



Mission régionale d'autorité environnementale

**Auvergne-Rhône-Alpes**

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité  
environnementale sur la révision du PLU de la commune  
de Monistrol-sur-Loire (43)**

**Avis n° 2022-ARA-AUPP-01215**

**Avis délibéré le 20 décembre 2022**

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), a décidé dans sa réunion collégiale du 6 décembre 2022 que l'avis sur la révision du PLU de la commune de Monistrol-sur-Loire (43) serait délibéré collégalement le 20 décembre 2022.

Ont délibéré : Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Igor Kisseleff, Yves Majchrzak, Yves Sarrand, Benoît Thomé et 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 6 octobre 2022, par les autorités compétentes, 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 été consultée par courriel le 20 octobre 2022 et a produit une contribution le 23 novembre 2022. La direction départementale des territoires du département de la Haute-Loire a également été consultée le 20 octobre 2022 et a produit une contribution le 23 novembre 2022.

La Dreal a préparé et mis en forme toutes/ a mis à disposition 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 ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.**

**Cet avis porte sur la qualité du rapport environnemental présenté par la personne responsable, 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 internet des MRAe. Conformément à l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, il devra être inséré dans le dossier du projet soumis à enquête publique ou à une autre procédure de consultation du public prévue par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.**

**Aux termes de l'article R.104-39 du même code, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.**

## Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Autorité environnementale porte sur la révision du PLU élaborée par la commune de Monistrol-sur-Loire (43). Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par la révision du PLU.

Ses recommandations sont les suivantes :

- compléter le dossier par une analyse des zones humides à partir de critères pédologiques où un développement de l'urbanisation est envisagé (ou à proximité) dans le projet de PLU ;
- compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 (directes et indirectes) et de proposer un bilan conclusif sur l'atteinte portée ou non par le projet de révision sur l'intégrité du site Natura 2000;
- compléter le dossier par un bilan carbone ;
- réexaminer en fonction des dynamiques récentes (évolution de la population, de l'habitat, du tissu économique) dans le cadre d'une réflexion intercommunale (voire à l'échelle du Scot), les besoins en fonciers à destination de l'habitat et du développement économique, au regard des objectifs nationaux de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (2021-2031) et d'absence d'artificialisation nette (2050) ;
- conditionner toute extension de l'urbanisation à la capacité de traitement des eaux usées et à la présence (ou à la réalisation) d'un dispositif de traitement des eaux pluviales conforme et adéquat en capacité d'absorber sans dysfonctionnement les eaux de ruissellement;
- prendre en compte et de documenter l'objectif de neutralité carbone pour 2050 porté par la stratégie nationale bas carbone (SNBC2), rappelée à l'article L 122-1-B du code de l'environnement<sup>1</sup> ;
- renforcer la traduction dans le projet de révision générale du PLU des dispositions de la loi Climat et Résilience, par des outils opérationnels prévoyant des dispositions en faveur de l'atténuation et l'adaptation au changement climatique.

## Avis détaillé

### 1. Contexte, présentation de la révision du PLU et enjeux environnementaux

#### 1.1. Contexte de la révision du PLU

La commune de Monistrol-sur-Loire est située dans le département de la Haute-Loire, à 30 km au sud-ouest de Saint-Etienne et à 45 km au nord-est du Puy-en-Velay. Cette commune de 8 875 habitants a une superficie de 48,25 km<sup>2</sup> et elle est traversée d'est en ouest par la route nationale RN

---

1 Extrait de l'article L.122-B du code de l'environnement : « [...] III. – L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre.(...) ».

88. Monistrol-sur-Loire s'inscrit dans un secteur relativement vallonné (altitude variant de 434 m à 874 m) et recouvert pour 1/3 de surfaces boisées.

Depuis 1968 la commune de Monistrol-sur-Loire enregistre une croissance démographique constante. Plus récemment, entre 2013 et 2019 cette croissance est de l'ordre de 0,2 % par an.

Cette commune est comprise dans le périmètre de la communauté de communes Marches du Velay-Rochebaron, et est couverte par le schéma de cohérence territoriale (Scot) de la Jeune Loire (approuvé en février 2017) où elle figure en tant que bourg centre<sup>2</sup>.

