



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale
sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune
d'Yssingeaux (43)**

Avis n° 2024-ARA-AUPP-1493

Avis délibéré le 17 décembre 2024

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), s'est réunie le 17 décembre 2024 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'Yssingeaux (43).

Ont délibéré : Pierre Baena, François Duval, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Anne Guillabert, Jean-Pierre Lestoille, Yves Majchrzak, François Munoz, Muriel Preux, Emilie Rasooly, Catherine Rivoallon-Pustoc'h, Pierre Serne 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 07 octobre 2024 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 16 octobre 2024 et a produit une contribution le 14 novembre 2024. La direction départementale des territoires du département de la Haute-Loire a également été consultée le 16 octobre 2024 et a produit une contribution le 14 novembre 2024.

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 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 plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'Yssingeaux (43). La révision de ce PLU a pour objectif d'atteindre à l'horizon 2034 une population de 7 745 habitants (soit l'accueil de 420 habitants supplémentaires) et de construire 435 logements neufs. Pour sa réalisation, ce projet de territoire, traversé par la RN88, mobilisera une surface foncière de 31,2 ha.

Sont analysées la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux de la révision du **plan local d'urbanisme (PLU)**.

Pour l'autorité environnementale, les enjeux sont : la consommation d'espace, les milieux naturels et la biodiversité, la ressource en eau, le patrimoine, le cadre de vie et les paysages, les risques et la santé humaine, le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Ses recommandations sont les suivantes :

- analyser l'articulation du projet de PLU avec le PGRI Loire-Bretagne 2022-2027,
- justifier la non prise en compte du potentiel important de logements vacants dans le programme de logements prévu par le projet de PLU,
- compléter le rapport de présentation avec des investigations écologiques sérieuses (permettant d'identifier les enjeux en présence, notamment la présence éventuelle d'espèces protégées) des secteurs susceptibles d'être impactés par le projet de révision et vérifier la présence éventuelle de zones humides à proximité immédiate des secteurs à urbaniser de Groumessonne Nord et de Chaussée,
- mettre à jour le rapport de présentation et le plan des servitudes pour prendre en compte tous les captages d'alimentation en eau potable du territoire,
- prendre davantage en compte les potentielles nuisances sonores, olfactives ou visuelles concernant les habitations existantes situées à proximité des zones d'activités,
- dresser le bilan carbone du projet de révision du PLU et proposer des mesures de réduction et de compensation,
- compléter le rapport de présentation avec l'analyse des différents scénarios étudiés, avec le descriptif du processus ayant conduit au projet.

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

Table des matières

1. Contexte, présentation de la révision du plan local d'urbanisme (PLU) et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte de la révision du plan local d'urbanisme (PLU).....	5
1.2. Présentation de la révision du plan local d'urbanisme (PLU).....	7
1.3. Principaux enjeux environnementaux de la révision du plan local d'urbanisme (PLU) et du territoire concerné.....	8
2. Prise en compte des principaux enjeux environnementaux par le rapport environnemental et le PLU.....	8
2.1. Observations générales.....	8
2.2. Articulation du projet de plan local d'urbanisme (PLU) avec les autres plans, documents et programmes.....	9
2.3. État initial de l'environnement, incidences du plan local d'urbanisme (PLU) sur l'environnement et mesures ERC.....	9
2.3.1. La consommation d'espace.....	9
2.3.2. La biodiversité et les milieux naturels.....	11
2.3.3. La ressource en eau.....	13
2.3.4. Paysages et sites.....	14
2.3.5. Risques naturels-technologiques et santé humaine.....	14
2.3.6. Climat-air-énergie.....	16
2.4. Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet de plan local d'urbanisme (PLU) a été retenu.....	17
2.5. Dispositif de suivi proposé.....	17

Avis détaillé

1. Contexte, présentation de la révision du plan local d'urbanisme (PLU) et enjeux environnementaux

1.1. Contexte de la révision du plan local d'urbanisme (PLU)

Située dans le département de la Haute-Loire, entre Saint-Etienne et le Puy-en-Velay, la commune d'Yssingeaux fait partie de la communauté de communes des Sucs et appartient au périmètre du schéma de cohérence territoriale (Scot) de la Jeune Loire¹. D'une population de 7 279 habitants², elle s'étend sur 8 057 hectares dans un environnement marqué par des dénivelés importants au niveau des nombreux cônes volcaniques ou Sucs présents sur le territoire, avec une altitude comprise entre 586 et 1320 mètres. La commune est traversée par de nombreuses rivières et ruisseaux, liés aux bassins versants de deux rivières principales qui convergent in fine vers la Loire : le Lignon et le Ramel.

La commune est desservie par la route RN 88 qui permet de rejoindre le Puy-en-Velay en 25 minutes et Saint-Etienne en 40 minutes ; le doublement de la RN 88 est réalisé sur le territoire communal. Elle dispose également d'un maillage transversal (RD 103, RD 105) la reliant à Retournac, Tence et Montfaucon-en-Velay. La voiture individuelle est le moyen de transport prédominant sur la commune même si le territoire est desservi par cinq lignes de cars de la Région, mais à faible fréquence de passage, cinq circuits de transport scolaire ainsi qu'un transport à la demande pour les seniors depuis avril 2022. La gare ferroviaire la plus proche se situe sur la commune voisine de Retournac et permet de rejoindre les communes du Puy-en-Velay et de Saint-Etienne. La structure urbaine est historiquement « éclatée » sur la commune, avec un développement urbain du centre et 25 hameaux, constructions isolées où les espaces naturels et les espaces bâtis se mêlent sur l'ensemble du territoire.

Yssingeaux, sous-préfecture de département, est identifiée comme l'un des quatre « bourgs-centre » dans l'armature territoriale du schéma de cohérence territoriale (Scot). Le territoire possède un certain dynamisme économique avec sept zones d'activités d'intérêt communautaire, une offre commerciale de centre-ville et de périphérie importante. Par ailleurs, la vocation agricole de la commune est notable puisque Yssingeaux compte 3 580 ha de surface agricole, correspondant à 44 % du territoire communal, principalement tournée vers l'élevage.

