle urbain intermédiaire ». Aucun schéma de cohérence territoriale (SCoT) ne s'y applique actuellement : la CCFE a été intégrée fin 2017 au périmètre du SCoT sud-Loire, approuvé en 2013, mais ce dernier n'a pas encore évolué pour intégrer les nouvelles communes.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux relatifs à ce projet de PLU sont :

- la lutte contre l'étalement urbain et la modération de la consommation d'espace pour l'habitat et les activités économiques et commerciales ;
- la préservation des fonctionnalités des espaces naturels et agricoles du territoire ;
- la sécurisation de l'accès à l'eau potable ;
- la protection des populations contre les nuisances sonores liées aux infrastructures de transport (route/fer) et contre les nuisances issues des activités économiques.

Le rapport de présentation est clair, généralement proportionné aux enjeux et correctement illustré. Il comporte cependant quelques insuffisances sérieuses, notamment en ce qui concerne le résumé non technique, l'articulation avec les documents de planification d'ordre supérieur et la justification des choix. Il pâtit également de l'absence d'un SCoT qui ne permet pas de repositionner l'analyse des évolutions et l'explication des choix dans le cadre des dynamiques intercommunales.

Le projet de PLU comprend des orientations pertinentes visant la prise en compte de l'environnement et la qualité du cadre de vie des habitants. Il fait l'objet d'une réflexion approfondie pour gérer l'espace de façon économe et préserver les fonctionnalités du patrimoine naturel.

Cependant, l'absence d'une vision du développement à une échelle intercommunale ne permet pas dans l'immédiat de pleinement évaluer la pertinence à terme du projet de PLU communal. Notamment :

- le projet de PLU est fondé sur un objectif relativement modéré de croissance démographique et une limitation en conséquence des zones constructibles pour l'habitat. L'Autorité environnementale s'interroge sur les conséquences de ce choix à l'échelle intercommunale, avec notamment un éventuel report d'étalement urbain sur les communes voisines, potentiellement moins équipées en services et emplois ;
- le projet de « zone d'aménagement d'intérêt national » (ZAIN) que le PLU prévoit de prendre en compte en fonction de son état d'avancement ne peut se justifier qu'à une échelle supra-communale. Par ailleurs, si ce projet se réalise, il aura immanquablement un impact sur le développement communal, que le projet de PLU ne peut intégrer.

Si les orientations du projet de PLU apparaissent donc à ce stade comme adaptées dans une situation d'attente, il est important qu'un SCoT puisse rapidement donner des orientations à une échelle plus large, tant en matière de structuration urbaine (maîtrise de la périurbanisation) que de besoins pour les activités économiques. Dans ce futur cadre, le PLU de Balbigny devra éventuellement être révisé.