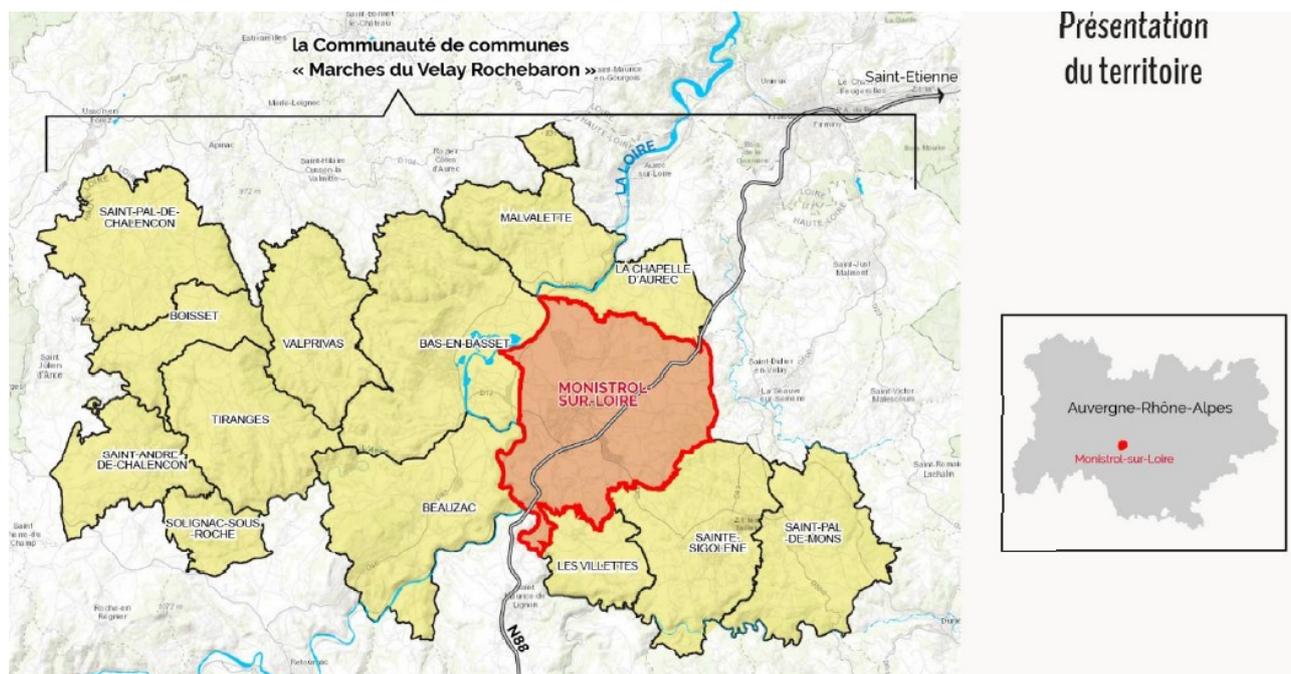


Figure 1: Source dossier.

## 1.2. Présentation de la révision du PLU

La commune de Monistrol-sur-Loire dispose d'un PLU depuis le 15 décembre 2004. Elle a prescrit la révision générale de ce dernier par délibération en date du 15 mars 2019. Cette révision a été arrêtée le 22 septembre 2022. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU comprend plusieurs grandes orientations, à savoir :

- ajuster l'urbanisation aux besoins et conforter le rôle de centralité de la commune,
- renforcer l'attractivité de Monistrol-sur-Loire,
- préserver et valoriser les patrimoines qui font l'identité de la commune,
- assurer les conditions favorables à la pérennité de l'activité agricole,
- protéger les ressources forestières.

<sup>2</sup> Le Scot Jeune Loire a une structure multipolaire qui s'appuie sur quatre bourgs centres à savoir : Aurec-sur-Loire, Monistrol-sur-Loire, Sainte-Sigolène et Yssingeau.

Le projet de révision générale du PLU vise une croissance démographique de 1,3 % par an. Afin de répondre à cette ambition démographique, le PADD prévoit la réalisation de 65 à 80 logements par an sur une douzaine d'années, soit 780 à 960 logements. Le gain de population envisagé est de 1 443 habitants, soit une population municipale de 10 675 habitants à l'échéance du PLU. Le projet comporte cinq opérations d'aménagement et de programmation (OAP) à destination de l'habitat, permettant la construction de 397 logements nouveaux, et de deux OAP pour le secteur économique.

### **1.3. Principaux enjeux environnementaux de la révision du PLU et du territoire concerné**

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux du territoire et du projet sont :

- la gestion économe de l'espace,
- les eaux usées et les eaux pluviales,
- la biodiversité, les milieux naturels et les continuités écologiques,
- la qualité de l'air et le bruit, liée à l'augmentation du trafic routier,
- les risques inondation et ceux liés à la présence d'anciennes carrières,
- le changement climatique.

## **2. Analyse du rapport environnemental**

### **2.1. Observations générales**

Le rapport de présentation (RP) du projet de révision générale du PLU est composé de trois parties principales, à savoir :

- un diagnostic territorial-état initial de l'environnement,
- la justification des choix,
- l'évaluation environnementale, comprenant le résumé non technique, l'évaluation des incidences, les indicateurs et la méthode de suivi.

Sur la forme les documents présentés sont parfaitement lisibles et correctement illustrés.

### **2.2. Articulation du projet de la révision générale du PLU avec les autres plans, documents et programmes**

Le rapport de présentation aborde l'articulation du projet de révision du PLU avec les autres documents de norme supérieure dans la pièce du dossier appelée « évaluation environnementale » et également dans la partie « diagnostic territorial – état initial de l'environnement ». Un tableau dresse le rappel de l'ensemble des documents de norme supérieure et souligne le rôle intégrateur du Scot Jeune Loire approuvé le 2 février 2017. Les objectifs de ce dernier sont rappelés et un tableau décline par thématique son articulation avec l'évolution du PLU. La méthodologie employée afin de définir les parties actuellement urbanisées de la commune est expliquée (zone tampon de 25 m autour des espaces bâtis regroupant plus de 15 habitations) différente de celle employée dans le Scot. Le dossier indique clairement que « la méthodologie pour délimiter les enveloppes bâties n'est pas identique à celle du Scot ». Il est nécessaire que le pétitionnaire précise claire-

ment les différences entre les deux méthodes ainsi que les raisons, notamment environnementales, l'ayant conduit à opérer ce choix.

### **2.3. État initial de l'environnement, incidences de la révision générale du PLU sur l'environnement et mesures ERC**

Le rapport de présentation des thématiques environnementales adaptées au territoire communal propose le plus souvent une cartographie synthétique et une synthèse par thématique rappelant les enjeux, les points forts et les points de vigilance. Une synthèse des enjeux est présentée à la fin du diagnostic territorial, à l'échelle de la commune, puis à l'échelle plus fine sur le centre-ville et également aux niveaux des opérations d'aménagement et de programmation. Les différents secteurs de développement sont présentés sous forme de tableaux en représentant : un état des lieux, les effets du PLU et les mesures mises en places et les effets résiduels classés de nul à négatif fort.

#### **Consommation d'espace étalement urbain**

En matière de consommation foncière, le dossier indique qu'elle a été de 6,36 ha /an sur les 14 dernières années<sup>3</sup> dont 60 % dans les parties urbaines existantes.

Pour ce qui est de la consommation foncière passée, le bilan présenté dans le dossier s'étale de 2005 à 2019 et il est estimé à 88.89 ha (76.2 ha en extension, dont 28.4 ha pour habitat et 47.8 ha pour activités et équipements; et 12.2 ha en densification de l'enveloppe urbaine existante). En effet, la distinction de la consommation d'espace n'est pas faite pour le secteur économique et les équipements publics ; Un tableau "extrait" du site du Cerema estime la consommation sur une période plus récente: 70 ha entre 2009 et 2020, mais sans distinguer les parts habitat ou développement économique.