Depuis 1968, la commune connaît une croissance démographique régulière puisque sa population a augmenté de plus de 30 % pour atteindre 7279 habitants en 2019. Entre 2013 et 2019, la commune présente une croissance globalement élevée, avec un rythme annuel de +0,51 % / an.

L'habitat est constitué d'une majorité de maisons individuelles (69 % du parc de logements en 2019) et de résidences principales (79 %), en constante augmentation depuis les années 80, avec une part non négligeable de logements locatifs (36 % en 2019). En 2019, le taux de vacance est significatif puisqu'il s'élève à environ 11 % du parc de logements avec 467 logements vacants.

¹ Le Scot de la Jeune Loire a été approuvé le 2 février 2017.

² Donnée Insee 2019. D'après les dernières données Insee 2021, la commune compte 7 345 habitants.

L'analyse de la consommation foncière entre 2011 et 2021, suivant la méthodologie définie par la loi Climat et Résilience et [le portail d'artificialisation des sols](#), indique que 59 hectares ont été urbanisés sur le territoire (soit 0,73% de la superficie communale) Le dossier précise³ que 41 ha ont été urbanisés pour l'habitat, 16 ha pour les activités économiques et 2 ha pour une destination mixte. Le site officiel sur l'artificialisation des sols indique une consommation de 1,4 ha liée à la route (doublement de la RN 88).

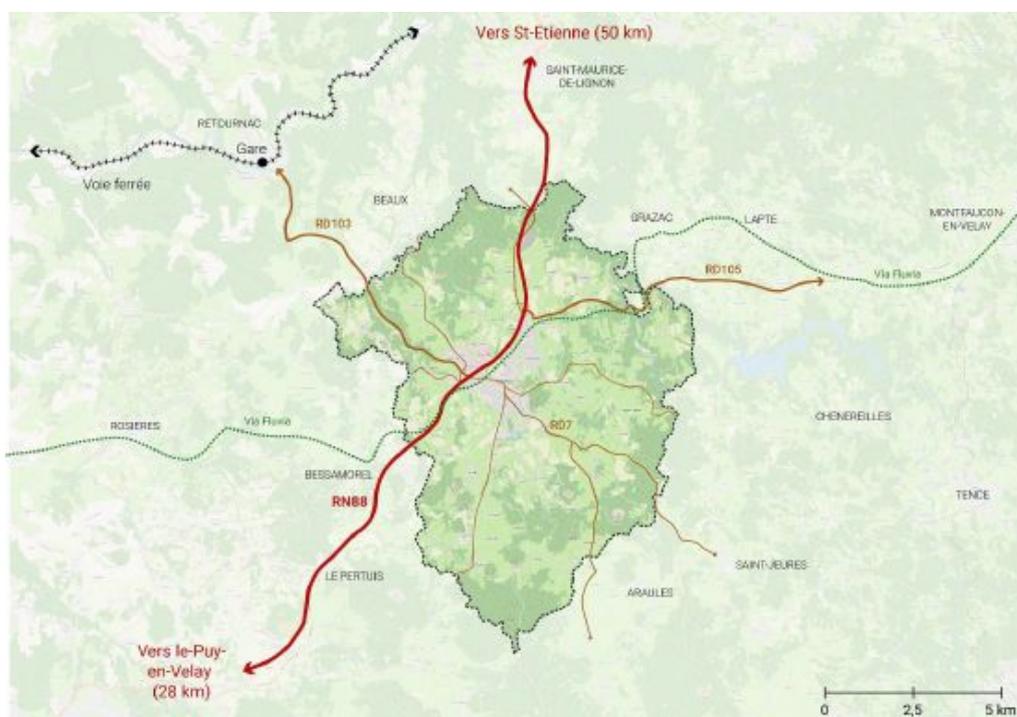


Figure 1: Localisation du territoire d'étude (source P.61 du RP tome 1)

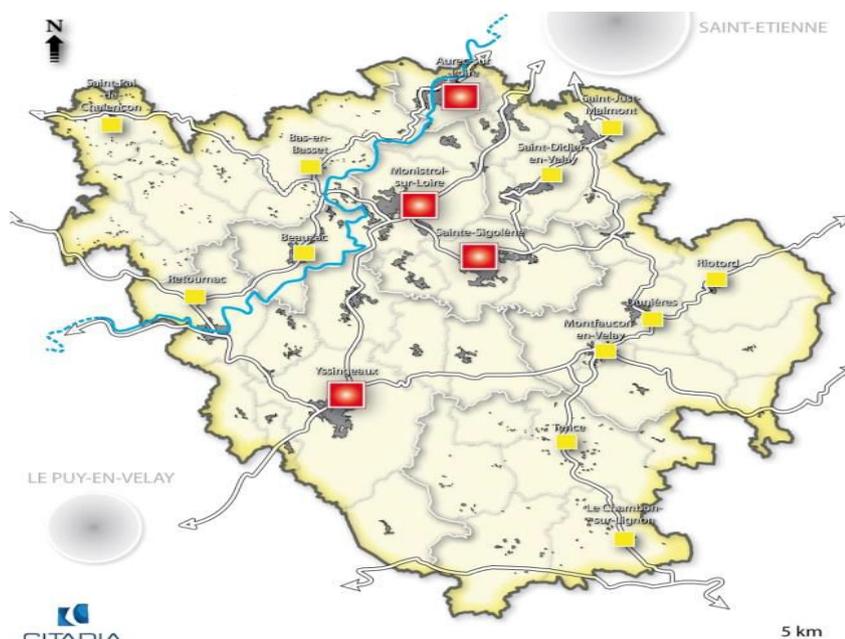


Figure 2: Localisation de la commune dans l'armature territoriale du Scot

3 P.71 du rapport de présentation – Tome 1. Selon les termes du dossier « ont été considérés comme entrant dans la consommation d'ENAF, les dents creuses et gisements présentant le double critère suivant : présenter une emprise égale ou supérieure à 3500 m² et être déclaré comme îlot agricole d'après les RPG 2021 ».