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

Avis détaillé

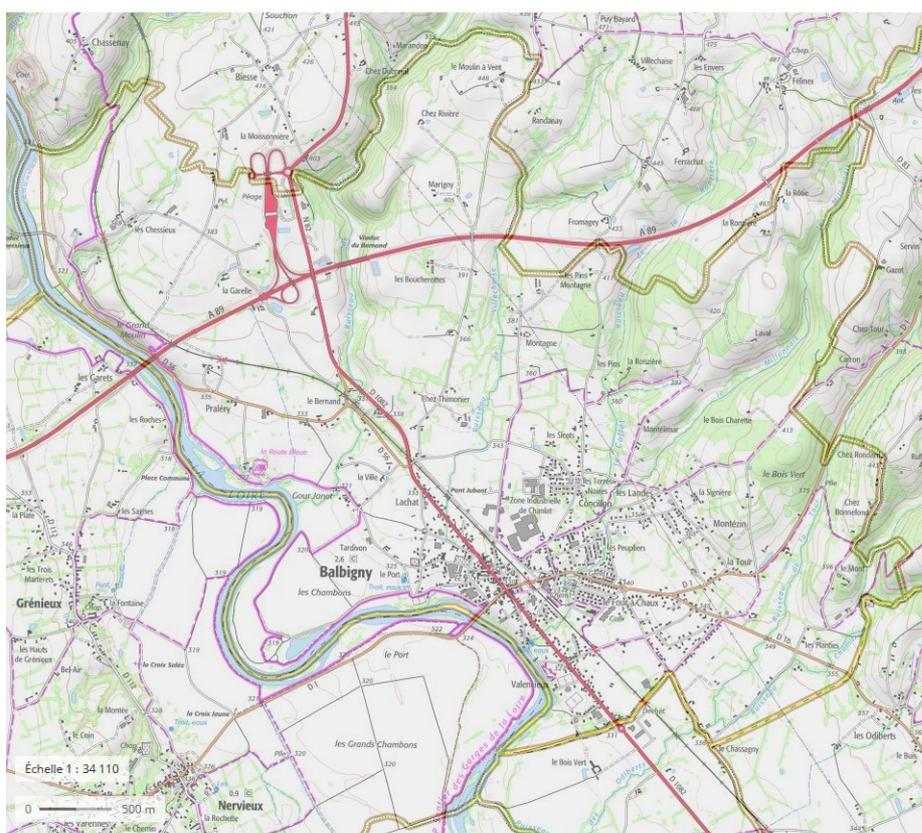
1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Présentation de la commune de Balbigny.....	5
1.2. Présentation du projet de PLU.....	6
1.3. Principaux enjeux environnementaux relevés par l’Autorité environnementale.....	7
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. Considérations générales.....	7
2.2. État initial de l’environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	8
2.3. Explication des choix retenus, notamment au regard des objectifs de protection de l’environnement et des solutions de substitution raisonnables.....	9
2.4. Analyse des incidences notables probables du PLU sur l’environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	10
3. La prise en compte de l’environnement par le projet de PLU.....	11
3.1. Assurer la gestion économe de l’espace et la lutte contre l’étalement urbain.....	11
3.2. Préserver les fonctionnalités des espaces agricoles et naturels.....	12
3.3. Sécuriser l’accès à l’eau potable.....	13
3.4. Protéger les populations contre les nuisances.....	13

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

1.1. Présentation de la commune de Balbigny

La commune de Balbigny, située au centre du département de la Loire, appartient à la communauté de communes Forez-Est (CCFE), créée le 1^{er} janvier 2017, regroupant 42 communes¹. Aucun SCoT ne s'applique actuellement sur le territoire.

Sa démographie est en progression depuis les années 1960, de l'ordre de +0,84 % par an sur les quinze dernières années², pour atteindre un total de 2989 habitants en 2015. Balbigny dispose de nombreux commerces et services, ainsi que des secteurs d'activités industrielles ou artisanales, ce qui lui confère un rôle de « pôle urbain intermédiaire »³.



Données cartographiques : © IGN +

- 1 La Communauté de Communes Forez-Est (CCFE), créée le 1er janvier 2017, est issue du regroupement des anciennes communautés de communes de Feurs en Forez, Collines du Matin, Balbigny, de 2 communes de Forez en Lyonnais et de 7 communes du Pays de Saint Galmier. Sa population s'élève à environ 63 000 habitants.
- 2 Le taux d'évolution de la population a été variable selon les périodes. D'après les données de population légale de l'INSEE, il s'est élevé à +0,84 %/an entre 1999 et 2015, mais il a oscillé entre de légères baisses et des augmentations plus fortes ; ainsi, comme l'indique le rapport de présentation, l'augmentation de population s'est élevée à +1,9 %/an entre 2007 et 2012. Sur les 5 dernières années (2010-2015), il s'est élevé à +1,03 %/an.
- 3 cf. la première orientation du PADD : « Affirmer le statut de centralité de Balbigny, de pôle urbain intermédiaire ». A titre d'information, le projet de SCoT Loire-Centre la considérait comme l'un des 9 pôles intermédiaires du territoire.

Balbigny, comme l'ensemble de la CCFE, faisait jusqu'à fin 2017 partie du périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Loire Centre. Ce SCoT a été approuvé fin 2016 mais a été suspendu par le préfet qui a demandé à ce qu'il soit modifié sur un certain nombre de points. La CCFE a délibéré en juillet 2017 pour demander à adhérer au SCoT Sud Loire et a été intégrée au périmètre de ce dernier fin 2017⁴. Le SCoT sud-Loire, approuvé en 2013, n'a pas encore pris en compte les nouvelles communes.