Ces éléments sont insuffisants : ils ne donnent aucune information utile sur la consommation passée des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) pour chacun des postes de consommation, alors même que les obligations légales en matière de lutte contre l'artificialisation des sols requièrent des auteurs des PLU un calcul précis de ces données<sup>4</sup> ; ils restent imprécis sur les activités économiques et les équipements publics; enfin, ils ne sont pas actualisés sur la période 2012-2022<sup>5</sup>.

L'évolution du PLU vise un scénario de développement bâti sur une croissance démographique ambitieuse, de l'ordre de 1,3 % par an, nécessitant la construction de 65 à 80 logements par an sur la durée du PLU. Afin de répondre à ce scénario, le projet de PLU prévoit une consommation foncière de 45,4 ha soit 3,78 ha /an, et plus précisément une extension foncière de la partie actuellement urbanisée répartie de la manière suivante : 15,2 ha pour l'habitat, 23,9 ha pour les activités et 6,3 ha pour les équipements. En tenant compte de l'estimation faite du potentiel des superficies en dents creuses<sup>6</sup> (11,3 ha), des divisions parcellaires (9,1 ha) et du renouvellement urbain (1,1 ha), se sont 37,5 ha voués au développement de l'habitat. La part dédiée aux activités

3 54 % de cette consommation foncière a été destinée à la réalisation des équipements et des secteurs d'activités. Il serait utile de mettre en exergue la part de chacun dans le dossier.

4 Le législateur a fixé un objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 avec une trajectoire par tranches de dix années. La première tranche comprend un objectif de réduction de moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes, cf. articles 191 et 194 de la loi n° [2021-1104](#) du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience ».

5 L'article L. 151-4 dispose que le rapport de présentation du PLU analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de PLU ou depuis sa dernière révision.

6 La méthode de photo interprétation a servi à déterminer les dents creuses.

économiques est importante, sachant que la superficie des cinq zones d'activités existantes couvre déjà 82 ha. La part des logements vacants est en augmentation entre 2013 et 2019<sup>7</sup>. Sur l'ensemble du périmètre communal<sup>8</sup>, 38 changements de destination sont identifiés<sup>9</sup> sans que la somme totale des surfaces concernées par ceux-ci soit mentionnée. Elle sera à rappeler, et les incidences globales sur l'environnement qu'ils peuvent engendrer seront à ré-évaluer. La présence de réseaux (eau potable, assainissement<sup>10</sup>) est en effet indiquée pour ces changements de destination, mais cela ne semble pas suffisant, au regard de la qualification des incidences résiduelles et de leur hiérarchisation minimisée dans le dossier. Par exemple, l'impact de la perte de 7 ha de milieu agricole sur le secteur de Chabannes, afin de construire 142 logements est qualifié de « négatif moyen ». Il en est de même sur le secteur de « La Souchonne ». En termes de mesures d'évitement ou de réduction de la consommation d'espace, le projet de PLU s'attache à renforcer la densité au niveau des OAP. Cependant, les 23,9 ha envisagés pour du développement économique sont très consommateurs de milieux naturels, agricoles ou forestiers.

Pour respecter la trajectoire nationale d'absence d'artificialisation nette des sols en 2050, le PLU devrait diminuer de moitié la consommation des espaces NAF sur la prochaine décennie par rapport à la précédente.

**L'Autorité environnementale recommande de préciser la consommation passée des espaces naturels, agricoles et forestiers sur les dix dernières années et de définir dans le PLU une trajectoire de consommation future qui permette de contribuer dans les dix ans à l'atteinte de l'objectif national de zéro artificialisation nette.**

---

7 De 7,7 % à 9 %, soit un passage de 313 logements vacants à 394.

8 Le dossier évoque 17 ha pour cinq ER (p 68 de l'évaluation environnementale), mais il ne rappelle pas la somme totale des ER.