1.2. Présentation de la révision du plan local d'urbanisme (PLU)

Le territoire est couvert par un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en mai 2013. Par délibération en date du 3 février 2022, le conseil municipal de Yssingeaux a décidé de réviser son plan local d'urbanisme (PLU). La révision du PLU a notamment comme objectif de définir un projet d'urbanisation pour les dix prochaines années et d'assurer notamment la mise en compatibilité avec le Scot de la Jeune Loire.

Les projections démographiques du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) prennent comme hypothèse un objectif de croissance de +0,43 % par an à l'horizon 2034, l'accueil de 420 habitants supplémentaires pour atteindre environ 7 745 habitants.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du projet de PLU s'articule en trois grands axes organisés autour d'actions : « Conforter la vocation de bourg-centre d'Yssingeaux », « Renforcer l'attractivité économique et pérenniser les emplois », « Préserver et valoriser l'armature environnementale garante de la qualité de vie ».

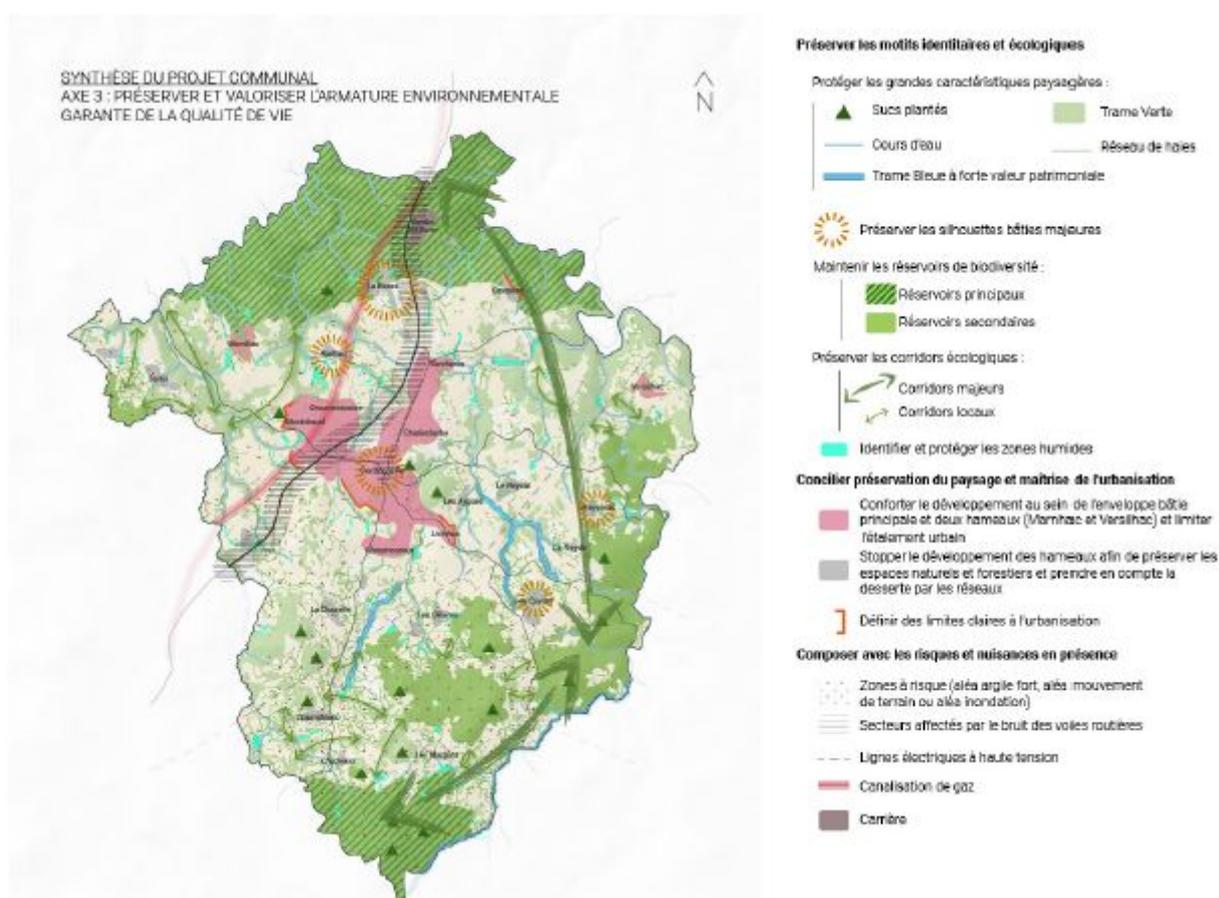


Figure 3: Carte de synthèse- Axe 3 du PADD

Sur la période 2023-2034, le projet de révision du PLU prévoit une consommation de 14,8 hectares pour l'habitat, 13,8 hectares pour activités économiques et 2,6 hectares en ce qui concerne les équipements. Cela représente une consommation foncière de 31,2 hectares d'Enaf privilégiant

pour l'habitat, une densification du bourg et la réalisation de 435 logements neufs (soit 36 logements/an).

Neuf orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles sont prévues et permettent l'accueil de 195 logements environ dont 76 logements sous forme d'habitat collectif, 57 logements sous forme d'habitat intermédiaire/groupé et 61 logements sous forme d'habitat individuel. En outre, une OAP thématique relative à la trame verte et bleue est prévue. Ses objectifs sont « Protéger les milieux naturels, valoriser la nature ordinaire, à l'intérieur et hors du tissu urbanisé, protéger et préserver les continuités écologiques, limiter la fragmentation des milieux naturels ».

Le projet de révision prévoit par ailleurs la définition d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limité (Stecal) correspondant à deux entreprises implantées « chemin de Lavée ». L'objectif de ce zonage « Ai » (agricole à vocation économique) est de permettre une extension des entreprises existantes sur une surface totale de 0,3 ha.