Les principales caractéristiques du territoire de Balbigny sont :

- la présence du fleuve Loire et de sept de ses affluents en rive droite, qui constituent des milieux sensibles ;
- sa localisation dans une plaine largement exploitée par l'agriculture (exploitation bovine majoritaire) et partiellement boisée (bocage et petits massifs forestiers) ;
- la présence de milieux naturels sensibles et identifiés par différents zonages de protection et d'inventaire, en particulier trois zones Natura 2000 relatives aux milieux alluviaux et aquatiques de la Loire, à la plaine du Forez et aux gorges de la Loire aval ;
- une problématique particulière de sécurisation de l'accès à l'eau potable ;
- la présence de routes structurantes sur l'axe nord-sud (Saint-Étienne-Roanne, N82 et D1082, qui traverse le centre-bourg) et est-ouest (Lyon<=>Bordeaux via Clermont-Ferrand : A89)⁵, ainsi que d'une gare en centre-bourg (ligne Saint-Étienne-Roanne).

1.2. Présentation du projet de PLU

La commune de Balbigny est dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en mars 2008. Le projet de révision de son PLU s'inscrit dans un contexte particulier marqué par la recomposition des structures intercommunales du secteur et l'absence d'un SCoT permettant de positionner le développement de la commune dans une vision plus large du développement du territoire. Ce contexte devrait évoluer dans les années à venir avec la future révision du SCoT Sud-Loire qui intégrera les nouvelles communes de son périmètre ainsi que les évolutions législatives intervenues depuis son approbation⁶. Dans l'immédiat, la commune effectue les choix suivants concernant son développement pour les 10 prochaines années :

- en ce qui concerne l'habitat, le projet de PLU est fondé sur un rythme d'augmentation de la population de +0,8 %/an, légèrement inférieur à la tendance des dernières années, permettant d'atteindre 3 300 habitants en 2027. D'après le dossier, cela nécessite la construction de 188 logements, représentant une consommation foncière de 8,15 ha⁷ majoritairement localisée au sein du tissu urbain du bourg centre et encadrée par des opérations d'aménagement et de programmation ;
- pour le développement économique, la commune souhaite pérenniser la zone industrielle de Chanlat⁸ au nord du bourg-centre et prévoit 2,40 ha de nouvelle surface constructible sur ce secteur. Elle accompagne également le développement de diverses entreprises de la commune, ce qui représente 1,28 ha de foncier constructible dispersé en extension de l'existant. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du projet de PLU affiche également la volonté de stopper le développement commercial sur la partie est de la commune. Il prévoit

4 Modification importante du périmètre du SCoT, par arrêté préfectoral du 5 novembre 2017 devenu exécutoire le 18 novembre 2017.

5 La section de l'A89 rejoignant Balbigny et l'ouest lyonnais a été inauguré environ en 2013 ; la liaison permettant de rejoindre Lyon a été mise en service début 2018 (en environ 35 min).

6 notamment : les lois Grenelle et ALUR

7 cf. rapport de présentation, p. 245

8 Cette zone s'étend sur 33 ha actuellement.

également de prendre en compte le projet de création de la « zone d'activités d'intérêt national »⁹ (ZAIN) de Balbigny en fonction de son état d'avancement¹⁰.

1.3. Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Autorité environnementale

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux relatifs à ce projet de PLU sont :

- la lutte contre l'étalement urbain et la modération de la consommation d'espace pour l'habitat et les activités économiques et commerciales ;
- la préservation des fonctionnalités des espaces naturels et agricoles du territoire ;
- la sécurisation de l'accès à l'eau potable ;
- la protection des populations contre les nuisances sonores liées aux infrastructures de transport (route/fer) et contre les nuisances issues des activités économiques.

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

2.1. Considérations générales

Le rapport de présentation est clair, généralement proportionné aux enjeux et correctement illustré. Cependant, outre les éléments développés dans les parties suivantes, il comporte quelques insuffisances sérieuses :

- Le **résumé non technique**¹¹ présenté p.290 est extrêmement succinct et ne présente pas de manière suffisamment concrète le projet de PLU : ainsi par exemple, les secteurs urbanisables pour l'habitat ou les activités, ainsi que les enjeux environnementaux qu'ils constituent, ne sont pas rappelés. De ce fait, il ne remplit pas pleinement son rôle essentiel d'information du public. **L'Autorité environnementale recommande de compléter et d'enrichir le résumé non technique ;** elle recommande également de faire en sorte qu'il soit facilement identifiable par le public, par exemple en en faisant un document spécifique indépendant.
- **La cohérence avec les autres documents de planification** est très succinctement¹², voire pas, traitée : seuls certains éléments de cohérence sont développés, de manière dispersée, au fil du rapport de présentation¹³. **L'Autorité environnementale rappelle que le rapport de présentation**