9 Constitués principalement de maisons traditionnelles en pierre, voire en pisé.

10 La présence du raccordement électrique sera à mentionner.

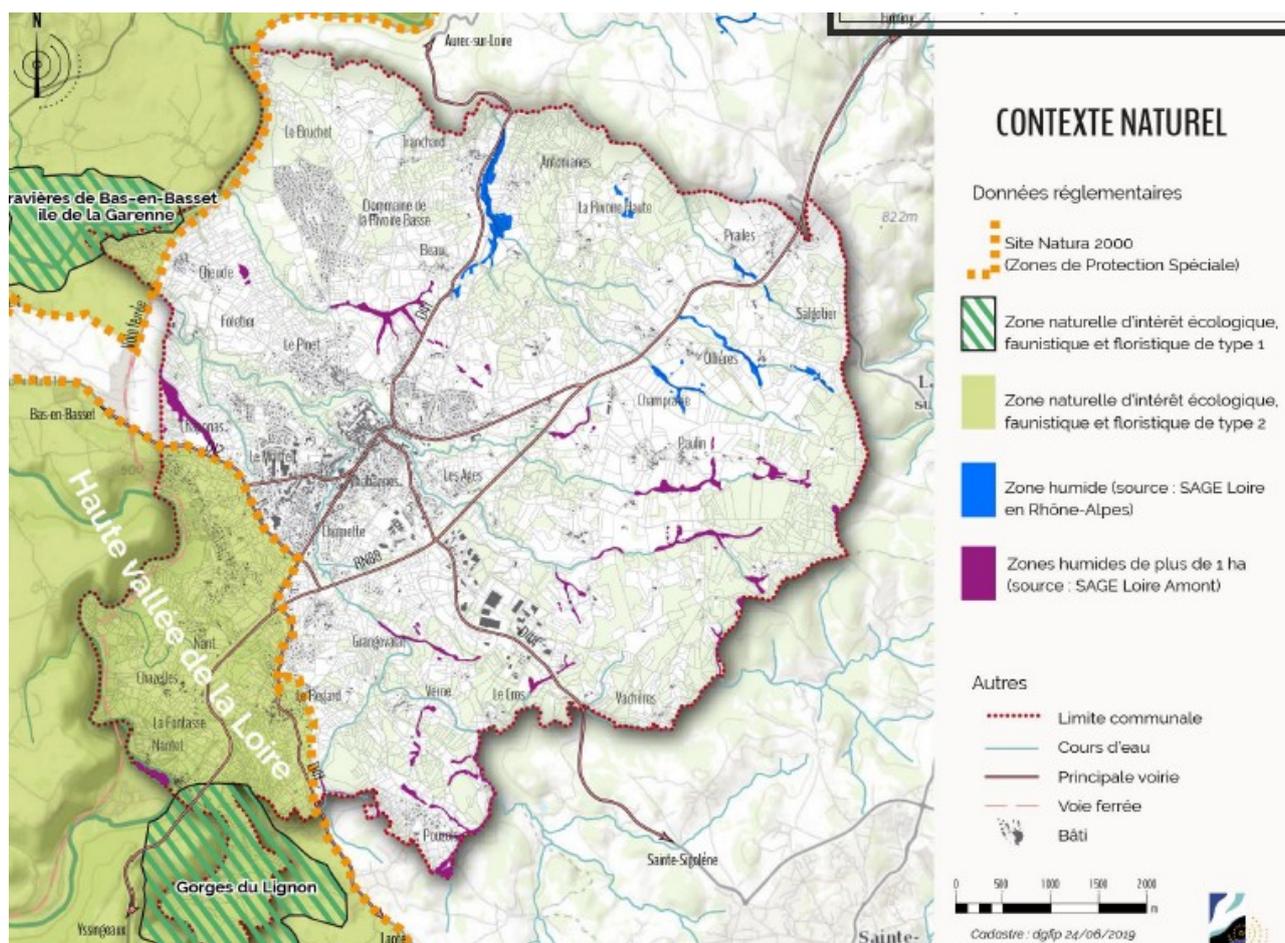


Figure 2: Contexte naturel - source dossier.

En matière de biodiversité le dossier cartographie correctement les périmètres de la Znieff de type 1 « Gorges du Lignon » et de la Znieff de type 2 « Haute Vallée de la Loire ». Les fonctionnalités écologiques inscrites au Srdadet<sup>11</sup> et reprises par le Scot sont cartographiées et déclinées à l'échelle communale. Une carte synthétise utilement l'ensemble des fonctionnalités écologiques de la commune. Le secteur Natura 2000 « ZPS Gorges de la Loire » à l'ouest de la commune est également cartographié et ses enjeux sont hiérarchisés et inscrits dans un tableau<sup>12</sup>. En matière d'incidences, le dossier indique que « les incidences du PLU sur le site Natura 2000 sont limitées ». Paradoxalement le dossier indique dans le même temps « qu'il s'agit d'un site où l'avifaune est très diversifiée, où les rapaces atteignent des densités élevées ». L'évaluation des incidences (directes ou indirectes) de l'évolution du PLU sur ce site Natura 2000 n'a pas été réalisée. La conclusion sur ce thème est hâtive et insuffisamment argumentée et ne permet pas formellement d'apprécier l'atteinte (ou non) du projet de révision sur l'intégrité du site Natura 2000.

Concernant l'inventaire des zones humides, le dossier s'est appuyé sur les zones humides identifiées par le Sage Loire Rhône Alpes. Pour les secteurs couverts par le Sage Lignon du Velay seules les ZH supérieures à 1 ha ont été identifiées « un inventaire sur les zones humides de taille supérieure à 1 ha a été réalisé par un bureau d'études ». Sur cette thématique le dossier est incomplet, car il n'y a pas de seuil d'identification rappelé pour les secteurs couverts par le Sage Loire Rhône Alpes. Par ailleurs, aucune information n'accompagne l'inventaire réalisé par le bu-

11 Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires.

12 Il aurait été utile afin d'en apprécier l'articulation, de disposer d'un zoom au niveau de l'interface entre la ZPS et les secteurs déjà urbanisés à l'ouest de la commune.

reau d'étude (date, méthode..). En matière d'incidence, le dossier ne permet pas d'apprécier si des zones à urbaniser ou couvertes par des OAP comprennent des zones humides. Par conséquent, le dossier ne présente qu'une cartographie partielle des zones humides du territoire<sup>13</sup>, car seuls les cours d'eau et les superficies supérieures à 1 ha sont représentés<sup>14</sup>. Il apparaît que le projet impacte un espace de 0,38 ha localisé en section BN<sup>15</sup>. Le dossier identifie un enjeu zone humide au niveau de la zone 2AUi « La Croix saint-Martin » (mare avec des espèces protégées). En matière de mesure, le dossier ne fait état que d'une intention en soulignant que des mesures ERC seront mises en place, sans cependant les citer explicitement. Une analyse plus approfondie des incidences doit être réalisée sur ce secteur, avec des mesures ERC proportionnées aux incidences relevées.

S'agissant du traitement des eaux usées, le dossier présente cette thématique à travers plusieurs annexes sanitaires<sup>16</sup> (eaux usées et eaux pluviales) et dresse une analyse de l'existant complète via un diagnostic et un schéma directeur d'assainissement. Quatre STEU<sup>17</sup> assurent le traitement des eaux usées de la commune. Le dossier indique que deux d'entre elles sont vieillissantes. La présence d'eau claire parasite a été constatée<sup>18</sup> comme au niveau du réseau eaux usées de la station du Regard. Des rejets d'eaux usées en milieu naturel ont également été relevés. Les regards de vérification non accessibles sont nombreux et parfois recouvert d'eau de rivière, avec comme conséquence la pénétration d'eau superficielle dans le réseau. Un remplacement est prévu (STEU « Cheucle »), mais l'échéance n'est pas mentionnée. Des travaux (STEU « Regard<sup>19</sup> » et sur la nouvelle STEU « La Rivoire ») sont également prévus. Cependant, ces travaux ne sont pas suffisamment détaillés et sans échéance<sup>20</sup>. Par ailleurs, il serait nécessaire que le dossier précise clairement la capacité de traitement par STEU en équivalent habitant, afin de pouvoir facilement la comparer avec les charges entrantes des eaux usées à traiter (en EH également). Des éléments de diagnostic utiles sont présents dans le document « diagnostic et schéma directeur d'assainissement ». Le nombre de jours où la capacité des stations d'épuration est dépassée y est diagnostiquée pp 87/88. Le dossier indique également qu'au niveau des rejets industriels l'apport d'effluents dans les réseaux est relativement importante. Actuellement tous les industriels de la commune ne disposent pas de conventions de rejet. Concernant les mesures consécutives à l'évolution du PLU le dossier indique « *que les secteurs de développement seront raccordés à la station bourg Foletier qui présente un bon fonctionnement* ». Les changements de destinations sont nombreux dans le projet de révision. Les zones de ces nouveaux usages, sont raccordées au réseau d'eau potable, mais sont localisées pour la plupart en réseau d'assainissement non collec-