1.3. Principaux enjeux environnementaux de la révision du plan local d'urbanisme (PLU) et du territoire concerné

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

- la consommation d'espace ;
- les milieux naturels, la biodiversité et notamment la préservation des continuités écologiques ;
- la ressource en eau, notamment vis-à-vis des capacités d'alimentation en eau potable ;
- le patrimoine, le cadre de vie et les paysages ;
- les risques naturels, technologiques et la santé humaine ;
- le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre (GES).

2. Prise en compte des principaux enjeux environnementaux par le rapport environnemental et le PLU

2.1. Observations générales

Le rapport de présentation est divisé en quatre volumes : « Diagnostic territorial » (I), « Évaluation environnementale » (II), « Justifications de choix retenus » (III) et « Résumé non technique du PLU ». Concernant l'évaluation environnementale, elle comporte au plan formel, les éléments prévus par le code de l'urbanisme (article R.151-3).

Le rapport est clair et pédagogique et contient de nombreuses illustrations. Les développements et cartes présentés sont de qualité, permettant la bonne information du public.

Le résumé non technique (RNT), bien illustré fait l'objet d'un document à part, ce qui permet de faciliter l'accès du dossier au public.

2.2. Articulation du projet de plan local d'urbanisme (PLU) avec les autres plans, documents et programmes

L'articulation du PLU avec les documents de norme supérieure est traitée dans le quatrième chapitre du tome 3 du rapport de présentation (pages 155 à 173) traitant des « Justifications des choix retenus ». Le rapport fait une analyse du PLU d'Yssingeaux selon le principe de compatibilité et de prise en compte en s'attachant aux documents-cadres supra-communaux. Ainsi, les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire-Bretagne⁴, des Sage Loire Amont et Lignon-du Velay sont déclinées, ainsi que celles du plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) de la Jeune Loire⁵. Il en est de même concernant le schéma de cohérence territoriale (Scot) de la Jeune-Loire et le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Auvergne-Rhône-Alpes⁶. Cependant, les dispositions du plan⁷ de gestion du risque inondation du bassin Loire-Bretagne 2022-2027 (PGRI) ne sont pas déclinées et le dossier ne dit pas si et comment la commune entend s'approprier certaines des actions du plan régional santé environnement (PRSE 4).

L'Autorité environnementale recommande d'analyser l'articulation du projet de PLU avec le PGRI Loire-Bretagne 2022-2027.

2.3. État initial de l'environnement, incidences du plan local d'urbanisme (PLU) sur l'environnement et mesures ERC

2.3.1. La consommation d'espace

L'analyse de la consommation d'espace passée est assez complète : elle précise, sur la période 2011-2022, les données liées à la production de logements nouveaux et réhabilités, à la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (Enaf), extraites du portail national de l'artificialisation des sols, ainsi que celles liées à la consommation d'Enaf, selon la méthodologie de photo-interprétation. En vertu de [la loi Climat et Résilience](#) du 22 août 2021, un seuil de consommation foncière des espaces naturels agricoles et forestiers (Enaf) est fixé pour la période 2021-2031. Ce dernier doit se traduire par un effort de réduction de 50 % de la consommation foncière par rapport à la période 2011-2021. Ce seuil porte sur l'ensemble des activités (habitat, activités et équipements).

Selon les termes du dossier, et selon les données extraites du portail de l'artificialisation des sols, 59 ha ont été consommés entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2021, dont 41 ha pour l'habitat, 16 ha pour l'économie et 2 ha pour les destinations mixtes. En revanche, le dossier explique que d'après l'analyse des permis de construire sur la même période, 41,5 ha d'Enaf ont été consommés à vocation d'habitat en construction neuve. La méthode de photo-interprétation issue du rapport de présentation, complétée par les données liées aux autorisations d'urbanisme affirme que 8,65 ha d'Enaf ont été consommés sur la période 2011-2021 pour les activités économiques et 1,77 ha pour les équipements. L'écart concernant la consommation à vocation économique mériterait d'être explicité. Selon le dossier, cette méthode conclut à une consommation globale de 52 ha d'Enaf sur la même période, ce qui fait apparaître un écart de 7 ha avec la méthodologie du portail

4 Sdage Loire-Bretagne adopté le 3 mars 2022, entré en vigueur le 4 avril 2022.

5 Un PCAET est en cours d'élaboration à l'échelle du PETR de la Jeune Loire. Ce dernier a notamment été soumis à la consultation du public au printemps 2024.

6 Depuis l'adoption par le Conseil régional les 19 et 20 décembre 2019 et l'approbation du préfet de région le 10 avril 2020 du Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Auvergne-Rhône-Alpes, les Scot ou à défaut les PLU(i) ou cartes communales doivent prendre en compte les objectifs du Sraddet et être compatibles avec ses règles qui se substituent aux orientations du SRCE.

7 PGRI Loire-Bretagne approuvé en mars 2022.

national de l'artificialisation. En application de la loi Climat et Résilience, pour la période du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2030, la consommation cumulée de ces espaces ne doit pas dépasser la moitié des surfaces consommées sur la décennie précédente, à savoir 29,5 ha (soit 2,9 ha/an).

Concernant l'analyse des capacités de densification au sein du tissu urbain existant, le rapport indique « *un potentiel d'environ 400 logements dont 101 logements par comblement des dents creuses⁸, 50 logements réalisables par divisions⁹ parcellaires potentielles, 171 logements réalisables au sein des gisements¹⁰ du tissu. A cela s'ajoutent 77 logements correspondant aux différents PC/PA autorisés (dont le PA « rue Louis Pasteur –31 logements /2,5 ha d'ENAF et le PA « rue du Pecher » : 24 logements et 1,8 ha d'ENAF). »*. Le dossier conclut que les 400 logements potentiels identifiés en zone U et AU (322 logements) et 77 logements déjà autorisés en 2023 représenteraient une consommation de 12,7 ha d'Enaf.