9 Ce projet de création d'un espace dédié à l'activité économique d'environ 80 ha, localisé à l'intersection de l'autoroute A89 et de la route nationale 82, a donné lieu à plusieurs avis de l'autorité environnementale : avis de l'autorité environnementale relatif à la création de la ZAC de Balbigny en date du 21 février 2011, avis de l'autorité environnementale relatif au projet de réalisation de la ZAC « ZAIN A89 Loire Centre » en date du 26 novembre 2014 et avis de l'autorité environnementale concernant la mise en comptabilité du PLU de Balbigny pour la réalisation de la ZAIN de Balbigny en date du 21 septembre 2016.

10 NB : si le projet de ZAIN figure dans le PADD, il n'est pas traduit dans le règlement (zonage) du projet de PLU en raison de son « trop faible état d'avancement au sein de l'intercommunalité » récemment créée.

11 cf. rapport de présentation, p. 290 à 294

12 par exemple, sur les aspects « milieux naturels », cf. rapport de présentation page 275.

13 ex : le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Rhône-Alpes est décliné page 109 ; le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Loire en Rhône-Alpes sont mentionnés page 59 et certains points de compatibilité sont analysés,

doit présenter l'articulation du plan avec les autres documents de planification avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

- **Le dispositif de suivi des effets du PLU¹⁴** : la liste des indicateurs présentés (p.287-288) permet de suivre les effets du PLU sur les différents enjeux identifiés, sauf pour les aspects relatifs aux impacts du développement économique, qui nécessitent des compléments. Le rapport semble indiquer que tous les indicateurs seront élaborés à une fréquence annuelle¹⁵ ; si c'est le cas, cela permet effectivement « *d'identifier, le cas échéant à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* » conformément au code de l'urbanisme. Cependant, les modalités détaillées de ce recueil (qui fait quoi, avec quels moyens) ne sont pas précisées¹⁶. **L'Autorité environnementale recommande de préciser les modalités de mise en œuvre de ce suivi.**

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

Les chapitres consacrés au diagnostic territorial, à l'état initial de l'environnement et aux perspectives d'évolution du territoire¹⁷ constituent une approche complète et utile pour définir les principaux enjeux environnementaux du territoire. Pour chacun des thèmes, le dossier présente des documents graphiques, cartographiques et photographiques pertinents¹⁸. Les tendances d'évolution du territoire et l'attractivité de la commune sont présentées de manière cohérente et argumentée.

Le point fort du dossier concerne l'analyse détaillée réalisée, pour la partie « habitat », en matière d'organisation urbaine, de consommation foncière et de capacité de densification au sein de l'enveloppe urbaine existante. L'analyse relative à la consommation d'espace pour l'activité économique est, en revanche, succincte. Le dossier permet certes d'identifier des enjeux forts en matière de restructuration et d'insertion paysagère des espaces commerciaux mais, s'il souligne la nécessité d'une réflexion pour hiérarchiser les projets de zones d'activités, son analyse est peu documentée sur ce point. Il manque des éléments relatifs aux dynamiques intercommunales ; de ce point de vue, l'absence d'un SCoT ne facilite pas une vision adaptée de la situation. On peut également noter les incertitudes concernant le projet de ZAIN¹⁹.

L'analyse de l'activité agricole actuelle est approfondie, mais les perspectives d'évolution de cette activité mériteraient d'être complétées. Le dossier met en effet en évidence un certain dynamisme du secteur²⁰ et

notamment en matière de zone humide ...

14 cf. rapport de présentation, p. 286 à 289

15 cf. rapport de présentation p. 286 : « *Ces indicateurs concernent la totalité du territoire et doivent être mis en œuvre le plus tôt possible afin de disposer de valeurs de références au démarrage du suivi puis d'une façon annuelle* », ainsi que le tableau p. 289.