---

13 P.22 une cartographie des zones humides et P.26 une carte des sous trames des milieux humides et aquatiques et l'accessibilité à la faune.

14 P 71 de l'état initial de l'environnement. La partie relative aux incidences du PLU ne prend pas en compte les secteurs inférieurs à 1 ha.

15 Parcelles N°: 21,32,33,34,35,36,37,38,39,40,43,223,248,341,343,345,347,394,427,431,432,439,490 et 492.

16 Pièces n°4.2.3 et n° 4.2.1 du RP.

17 STEU et leur capacité de traitement : « Bourg Foletier - 9500 EH » station dont la capacité de traitement n'est pas dépassée mais ponctuellement dépassée par des événements pluviométriques à cause d'eau claires parasites et l'arrêt d'autorisation de rejet arrive à échéance, « La Rivoire 990 EH », station neuve, « Cheucle 100 EH » station dont la démolition est à prévoir pour la création d'une nouvelle STEU et « Regard 250 EH » station recevant une charge organique inférieure à sa capacité, mais dépassée ponctuellement dépassée au niveau de sa charge hydraulique et de nombreux dysfonctionnements avérés.

18 Au total ce constat a été observé sur 140 tronçons soit un linéaire de 23 913 ml. P 23 du programme de travaux.

19 Le diagnostic du schéma d'assainissement fait état « d'apports réguliers d'hydrocarbures » dans le réseau sur cette station p 97.

20 Le diagnostic et le schéma directeur d'assainissement propose un tableau (p 38) avec « les améliorations attendues ». Un budget est annoncé par opération. Le tableau met en évidence que la plupart de ces opérations d'amélioration n'ont pas été réalisées (eaux usées et eaux pluviales).

tif, avec des incidences potentielles sur les milieux récepteurs qui n'ont pas été évaluées dans le dossier.

Concernant la gestion des eaux pluviales, un schéma directeur des eaux pluviales est annexé au PLU. Le dossier souligne que les eaux pluviales sont essentiellement dirigées vers les ruisseaux<sup>21</sup>, mais que ces derniers sont érodés, connaissent des débordements, et que leur écoulement est parfois gêné par des embâcles. Certains déversoirs d'orage ne fonctionnent pas et des retours d'eaux pluviales depuis leurs exutoires sont constatés lorsque que ces derniers sont en charge. Des pollutions du milieu naturel sont avérées. Des contaminations par des eaux usées ont été constatées sur certains points de mesure<sup>22</sup>. La nature de la pollution n'est pas précisée. Par ailleurs, certains bassins d'orage enregistrent des dysfonctionnements. Ces derniers sont détaillés dans les annexes sanitaires.

En matière d'incidences, le dossier indique que la gestion des eaux pluviales des nouveaux projets devra être adaptée afin de ne pas augmenter les surfaces actives avec des écoulements dirigés vers la plupart des ruisseaux déjà saturés et que « *la gestion des eaux pluviales est une problématique importante et que son amélioration est nécessaire* ».

Pour ce qui est des mesures, plusieurs sites ont été prospectés afin d'accueillir de nouveaux bassins d'orage . Des mesures visant à améliorer la qualité des eaux rejetées seront également mises en place. Le diagnostic du schéma d'assainissement préconise que « *toute nouvelle surface imperméabilisée doit être compensée par la mise en œuvre de dispositif de stockage des eaux pluviales* ». En matière de ruissellement des eaux pluviales, les incidences doivent être analysées, en particulier sur le secteur économique en extension de la zone de Chaborie Chavanon, où la pente est importante.

Concernant les mesures, le schéma directeur propose un programme de travaux pour le système d'assainissement des eaux usées et pour la gestion des eaux pluviales<sup>23</sup>. Toutefois, le réseau unitaire est encore très présent en centre-ville et la mise en séparatif total ne pourra se faire d'après le programme de travaux que sous 10 à 15 ans.

S'agissant du volet énergétique, le dossier aborde ce sujet, mais simplement à l'échelle de la communauté de communes pour ce qui est de la consommation. Il n'y a pas d'état initial dressé à l'échelle communale. En revanche le potentiel en énergie solaire et photovoltaïque est présenté au niveau de la commune.

En termes de déplacements, une étude de transmobilité a été réalisé en 2019, avec une projection à l'horizon 2040. Elle met en exergue le fait que le trafic va progresser de 15 % au niveau du centre-ville et de 25 % à 30 % au niveau de l'échangeur de la route nationale RN 88. Une carte synthétise les mobilités douces et identifie comme enjeu principal, le fait que la gare ferroviaire de Monistrol-sur-Loire n'est accessible qu'en voiture (pas de liaisons en mode doux ou en transport en commun).