Selon le dossier, le projet de PLU prévoit la mobilisation globale de 31,2 ha d'Enaf sur la période 2022-2034, dont 14,8 ha pour l'habitat, 13,8 ha réservés aux activités économiques, 2,6 ha pour les équipements, soit une diminution de 47 % par rapport aux 59 ha de la période 2011-2022. Le dossier explique que le PLU dispose, selon la loi Climat et Résilience, d'une enveloppe maximum de 29,5 ha sur la période 2022-2032, mais compte tenu du dimensionnement prévu à l'horizon 2034, un effort supplémentaire de 50 % est appliqué par rapport à la période 2022-2032 sur la période 2033-2034 et précise « *...avant d'atteindre le ZAN et en l'absence d'objectifs territorialisés connus et fixés par le Srdet et le Scot, il est proposé de retenir une réduction de -50% sur la période des dix ans suivants 2022-2032 à savoir 2033-2043 et de rapporter cette enveloppe à la période 2023-2034 qui nous intéresse. En retenant cette méthodologie progressive de réduction de la consommation d'ENAF, cela signifie que le projet de PLU dispose d'une enveloppe maximum de 32 ha pour la période 2022-2034. Le projet de PLU tel qu'arrêté est donc compatible avec les objectifs de réduction de la consommation d'Enaf. »*.

Un effort important a été réalisé pour limiter l'extension de l'aire urbaine et densifier l'habitat dans cette aire, étant donné que plus de 70% de la production de logements s'effectue par densification. Les hameaux ont fait l'objet d'un reclassement en zones A ou N à l'exception de Marnhac et Versilhac, avec des possibilités de développement dans les enveloppes bâties (comblement des dents creuses et divisions parcellaires potentielles). Au total, le projet de PLU prévoit un déclassement important de zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) du PLU en vigueur à hauteur de 152 ha. La réduction importante des zones AU provient en grande partie de la suppression de la grande zone AUi Faury-les Barrys (environ 39 ha), ainsi que de celles de Lavée-Sous Cruzilloux (AUs/serv) et des zones AUs d'extension future liées aux hameaux. Sur le plan économique, le projet prévoit cependant certaines extensions sur des espaces agricoles, avec notamment une nouvelle zone industrielle au lieu-dit Le Chausse sur environ 4 ha.

Concernant l'habitat, l'objectif de réalisation de 435 logements neufs de la commune s'appuie sur un potentiel de 322 logements en zone U et AU engendrant la consommation de 6,5 ha d'Enaf, 77 logements correspondant à la prise en compte des autorisations d'urbanisme de l'année 2023 –

8 Les dents creuses : selon le dossier, espace non construit situé à l'intérieur de l'enveloppe bâtie principale et ou secondaire. Il s'agit de terrains présentant une superficie restreinte (3 500 m²) entourés d'espaces bâtis.

9 Les divisions parcellaires : selon le dossier, il s'agit de parcelles déjà partiellement bâties présentant une superficie supérieure à 1000 m² (quelques terrains plus petits ont été pris en compte au sein des secteurs les plus denses de l'enveloppe bâtie principale) et dont le jardin pourrait potentiellement faire l'objet d'une division en vue d'accueillir un ou plusieurs logements.

10 Les gisements : selon le dossier, espace non construit prenant la forme soit d'une grande parcelle ; soit d'un ensemble de parcelles formant un secteur stratégique au sein de l'enveloppe bâtie. Il s'agit des secteurs présentant une superficie supérieure à 3 500 m².

(représentant la consommation de 6,2 ha d'Enaf), 39 logements en extension (2 ha) suivant une densité moyenne de 18 logements par hectare (densité moyenne fixée par le Scot pour les bourgs centres). Cependant la remise sur le marché de logements vacants n'est pas abordée dans le projet, alors que l'état initial affirme qu'en 2019, le taux de vacance s'élevait à environ 11 % du parc de logements avec 467 logements vacants. Pourtant, l'un des constats de l'orientation n°2 de l'axe 1 du PADD « Diversifier l'habitat avec une offre adaptée aux besoins » fait apparaître « *Une vacance qui reste élevée bien qu'à nuancer : elle se concentre dans le centre-ville* ». L'action 2 « Renforcer l'offre locative ou en accession par la mise en œuvre d'actions d'accompagnement des initiatives publiques ou privées de réhabilitation (OPAH, PIG...) ». Le projet communal ne prend pas en compte l'enjeu essentiel du logement vacant et de sa reconquête pour lutter contre l'artificialisation des sols et maintenir une dynamique dans les centre-bourgs.

Les travaux de doublement de la RN 88 à Yssingeaux (achevés fin 2022) et de déviation sur St-Hostien /Le Pertuis ont donné lieu à des mesures de compensation écologique. Les terrains concernés par ces mesures bénéficient ou bénéficieront d'une gestion à long terme en faveur des habitats naturels, de la faune et de la flore. En l'état des connaissances actuelles sur l'avancée de ces mesures, ils représentent au total 35,28 ha répartis en plusieurs sites. Les terrains de mesures compensatoires liées aux travaux d'élargissement de la RN 88 et de déviation sur St-Hostien /Le Pertuis doivent faire l'objet d'une gestion écologique après restauration ou création de milieu. Leur vocation naturelle est globalement assurée par le PLU : ces zones sont en effet classées en zone N ou Nre pour les boisements et A /Ap pour les prairies. La localisation de ces mesures fait l'objet d'une cartographie.

L'Autorité environnementale recommande de justifier la non prise en compte du potentiel important de logements vacants dans le programme de logements prévu par le projet de PLU.

2.3.2. La biodiversité et les milieux naturels

Le rapport indique¹¹ que « *des prospections [ont été] effectuées les 3 octobre 2023, 13-14 et 18-19 décembre 2023 sur les parcelles à urbaniser (observations naturalistes et réalisation de sondages à la tarière pour la recherche des zones humides, les sondages prévus en octobre ont été décalés à décembre pour pouvoir les réaliser après les pluies, l'année 2023 ayant été particulièrement sèche)*. ». Ces prospectives terrain ont été limitées aux saisons automnale et hivernale, ce qui ne permet pas d'identifier les enjeux faune et flore sur les secteurs susceptibles d'être impactés par le projet de révision.