16 Au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation « définit les [...] et modalités retenues pour l'analyse des résultats de l'application du plan », cf. art. R151-3 (6°) du code de l'urbanisme.

17 cf. rapport de présentation, p. 9 à 148

18 La qualité graphique et les légendes de certains de ces documents pourraient cependant être améliorés pour garantir une meilleure lisibilité

19 Le rapport de présentation présente le projet ainsi : « *Projet de ZAIN : ZAC de 78 ha mais consommation de 40 ha ; une consommation d'espace forte qui s'explique par un projet d'envergure nationale : une zone qui s'échelonna sur plusieurs années, et au-delà de 10 ans, horizon du PLU* » p.32

20 surface agricole utile en augmentation entre 2000 et 2010, malgré la baisse du nombre des exploitations, cf. RP p. 32-33

présente les projets d'extension ou de développement des exploitations²¹, mais la dynamique agricole n'est pas resituée à une échelle plus vaste (besoin de terres arables, installation de jeunes agriculteurs sur un périmètre pertinent dépassant le territoire communal). De même, le dossier indique que l'enjeu relatif à la valeur agronomique des sols est limité²², mais la contribution de l'activité agricole à la préservation des paysages et au fonctionnement des milieux naturels n'est pas évoquée : l'importance de l'élevage bovin, les nombreuses haies du territoire et l'importance des surfaces toujours en herbe sont des indices d'une activité qualitative qui mériteraient d'être soulignées.

L'analyse des enjeux de préservation des milieux naturels (milieux aquatiques, zones humides, trames boisées et haies) est approfondie. La définition de la trame verte et bleue du territoire s'appuie sur des éléments bien étayés : recensement cartographique des éléments supports de biodiversité, analyse des éléments principaux du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Rhône-Alpes. Cependant, une carte de synthèse dédiée à la trame verte et bleue compléterait utilement le dossier²³. De plus, en cohérence avec la remarque ci-dessus, la contribution des espaces agricoles à la trame verte et bleue du territoire mérite d'être présentée : cet enjeu, identifié dans le SRCE²⁴, n'est pas développé dans le rapport.

S'agissant de l'alimentation en eau potable, l'adéquation besoin / ressource en eau fait l'objet d'une analyse détaillée, notamment dans l'annexe sanitaire. Celle-ci fait état des difficultés d'approvisionnement actuelles et des solutions envisagées pour y remédier, en intégrant les besoins futurs, pour la population et les activités économiques. Ces solutions sont encore à l'étude mais soulignent un enjeu fort.

Le dossier signale à juste titre l'enjeu fort que constituent également les nuisances, notamment sonores, liées aux différentes infrastructures de transports qui traversent le bourg et aux activités industrielles pour la qualité de vie de la population.

2.3. Explication des choix retenus, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

Le rapport de présentation comporte une partie intitulée « *Justification des choix retenus pour établir le PADD* »²⁵. Cette partie présente essentiellement l'historique de la concertation réalisée pour élaborer le projet de PLU, mais elle n'explique pas les choix retenus dans le PADD au regard des objectifs de protection de l'environnement et ne présente pas les différentes options possibles²⁶, contrairement à ce que requiert le code de l'urbanisme au titre de l'évaluation environnementale²⁷. Notamment, le choix de l'objectif de croissance démographique de +0,8 %/an mériterait d'être justifié, notamment compte tenu de l'ambition d'« *Affirmer le statut de centralité, de pôle urbain intermédiaire* »²⁸, même si cette analyse, pour être

21 cf. RP, p. 34-35

22 Il n'identifie qu'un seul secteur disposant de « bonne terre agricole », le secteur du Chambon, cf. RP p.125

23 Les enjeux de la trame verte et bleue sont directement intégrés à la « cartographie des enjeux du territoire » (p. 147-149) où certains éléments qui la constituent sont difficilement identifiables. Par exemple, les haies bocagères et la sous-trame humide ne sont pas représentées sur la carte de synthèse p.148.

24 Le SRCE Rhône-Alpes définit de nombreux « grands espaces agricoles participant à la fonctionnalité écologique du territoire » sur la commune de Balbigny.

25 cf. RP, p. 149 à 158, complétée par la partie « *Approche itérative : propositions* » p. 159 à 161.

26 sauf de façon très marginale et peu explicite, cf. RP, p. 159-161.