La qualité de l'air est décrite de manière très succincte dans le diagnostic territorial. Les quatre cartes présentées sont simplement à l'échelle de la communauté de communes. Elles prennent en compte de manière macro les valeurs en dioxyde d'azote, l'ozone et les particules fines PM 10 et PM 2,5. Le dossier aurait pu utilement s'appuyer sur d'autres instruments de mesures, plus fins et

---

21 Le Tranchard, les Razes, le Foletier ,le Saint-Marcellin et le Chaponas.

22 Nommés EP 4 et EP 23 dans le schéma directeur d'assainissement.

23 Le document « Evaluation environnementale » présente ce schéma comme une mesure de réduction des impacts sur l'environnement (P 50). Or ceci ne constitue pas une mesure ERC proprement dite, mais répond à une obligation de la collectivité compétente.

facilement accessibles<sup>24</sup>. Le résumé non technique conclut sans argumenter que « *le territoire est relativement peu impacté par la qualité de l'air* ». Quelques mesures ont été prises sur le volet énergétique afin de limiter les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre<sup>25</sup>. Cependant, celles-ci sont insuffisantes et devront être complétées. Plusieurs secteurs de projets sont actuellement boisés<sup>26</sup> et recèlent un potentiel de séquestration de carbone non négligeable. L'évolution du PLU, par les déboisements occasionnés et l'artificialisation des sols engendrée va affecter négativement ce potentiel. Il est nécessaire que le pétitionnaire évalue l'évolution de ce potentiel de séquestration au niveau de l'ensemble des secteurs susceptibles d'être aménagés.

L'Autorité environnementale recommande de :

- **fournir une analyse des zones humides à partir de critères pédologiques où un développement de l'urbanisation est envisagé (ou à proximité) dans le projet de PLU ;**
- **de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 (directes et indirectes) et de proposer un bilan conclusif sur l'atteinte portée ou non par le projet de révision sur l'intégrité du site Natura 2000;**
- **réaliser un bilan carbone.**

#### **2.4. Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet de révision générale a été retenu**

Un document est dédié à l'explication des choix retenus. Deux scénarios de développement démographique sont proposés dans le dossier : « un scénario minimaliste » avec une croissance de de la population communale de + 0,3 % par an. Ce scénario prévoit une augmentation de 23 habitants/an et « un scénario au fil de l'eau » prévoyant + 100 habitants/an . Finalement le scénario arrêté par la collectivité est encore plus ambitieux, car il table sur une croissance démographique de 1,3 %/an. Le scénario<sup>27</sup> choisi se fonde sur une surestimation par rapport aux évolutions démographiques récentes observées sur la commune qui sont de 0,2 %/an entre 2013 et 2019. Les éléments présentés afin de justifier cette perspective de développement démographique relèvent plus d'intentions<sup>28</sup> que de faits chiffrés et argumentés.

En matière de développement économique le dossier souligne que la commune de Monistrol-sur-Loire est identifiée par le Scot « *comme un secteur économique structurant à l'échelle de la communauté de communes* ». Il est indiqué « *qu'au niveau communal les ZAE ne disposent plus de foncier disponible* » et que « *la communauté de communes n'a plus de foncier aménagé dans une situation aussi attractive* ». Cette argumentation sera à étayer. En effet, le dossier n'indique pas le foncier encore disponible au niveau communal, à l'échelle de la communauté de communes, voire à celle du Scot. Le pétitionnaire pourrait également informer le public sur les velléités d'installations (ou d'extensions) des entrepreneurs afin de pour pouvoir mieux apprécier la tension foncière locale sur ce volet économique.

En matière de capacité de densification, et d'estimation des dents creuses en sein de l'enveloppe bâtie, le choix de ne prendre en compte que les parcelles de superficie supérieure à 5 000 m<sup>2</sup>

24 <https://diagnostic.atmo-auvergnerhonealpes.fr/>; <https://www.orhane.fr/>

25 Végétalisation des pieds de façade, mise en place de protection solaire en façade, implantation des constructions et emploi d'énergie renouvelable.

26 L'OAP « La Borie Chavanon 3 » par exemple.

27 Le dossier évoque (p 8 du document « justification ») la méthode de l'ANIL afin de justifier de la part des logements à construire. Pour une meilleure information du public, cette méthode sera à détailler.

28 Le dossier indique a été établi pour tenir compte de différents constats ou orientations ; mais ces derniers ne sont pas argumentés dans le dossier. Par exemple : l'attractivité de la ville centre gardienne des offres, des services, équipements et des emplois », « la nécessité d'accueillir des jeunes ménages » ou encore « des investissements réalisés en matière d'équipements publics structurants » - P 36 du document « Evaluation environnementale ».

n'est pas suffisamment justifié. Il en est de même du fait d'adopter une méthode différente de celle du Scot afin de définir les enveloppes urbaines existantes. Ces choix seront à approfondir.

Le choix des différentes OAP est à renforcer. Le dossier n'indique pas si d'autres sites ont été envisagés (et si oui lesquels). Le document relatif aux OAP présente les objectifs et le contexte dans lequel elles s'insèrent. Cependant, il manque des éléments de justification, à savoir pourquoi ce site a été retenu par secteur ou lieu-dit.

Les Stecal<sup>29</sup> prévues par le projet manquent de justification. Il est nécessaire de motiver davantage ces espaces. Par exemple, au lieu-dit « Le Peyronnas » un Stecal de 53 700 m<sup>2</sup> est prévu pour une activité d'hébergement touristique conséquente, mais sans aucune justification. L'usage de l'outil Stecal est dans ce cas également à justifier, au vu de la surface des aménagements projetés.

Les changements de destinations des bâtis agricoles situés en zone agricoles A et naturelles N sont identifiés. En revanche, les critères retenus et les objectifs de ces changements de destination ne sont pas étayés.

**L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la justification du scénario de développement démographique choisi au regard des évolutions démographiques récentes. Par ailleurs, elle recommande de justifier davantage le développement économique envisagé.**

## **2.5. Dispositif de suivi proposé**

Le dispositif de suivi doit permettre « d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ». Il doit pour cela définir les « critères, indicateurs et modalités retenus ».

Les indicateurs de suivi et de mise en œuvre de la révision générale du PLU sont présentés sous la forme d'un tableau<sup>30</sup> regroupant 13 variables d'indicateurs. Les sources sont mentionnées, ainsi que l'état zéro. La fréquence des relevés est proposée tous les trois ans. Cette fréquence est trop espacée. Elle pénalise le temps d'anticipation et de réaction de la collectivité aux regard d'éventuelles incidences en matière d'environnement. Par ailleurs, il manque le suivi des mesures ERC. De plus des thématiques majeures sont oubliées, comme, par exemple des indicateurs généraux (population, logements vacants..) ou encore de nombreux indicateurs plus précis, mais nécessaires<sup>31</sup>.