Yssingeaux est concernée par le site Natura 2000 « Gorges de la Loire » au titre de la Directive Oiseaux situé au nord de la commune, trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) de type I « Gorges du Lignon », « Gorges du Ramel », « Forêt Du Meygal » et trois de type II « Bassin du Puy - Emblavez », « Haute vallée de la Loire » et « Mezenc - Meygal ».

S'agissant de la faune et de la flore, 1 000 espèces dont 121 espèces patrimoniales sont identifiées sur la commune, avec notamment le Faucon kobez (*Falco vespertinus*) et la Loutre d'Europe (*Lutra lutra*), ainsi que pour les plantes la campanule cervicaria (*Campanula cervicaria*), campanule classée en danger critique en Auvergne. D'autres espèces comme le Milan royal (*Milvus milvus*) et le Milan noir (*Milvus migrans*) sont également largement présentes. En outre, 28 espèces dites exotiques envahissantes (EEE), connues pour contribuer à l'érosion de la biodiversité, ont été identifiées sur le territoire.

11 RP2 P.102

Concernant les continuités écologiques, le dossier indique qu'en dehors des grands axes routiers et des zones urbaines, la commune bénéficie d'une trame verte et bleue développée avec notamment d'importants réservoirs forestiers. Le réseau de cours d'eau est assez important et ramifié avec quelques zones à enjeux patrimoniaux forts. La trame verte et bleue est bien déclinée à l'échelle communale. Elle est détaillée dans la carte présentée en page 56 du rapport de présentation (Tome 2) et s'articule avec la trame verte du Scot de la Jeune Loire et du Sradet Auvergne Rhône-Alpes de façon satisfaisante.

Les haies ont fait l'objet d'une identification et protection au titre de l'article L 151-23 du code de l'urbanisme. Pour la trame verte linéaire, le dossier indique que la grande majorité du maillage de haies a été reportée au zonage et classée comme élément à préserver au titre de l'article L.151-23. Un travail a également été réalisé au sein de la trame urbaine afin d'identifier les boisements et arbres ponctuels.

Concernant les zones humides, le rapport de présentation s'appuie sur les cartographies extraites des Sage Loire Amont et Lignon du Velay. Le Sage Loire Amont a recensé en 2021, 20 zones humides de plus de 1 ha dans toute la moitié ouest de la commune, soit sur 61,1 ha. Selon le dossier, ces zones humides ont globalement un bon état fonctionnel et de conservation. De son côté, le Sage Lignon du Velay a recensé les zones humides de plus de 0,5 ha sur le territoire communal, soit 52 zones humides couvrant un total de 84 ha, jugées en bon état écologique. Selon le dossier et la base de données cartographique de l'IGN (BDhydro) environ 55 mares ont été repérées sur la commune. Dans le cadre du projet de révision, les prospections de terrain ont permis de délimiter d'autres zones humides de petites tailles sur les zones de développement ou d'emplacements réservés. Les zones humides sont prises en compte et font l'objet d'une protection et d'une identification au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme. Quelques mares sont comprises dans des « zones humides à préserver » protégées par l'article L.123-1 au PLU et une mare est inscrite dans un « espace vert protégé » au bord de la route RN88.

Cependant, sur le secteur Groumessonne Nord, a été identifiée la présence d'une « tête » de cours d'eau à proximité qui pourrait être alimentée par une zone humide potentielle. L'absence de zone humide est à démontrer sur ce secteur, ainsi que sur celui de Chausse qui se situe à proximité d'une zone humide.

Plusieurs choix de zonage dans le projet de PLU contribuent à la protection des milieux naturels et de la biodiversité, notamment un classement en zone Agricole (A) et naturelle (N) visant à préserver les espaces agricoles et forestiers. Les secteurs à forts enjeux paysagers et/ou environnementaux ont également fait l'objet d'un zonage spécifique : zone agricole paysagère (AP), zone agricole et ou naturelle à enjeux environnementaux (Are et Nre), notamment pour les boisements anciens, ainsi que les secteurs situés dans le périmètre du site Natura 2000 « Gorges de la Loire » et des Znieff de type I. Le règlement graphique protège par ailleurs les cours d'eau et leurs abords avec un classement en zone N et la mise en place d'une zone tampon de 15 mètres de part et d'autre de ces derniers au titre de l'article L 151-23 du code de l'urbanisme (ripisylve). Il identifie également des espaces boisés classés (EBC) et des espaces verts protégés (EVP) avec interdiction d'abattage hors raisons sanitaires ou de sécurité publique et compensation nécessaire quant à la reconstitution de la surface de recouvrement. Des dispositions graphiques prévoient en outre la mise en place de zones tampons végétales dans le cadre des OAP sectorielles, afin de créer des espaces de transition entre le tissu bâti (à vocation d'habitat ou d'activités) et les espaces agricoles. Les zones tampons végétales ainsi identifiées sont des dispositions plutôt intéressantes et satisfaisantes ; toutefois, il convient d'indiquer selon les spécificités fonctionnelles des écosystèmes concernés comment sont établies l'étendue et la nature de ces zones.

Le projet prévoit également la mise en place d'une OAP thématique « trame verte et bleue », portant sur la préservation des zones humides, des ripisylves, des mares repérées et des composantes de la trame verte. En outre, la préservation de la trame noire est prévue par le biais d'OAP sectorielles, notamment à vocation économique comprenant des dispositions visant à limiter les éclairages nocturnes ou mieux les diriger.

S'agissant des **incidences** du projet de PLU sur le site Natura 2000 « Gorges de la Loire », la surface du site présent sur la partie nord de la commune d'Yssingeaux est inscrite à hauteur de 91% en zone « réservoir » naturelle et agricole (Nre et Are). Dans les zones Nre et Are, toute nouvelle construction est interdite ce qui permet de préserver ces espaces favorables à la reproduction ou l'alimentation des passereaux et rapaces d'intérêt communautaire (tels que les Milans, les busards, l'Alouette lulu...). D'après le dossier, l'ensemble des mesures envisagées, notamment d'évitement, devrait permettre au projet de PLU de ne pas engendrer d'incidence significative sur l'état de conservation des espèces d'oiseaux d'intérêt communautaire.