27 cf. 4° de l'art. R151-3 du code de l'urbanisme.

28 « *Affirmer le statut de centralité, de pôle urbain intermédiaire* » est l'une des trois orientations majeures du PADD (cf. PADD, p. 4), qui paraît cohérente avec les nombreux équipements, emplois et services dont dispose la commune.

pertinente, mériterait d'être réalisée à une échelle plus large que la commune ; là encore, l'absence de SCoT ne facilite pas les choses.

Le rapport de présentation s'attache ensuite à justifier, de façon détaillée, la cohérence des dispositions réglementaires du projet de PLU avec le PADD.

Qualité des justifications en matière de besoin de foncier pour l'habitat

Les modalités d'évaluation des besoins de foncier pour l'habitat sont globalement étayées. Sur la base des hypothèses de développement adoptées (+0,8 %/an, soit 3300 habitants d'ici 2027 correspondant, en intégrant les besoins du « point mort », à un rythme de construction de 20 logements par an en moyenne), le dossier présente le mode de calcul du point mort ainsi que les modalités de mise en œuvre des objectifs de maîtrise de la consommation d'espace (densité moyenne de 23,5 logements/ha, réhabilitation de 42 logements sur les 142 recensés) de manière détaillée. La réflexion sur la localisation préférentielle des zones constructibles au sein du tissu urbain et dans les secteurs à densifier est également bien argumentée au regard des différents enjeux que ces choix constituent, par exemple, en matière de modération de la consommation d'espace et d'optimisation des besoins de déplacements.

Qualité des justifications en matière de besoin de foncier pour les activités

En matière d'activité économique et commerciale, on distingue :

- les secteurs ouverts à l'urbanisation pour permettre des extensions de secteurs commerciaux et économiques (extension de la zone économique du Chanlat et son phasage, extension limitée des zones commerciales existantes privilégiant celle située au nord, et autres extensions limitées) : le dossier présente les choix de localisation et leur dimension au regard des projets recensés, ainsi que des enjeux de voisinage avec des secteurs d'habitat et de préservation du commerce du cœur de ville (p.209-222). Ces justifications sont proportionnées au caractère modeste des extensions prévues ;
- la création de la ZAIN de Balbigny : le rapport présente les difficultés financières actuelles qui freinent l'émergence du projet et affirme que les études ne sont pas suffisamment abouties. Il justifie, du fait de ces incertitudes, que le projet de règlement graphique ne prévoit pas à ce stade de zonage spécifique (l'ensemble des espaces concernés reste classé A ou N) mais n'exclut pas que la « traduction réglementaire du projet » soit effective « dans la durée de validité du PLU »²⁹. Pour un projet de cette ampleur, une vision à une échelle de niveau SCoT, ou même plus large, apparaît là encore bien nécessaire.

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

Le rapport de présentation distingue les incidences et mesures du projet de PLU en matière de milieux naturels (p.269-278) de celles sur l'environnement (p.279-285). Cette formulation paraît inadaptée puisque les milieux naturels sont une composante des enjeux environnementaux du territoire.

« Incidences et mesures des orientations du plan sur la biodiversité, les milieux naturels et sites natura 2000 »³⁰

Le rapport démontre, avec des arguments étayés, que les enjeux liés aux milieux naturels ont été bien pris en compte (préservation des haies, des arbres isolés et des zones humides). **Le document graphique qui**

29 cf. RP, p. 167

30 cf. RP, p. 269 à 278

appuie cette démonstration est cependant difficilement lisible³¹ et nécessiterait d'être amélioré (meilleure qualité graphique, lisibilité des légendes, notamment).

Le rapport justifie que le projet de PLU n'aura pas d'incidences significatives sur les secteurs Natura 2000 des bords de Loire : le projet de PLU les classe, en majeure partie en zone naturelle spécifiquement protectrice (Nn) et encadre un projet de réhabilitation, situé sur le secteur de l'ancienne laiterie, en prenant en compte les enjeux de préservation signalés dans le DOCOB³² pour la définition des aménagements prévus pour la création d'une zone de loisirs.