**L'Autorité environnementale recommande de compléter le dispositif de suivi proposé, afin qu'il permette une détection précoce des impacts négatifs imprévus et un réajustement des mesures en conséquence.**

---

29 La mise en place de secteurs de taille et de capacité limitées doivent se limiter aux strictes besoins des activités sur une surface limitée, or la surface de 53 700 m<sup>2</sup> interroge.

30 p 74 et p 75 de l'évaluation environnementale.

31 Comme par exemple l'évolution des surfaces foncières artificialisées, évolution des surfaces classées en N ou A, des surfaces économiques, évolution des énergies renouvelables, volume d'eau potable consommé/habitant, évolution des GES, secteur impacté par le bruit, nombre de constructions soumis au risque inondation....

### 3. Prise en compte de l'environnement par le plan

- L'orientation n°1 du PADD du PLU vise notamment à conforter le rôle de centralité de la commune, en adaptant notamment la consommation d'espace aux besoins de développement démographique et économique et à la capacité des sites à recevoir une densification.

En terme de consommation d'espace la croissance démographique visée par le projet de PLU est ambitieuse avec un objectif de +1,3 % par an. Elle s'appuie sur une croissance démographique antérieure favorable de +1,2 % par an, alors que les derniers chiffres de l'Insee indiquent que cette croissance a été de seulement +0,2 % par an entre 2013 et 2019. La production de logements envisagée (780 à 960 logements sur 12 ans) constitue une fourchette très lâche. Les zones à urbaniser sont en diminution par rapport au PLU en vigueur, car elles passent de 98 ha à 45,4 ha. Toutefois ceci ne constitue pas un gage d'une consommation foncière raisonnable. Concernant le dessin des enveloppes urbaines, il est cohérent sur les secteurs d'habitat et notamment au niveau des hameaux.

Les OAP présentent un effort en matière de densification, car la densité des logements envisagés oscille entre 17 et 91 logements/ha, ce qui correspond aux objectifs du Scot pour les centres bourg. Le projet de PLU prévoit de manière pertinente de réinvestir des secteurs en friches comme les sites du LEP ou de l'ancienne scierie. Certaines OAP s'inscrivent pleinement au sein de l'enveloppe urbaine existante comme celle des « Bruyères du Prince ». En revanche, l'OAP à vocation économique sur le secteur de Chavanon 2 La Croix Saint-Martin manque de justification.

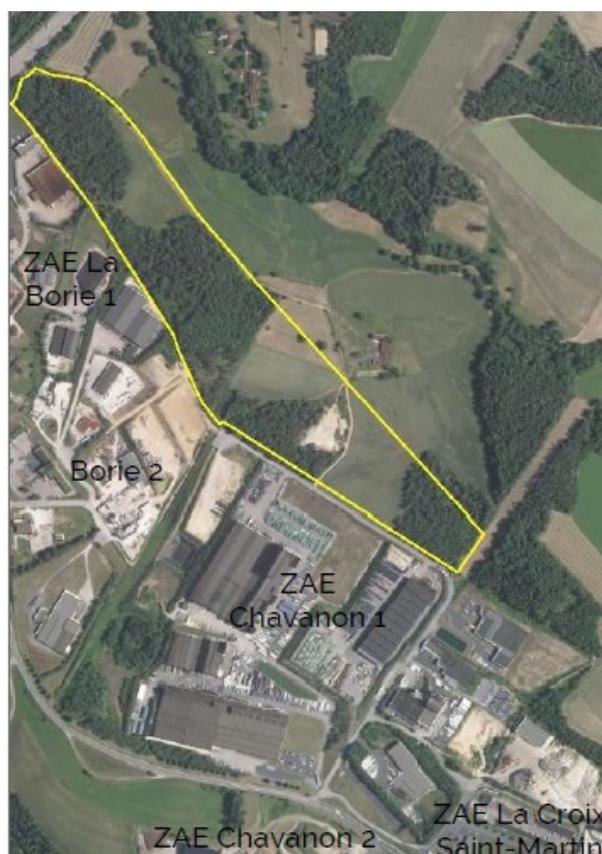


Figure 3: OAP "La Borie Chavanon 3", opération d'aménagement de 15,5 ha - source dossier.

Les Stecal représentent une part importante de foncier avec 10 ha et manquent parfois de justification. Ces espaces principalement en zone Nt et At ou Ai participent en partie du mitage du paysage et peuvent entraîner des surcoûts conséquents en termes de voirie ou réseaux divers. L'enveloppe de ces Stecal doit être dessinée au plus près du bâti existant ou ne doit prendre en compte que le strict périmètre du projet envisagé. Des Stecal en zone agricole à vocation touristique (At<sup>32</sup>) recouvrent parfois une large superficie comme sur le secteur de Peyron-Bas ou sur celui des Bruyères de Gournier. Cela ne participe pas d'une optimisation de la consommation d'espace et peut générer des impacts sur l'économie agricole locale. D'autres zonages du règlement graphique interrogent également. Comme, par exemple le secteur classé en Ueh, qui gagne sur la zone N (route d'Aurec au niveau du secteur du Flachet) et qui est voué à accueillir des équipements d'intérêt collectif autorisant des hébergements.

En matière de développement économique le PADD avance que « *pour répondre à la forte demande d'implantation relevée par la communauté de communes, il paraît nécessaire de faciliter l'aménagement de secteurs économiques complémentaires à ceux existants* ». Comme vu précédemment, les justifications des surfaces et de leur localisation dédiées au développement économique ne sont pas suffisantes. Le projet de développement économique proposé s'attache à cibler principalement l'extension de ZA existantes, comme sur les secteurs La Borie et de Chavanon ou encore le site de l'ancienne scierie. Mais la superficie envisagée en extension des ZA existantes est conséquente et semble disproportionnée, étant portée à 23,9 ha. Par ailleurs, la zone d'urbanisation future à des fins économiques sur le secteur de la Croix Saint Martin, en lieu et place de terrains agricoles et de boisements manque de justifications.