L'Autorité environnementale recommande :

- **de compléter le rapport de présentation avec des investigations écologiques sérieuses (permettant d'identifier les enjeux en présence, notamment la présence éventuelle d'espèces protégées) des secteurs susceptibles d'être impactés par le projet de révision ;**
- **de vérifier la présence éventuelle de zones humides à proximité immédiate des secteurs des secteurs à urbaniser de Groumessonne Nord et de Chausse ; de prendre les mesures d'évitement ou de réduction en conséquence pour assurer leur protection.**

2.3.3. La ressource en eau

Concernant la qualité des eaux, la commune est concernée par trois masses d'eau de surface : le Lignon du Velay en état chimique sans ubiquistes¹² moyen et en état écologique moyen, le Ramel jugé en bon état chimique mais en état écologique médiocre, ainsi qu'une masse d'eau modifiée (le plan d'eau du barrage de Lavalette), jugée en bon état chimique et en état écologique moyen. Ces trois masses d'eau présentent un risque global de non atteinte des objectifs fixés pour le bon état écologique ainsi que pour le bon état chimique sans ubiquistes pour le Lignon.

Concernant les captages d'alimentation en eau potable, le dossier présente certaines omissions/erreurs dans le dossier. Selon l'Agence régionale de santé (ARS), le dossier omet de prendre en compte le périmètre de protection éloignée des ressources en eau potable du groupement Lavalette/La Chapelette dans les plans et dans les descriptifs des périmètres de protection, ainsi que les périmètres de protection des captages Lagrevol, Malosse-Paulin, Rancon, actuellement en fin de régularisation administrative. De plus, une erreur concerne l'intitulé de l'arrêté relatif au captage de Sarlis (arrêté n°ARS/DT43/01/2015/595 du 10/06/2015).

Globalement le projet de PLU vise à préserver la ressource en eau grâce à la mise en place de plusieurs mesures comme la protection des cours d'eau et de leurs abords ou le développement priorisé au sein de l'enveloppe bâtie, dans des secteurs desservis par les réseaux. Aucun développement d'habitat n'est prévu sur les hameaux où la capacité ou le débit du réseau AEP est limitée (ex. Champblanc et Chazélie haut liés aux sources de Chazeaux, Vourze et Vaunac). De même, aucun changement de destination n'a été retenu sur les hameaux de Vaunac et Sarlis, ces der-

¹² Substance ubiquiste : Composés chimiques émis par les activités humaines à caractère persistant, bioaccumulable et toxique. Plusieurs de ces substances font partie des substances dangereuses prioritaires existantes et nouvellement identifiées à savoir : les diphényléthers bromés, le mercure, les HAP, le PFOS, les dioxines, l'hexabromocyclo dodécane, l'heptachlore et le tributylétain (liste définie à l'article 8-bis de la directive 2013/39/UE du 12 août 2013) - (Tome 1 – Orientation fondamentales du SDAGE 2022-2027)

niers ayant des problématiques de desserte en eau potable. Le dossier conclut que « la commune aura la capacité pour subvenir aux besoins futurs des habitants et des nouvelles activités économiques. ».

Le projet prévoit par ailleurs, l'élaboration d'un zonage d'assainissement des eaux pluviales et usées, parallèlement à la révision du PLU, ce qui est satisfaisant¹³.

L'Autorité environnementale recommande de mettre à jour le rapport de présentation et le plan des servitudes pour prendre en compte l'ensemble des captages d'alimentation en eau potable (groupement Lavalette/La Chapelette et Lagrevol, Malosse-Paulin, Rancon), d'évaluer les incidences du projet sur ceux-ci et de prendre les mesures d'évitement ou de réduction en conséquence .

2.3.4. Paysages et sites

Le PLU vise à préserver les secteurs à forts enjeux paysagers en y interdisant toutes nouvelles constructions. Ont été ainsi été préservés les coteaux des collines de St Roch et Montbarnier ou encore le sommet du secteur du Pied de la Roue. Le plan de zonage ne matérialise pas de cônes de vues précis mais les secteurs présentant des enjeux paysagers font l'objet d'un classement en zone N ou AP. En outre, le projet ne prévoit pas d'urbanisation linéaire le long d'axes principaux.

Une OAP sectorielle a notamment été mise en place concernant le développement de la zone d'activités de Groumessonne sur la partie centrale visant à intégrer les enjeux liés à la présence d'une crête (OAP n°3 Groumessonne centre). Les constructions sont permises uniquement en partie basse et la hauteur est encadrée afin de respecter la côte NGF. L'OAP précise les principes d'implantation dans la pente.

Sur le plan patrimonial et architectural, un inventaire a été réalisé afin d'identifier et préserver les éléments du petit patrimoine. La commune recense un monument inscrit aux Monuments Historiques depuis 1937 : la chapelle des Pénitents, située dans le centre d'Yssingeaux. Un nuancier a également été mis en place ainsi que des prescriptions concernant la réhabilitation des façades traditionnelles et devantures commerciales. La commune est également concernée par le périmètre de protection du château de Carry, situé sur la commune de Grazac au nord-est. Ce périmètre n'intègre pas de zone urbaine ou hameau.

Le règlement graphique identifie au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme des espaces verts protégés, des éléments naturels ou bâtis à préserver.

Les OAP intègrent notamment la protection et la mise en valeur des motifs paysagers et architecturaux existants (murets en pierre, arbres remarquables...).

2.3.5. Risques naturels-technologiques et santé humaine

La commune est concernée par plusieurs risques naturels majeurs : inondation par ruissellement et coulée de boue, séisme, radon (potentiel fort de catégorie 3), mouvement de terrain naturel et retrait-gonflement des argiles (exposition forte).