« Incidences des orientations du plan sur l'environnement »³³

Dans son analyse thématique, le dossier présente les incidences probables du PLU sur l'environnement et valorise les mesures prises pour les éviter ou les réduire. Cette partie, bien que synthétique, permet de comprendre la logique mise en œuvre. Elle est illustrée, de manière pertinente et argumentée, sur différents points : mise en œuvre adaptée d'une densification et d'une optimisation du tissu urbain existant, préservation des terres agricoles de bonne qualité, développement des modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle, limitation de l'exposition des populations aux nuisances.

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

Le projet de PLU comprend dans son PADD et sa déclinaison opérationnelle plusieurs orientations intéressantes visant la prise en compte de l'environnement et la qualité du cadre de vie des habitants (modération de la consommation foncière, réflexion sur la localisation préférentielle des projets de logements, réflexion sur les modes de déplacement permettant de mailler le territoire et notamment les zones d'activité...).

Il appelle les remarques suivantes concernant certains enjeux environnementaux du territoire.

3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain

Pour la partie du projet de PLU relative à l'habitat

Le projet de PLU a fait l'objet d'une réflexion approfondie afin de limiter la consommation d'espace sur le territoire de Balbigny. En prévoyant 9,64 ha de zones AU (contre 113 ha dans le précédent PLU adopté en 2008), il s'inscrit pleinement dans une logique de gestion économe de l'espace. De plus, les efforts réalisés pour estimer précisément les capacités d'accueil à hauteur de 3,64 ha au sein du tissu urbain existant (zones U) et pour rechercher une densité adaptée au profil de la commune (en moyenne 20 logements à l'hectare, variable selon les OAP et atteignant 30 logements par hectare pour certains secteurs d'OAP les plus proches de la gare, de manière adaptée au tissu urbain environnant) contribuent à cette logique. L'Autorité environnementale souligne la qualité générale des OAP qui présentent une palette d'outils intéressants favorisant notamment la rationalisation de l'utilisation de l'espace, comme par exemple les stationnements mutualisés et les délivrances de permis de construire sous condition de démolition.

Dans le cas d'une centralité de type « pôle urbain intermédiaire » comme Balbigny, l'effet global du choix consistant à limiter la croissance démographique pour rester en dessous de 3500 habitants, et donc à prévoir des zones constructibles pour l'habitat de manière limitée, est cependant difficile à évaluer à la

31 cf. RP, p. 270

32 Le DOCOB est le document d'objectifs d'un site NATURA 2000. Il inclut notamment un état des lieux du site et liste les objectifs permettant sa conservation.

33 cf. RP, p. 279 à 285

seule échelle communale. L'Autorité environnementale s'interroge sur les conséquences à terme de ce choix à une échelle plus vaste, avec notamment un éventuel report d'étalement urbain sur les communes voisines, potentiellement moins équipées en services et emplois. Il apparaît important qu'un SCoT puisse rapidement donner des orientations sur la maîtrise de ces enjeux de périurbanisation à l'échelle supra-communale. Dans ce futur cadre, le PLU de Balbigny devra éventuellement être révisé. L'ambition d'atteindre 3 300 habitants à l'horizon 2028 apparaît en conséquence comme raisonnable dans une situation d'attente de définition des orientations d'un SCoT sur ce territoire.

Pour la partie du projet de PLU relative aux activités économiques

L'ouverture effective de foncier pour l'activité économique, à hauteur de 6,33 ha dont 2 ha à long terme³⁴, rend compte d'une volonté de limiter réellement l'artificialisation des sols pour le développement économique.

Le PADD comporte également l'objectif de « *Prendre en compte le projet développement économique de la ZAIN (Zone d'Aménagement d'Intérêt National) en fonction de son état d'avancement* »³⁵, et envisage pour ce faire de définir une enveloppe foncière d'environ 40 ha³⁶, ce qui constitue un enjeu environnemental potentiellement fort. Si ce projet ne se traduit pas, pour l'instant, dans le règlement du PLU qui classe ce secteur en zone essentiellement agricole du fait de son usage actuel, son ouverture effective à l'urbanisation nécessitera le moment venu une réflexion approfondie sur le nouvel équilibre du projet de PLU. En effet, si ce projet de ZAIN se réalise, il aura forcément un impact sur le développement de la commune, ce qui justifiera de réexaminer ses options dans le cadre d'une nouvelle procédure d'évolution du PLU (et non d'une « *simple évolution réglementaire* »).