La remise sur le marché des logements vacants constitue un outil efficace afin d'économiser du foncier et de conserver le patrimoine bâti existant. Dans ses prescriptions opposables aux documents d'urbanisme, le Scot préconise « de s'engager dans des objectifs de lutte contre les logements vacants » or, le projet de révision ne témoigne d'aucune orientation en ce sens.

Le PADD vise à préserver et valoriser les patrimoines qui font l'identité de la commune, en préservant notamment les fonctionnalités écologiques du territoire.

Le zonage issu de la révision renforce la préservation de la biodiversité. Ainsi l'évolution du PLU intègre 433 ha de surface de corridor écologique à protéger et 70,3 ha de zone humide, alors que l'ancienne version du PLU ne prenait en compte aucune protection des éléments écologiques. De même, pour les espaces boisés 468 ha sont couverts par un zonage dédié, contre 150 ha dans l'ancienne mouture du PLU. Le zonage du PLU prévoit dans son règlement graphique la protection des corridors et des réservoirs de biodiversité. Les principaux massifs boisés classés sont également inscrits à ce zonage<sup>33</sup>. Au niveau des OAP, comme sur celle de « Chaponas », la coulée verte a été préservée et intégrée au projet d'aménagement dans sa partie centrale. Cependant ce n'est pas le cas de sa partie sud-est où la végétation n'est pas conservée. Le règlement du PLU, dans ses dispositions générales souligne que toute intervention sur des arbres identifiés au L 151-19 est soumise à une déclaration de travaux. Les OAP sont localisées en dehors des espaces à enjeux pour la biodiversité. Le zonage du PLU ne fait figurer que les zones humides de plus de 1 ha. Le règlement écrit du PLU à travers ses dispositions générales protège les zones humides. Cependant, un inventaire plus précis devra être conduit afin de recenser les zones humides de plus de 1000 m<sup>2</sup>, conformément à la loi n°2019-773 du 24 juillet 2019, notamment au niveau des nouveaux secteurs concernés par des aménagements.

---

32 Zone agricole de gestion des activités touristiques situées hors des zones urbaines.

33 Art L 151-29 du code de l'urbanisme.

- Le PADD a comme objectif « *d'accompagner les besoins induits par le développement démographique et économique (réseaux, équipements, espace publics...)* ».

Plusieurs travaux sont nécessaires sur le réseau d'assainissement des eaux usées et pluviales. Les origines des dysfonctionnements sont correctement décrites et les travaux sont évalués. Le projet de révision mentionne à juste titre que le développement de la commune devra être phasé en fonction du développement des réseaux. Le règlement écrit précise en zonage U que « *toutes nouvelles surfaces imperméabilisée doit être compensées par la mise en œuvre de dispositif de stockage des eaux pluviales* ».

- Le PADD du PLU à travers son objectif 3.3 souhaite protéger la qualité environnementale de la commune, en s'engageant dans la transition énergétique et en recherchant une limitation des impacts du changement climatique.

Les dispositions générales s'appliquant à l'ensemble des OAP fixent des orientations afin d'améliorer la prise en compte du changement climatique. Le dossier souligne à plusieurs reprises que des modes doux sont envisagés en site propre afin de relier plusieurs quartiers de la commune. Cependant, à la lecture des OAP présentées, il n'y a aucun aménagement « en mode doux » représenté<sup>34</sup>. Le stationnement des voitures fait même l'objet d'une disposition générale pour les OAP « *le stationnement dans chaque secteur d'OAP du PLU devra participer à la qualité paysagère du secteur* ». Une telle mesure s'entend d'un point de vue paysager, mais n'est pas incitative en matière de transition énergétique. En matière de développement des énergies renouvelables aucun objectif n'est fixé, et il n'y a pas d'identification de secteurs favorables au développement des énergies renouvelables. Il est simplement mentionné dans le règlement écrit que l'installation de panneaux solaires (toitures, façade) est autorisée. De même le PADD prône la rénovation énergétique des bâtiments, mais le PLU ne présente pas d'analyse ou encore d'objectif dans ce sens. Les éléments en matière de qualité de l'air sont succincts et restent macroscopiques. Ils ne sont pas traduits en terme d'actions dans le projet de PLU. Le Scot dans ses prescriptions incite à mettre en place des aires de covoiturages au niveau des centres bourg comme Monistrol-sur-Loire ou encore un service de transport à la demande. Le diagnostic fait état que les deux aires de covoiturage sont sur-utilisées. Cependant le projet de PLU n'en propose pas de nouvelle.

#### **L'Autorité environnementale recommande de :**

- **réexaminer en fonction des dynamiques récentes (évolution de la population, de l'habitat, du tissu économique) dans le cadre d'une réflexion intercommunale (voire à l'échelle du Scot), les besoins en fonciers à destination de l'habitat et du développement économique, au regard des objectifs nationaux de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (2021-2031) et d'absence d'artificialisation (2050) ;**
- **conditionner toute extension de l'urbanisation à la capacité de traitement des eaux usées et à la présence (ou à la réalisation) d'un dispositif de traitement des eaux pluviales conforme et adéquat en capacité d'absorber sans dysfonctionnement les eaux de ruissellement sans dégradation des cours d'eau;**
- **de prendre en compte et de documenter l'objectif de neutralité carbone pour 2050 porté par la stratégie nationale bas carbone (SNBC2), rappelée à l'article L 122-1-B du code de l'environnement<sup>35</sup> ;**
- **de renforcer la traduction dans le projet de révision générale du PLU des dispositions de la loi Climat et Résilience, par des outils opérationnels prévoyant des dispositions en faveur de l'atténuation et l'adaptation au changement climatique.**

<sup>34</sup> Seuls les ER 17 et ER 18 font état d'un aménagement de chemins doux.

<sup>35</sup> Extrait de l'article L.122-B du code de l'environnement : « [...] III. – L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre.(...) ».