3.2. Préserver les fonctionnalités des espaces agricoles et naturels

Le PADD affiche des objectifs ambitieux en matière de préservation des espaces agricoles et naturels (« préserver la vocation agricole très présente sur le territoire » p.12 PADD ; « reconnaître et préserver la biodiversité du territoire » p.10 PADD ; « protéger, valoriser et se fonder sur la biodiversité de Balbigny : vers une trame verte et bleue de projet » p. 11 PADD) .

Le règlement inclut de nombreuses dispositions pour les préserver efficacement : définition d'un projet d'urbanisme recentré autour du tissu urbain et limitant l'urbanisation, identification d'un secteur Ap (agricole protégé pour les terres agricoles de bonne qualité), classement en secteur naturel (N ou Nn pour une protection renforcée) des abords de cours d'eau, traduction graphique des éléments de la trame verte et bleue au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme (haies, arbre isolé), désignation d'espaces boisés classés pour les petits bosquets constitutifs de continuités écologiques (trame verte en milieu urbain ou agricole), définition d'OAP incluant la préservation de bandes végétalisées ou d'arbres remarquables respectant les principes de la trame verte en milieu urbain.

Cependant, puisque le PADD prévoit de prendre en compte le projet de ZAIN, et même si celui-ci n'est pas traduit dans le règlement graphique, la prise en compte des enjeux que constituerait l'émergence de ce projet pour les espaces agricoles et naturels nécessitera des mesures de préservation qui ne sont, pour l'heure, pas anticipées. Les enjeux identifiés dans le dossier sont les suivants : problématiques liées à la circulation d'engins agricoles et développement, voire maintien, des exploitations agricoles situées à proximité du projet de ZAIN. La préservation de trame verte et bleue au droit du projet nécessitera

34 IL s'agit d'une zone 2AU non opérationnelle, dont les conditions d'ouverture ne sont toutefois pas précisées. Afin de garantir une parfaite prise en compte de l'enjeu de gestion optimisée de l'espace, cette mesure pourrait être complétée des conditions d'ouverture qui tiendraient compte des conditions de remplissage des autres zones AU économiques du territoire, voire des autres zones recensées sur un territoire pertinent.

35 cf. PADD, p. 6

36 cf. PADD, p. 13

également des mesures adaptées.

3.3. Sécuriser l'accès à l'eau potable

Le PADD n'affiche pas d'objectifs relatif à la préservation des ressources en eau potable . La sécurisation de l'accès à l'eau potable fait cependant partie des préoccupations prises en compte pour l'élaboration du projet compte tenu de son caractère dimensionnant.

Les solutions techniques envisagées, qui sont développées à une échelle d'intervention supérieure à la seule commune de Balbigny pour augmenter les ressources disponibles sur le secteur, sont exposées³⁷. Afin de garantir la bonne prise en compte à long terme des enjeux de protection des ressources en eau et de la sécurisation en eau potable, des analyses complémentaires sont nécessaires, notamment en matière de compatibilité des solutions envisagées avec le SAGE Loire en Rhône-Alpes et de vulnérabilité potentielle des ressources pour la consommation humaine. En particulier, les conséquences de la création éventuelle de la ZAIN, mériteront également d'être ré-examinées, dans le cadre d'une procédure ultérieure d'évolution du PLU, compte tenu des besoins supplémentaires que le projet induira

3.4. Protéger les populations contre les nuisances

La protection des populations contre les nuisances fait l'objet d'un objectif « *Prendre en compte les risques et les nuisances* » dans l'orientation « *S'inscrire dans une politique de développement permettant de préserver les ressources du territoire* » du PADD ; elle est également prise en compte dans l'orientation « *Préserver un cadre de vie villageois dans le centre* » qui fait l'objet d'une réflexion et de mesures approfondies (attractivité du centre-ville, y compris en préservant le commerce de proximité, valorisation paysagère des entrées de ville, mise en valeur du cœur de ville, réflexion approfondie en matière de circulation).

Les principales nuisances qui déprécient le cadre de vie font l'objet de mesures ciblées (création de zone tampon entre secteur d'habitat et d'activités, marges de recul par rapport aux infrastructures de transport, préservation d'espaces végétalisés dans les OAP) qui traduisent une prise en compte pertinente.

37 RP p.47