Plusieurs risques technologiques sont recensés sur la commune. La commune est notamment concernée par les risques rupture de barrage (barrage de Lavalette¹⁴), transport de marchandises

¹³ Cf annexes sanitaires. Une carte du zonage d'assainissement projeté est également présentée p.80 du tome 3 du rapport de présentation.

dangereuses (canalisation de gaz naturel à haute pression), risque minier, cavités artificielles et les risques liés à l'industrie¹⁵

La commune ne dispose pas de plans de prévention de risques naturels ou technologiques. Des zones d'aléas ont été cartographiées sur la commune vis-à-vis des risques miniers (Chambonnet-Versilhac), de mouvement de terrain et d'inondation (sur le Ramel, Le Crisselle, La Sialme et le Lignon). Le dossier indique que le PLU ne prévoit pas de développement de l'urbanisation au sein des zones répertoriées à aléa d'inondation. Les zones de risque d'inondation sont cartographiées au plan graphique du PLU en « secteurs exposés à des risques inondation ». L'ensemble des secteurs concernés par un risque (mouvement de terrain, minier, canalisations de gaz...) ont été reportés sur le règlement graphique via une trame spécifique. Selon le dossier, le projet ne prévoit pas de développement d'urbanisation sur ces zones. Concernant le risque lié au retrait-gonflement des argiles, les OAP sectorielles et les annexes du règlement écrit comprennent des recommandations en matière de constructions au sein des secteurs concernés par cet aléa.

La prise en compte des effets du changement climatique dans les études utilisées et dans les choix effectués est à préciser. En effet, il est nécessaire de prévoir et d'anticiper l'augmentation de l'intensité et de la fréquence des événements climatiques exceptionnels (sécheresse, pluies) dans la définition du projet de PLU pour s'assurer de ne pas augmenter l'exposition de population à ces aléas.

Le rapport de présentation indique par ailleurs que le PLU ne prévoit aucune zone à urbaniser sur des sites potentiellement pollués ou à proximité des stations d'épuration, source potentielle d'odeurs.

Concernant les nuisances liées aux activités, le secteur de Groumessonne pourra accueillir du commerce de gros, des industries et des entrepôts. Quelques habitations se trouvent à proximité immédiate de l'OAP n°2 (A et B). Des franges végétales sont préconisées dans les OAP en direction de ces habitations, ce qui est intéressant mais qui peut s'avérer insuffisant par rapport aux nuisances sonores notamment. De même, l'OAP n°4 « La Chaussée » pourra accueillir des activités industrielles comme le nouvel abattoir et des services publics avec la future caserne du Sdis. Il se situe à proximité de la route RN 88. Plusieurs habitations se trouvent à moins de 100m environ au sud-ouest en contrebas de cette OAP. Il peut exister un risque sanitaire et de nuisances pour ces habitations en fonction des entreprises qui s'installeront.

L'Autorité environnementale recommande :

- de prendre en compte de façon explicite les effets du changement climatique sur les aléas naturels dans le projet retenu malgré les incertitudes existantes ;**
- de développer, dans le rapport de présentation, la prise en compte des nuisances potentielles sonores, olfactives ou visuelles concernant les habitations existantes situées à**

14 Le barrage de Lavalette (retenue de 41 millions de m³ d'eau) situé en amont du Lignon du Velay amène une partie du territoire de la commune à être exposée à un risque de submersion en cas de rupture. Il est doté d'un Plan Particulier d'Intervention (ou PPI) approuvé le 09/12/2010, qui prévoit la diffusion d'alertes et la mise en œuvre d'actions appropriées auprès des populations comprises dans l'onde de submersion qui remonte jusqu'au village de Chambonnet sur la vallée de l'Auze et jusqu'au Ratapulla sur la vallée de la Sialme. Plusieurs habitations sont concernées par le risque de submersion : au niveau de la Chapelette (extrémité nord de Versilhac) et de l'usine électrique aux abords de Versilhac, l'habitation en fin d'impasse le Suc des Amas, une à l'impasse des Arcades, les habitations à Escouroux et le Chambonnet, plusieurs habitations au niveau du Pont de l'Enceinte et un commerce à La Rive, une habitation au sud du Pont de la Sainte. Un Plan Communal de Sauvegarde PCS a été élaboré par Yssingeaux en septembre 2009 et mis à jour au 01/03/2021.

15 La base Géorisques recensait 11 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à Autorisation ou Enregistrement fin 2023. Aucune de ces ICPE n'est classée Seveso.

proximité des zones d'activités de La Chaussée et de Groumessonne, et le cas échéant, de prendre toutes les mesures d'évitement ou de réduction en conséquence pour assurer leur protection.

2.3.6. Climat-air-énergie

L'état initial décrit les principales caractéristiques se rapportant au climat semi-continentale et montagnard d'Yssingaux, l'évolution historique des températures, ainsi que les perspectives et conséquences résultant du changement climatique.

Le dossier indique que les émissions de gaz à effet de serre (GES) sur le territoire sont principalement liées aux transports avec en particulier l'axe RN 88 à fort trafic, l'agriculture et le résidentiel. En outre, le sujet de la consommation d'énergie n'est pas abordé. Selon l'outil TerriSTORY, elle s'établit à 216,8 GWh en 2022. Le résidentiel, le tertiaire et les transports routiers sont les principaux secteurs de la consommation.

S'agissant des énergies renouvelables, leur part est estimée selon cet outil à 13,5 %, soit un taux très inférieur à la moyenne départementale. La commune dispose principalement d'installations hydraulique (1 installation), solaire thermique (76 installations), photovoltaïque (3 installations) et de bois énergie (1 installation). Du fait de sa couverture forestière importante, le territoire communal est susceptible de fournir du bois énergie. Le massif du Velay présente une production forestière parmi les plus importantes du Massif central, avec 10,3 m³/ha/an, du fait « de la facilité d'exploitation ».

Un des enjeux de l'axe 3 "Préserver et valoriser l'armature environnementale garante de la qualité de vie" du PADD est d'encourager le développement des énergies renouvelables. L'action 4 vise à favoriser la sobriété des constructions. Le règlement évoque quelques mesures peu contraignantes dans le domaine des constructions. En application de l'article L.151-5 du code de l'urbanisme: "le projet d'aménagement et de développement durables définit (...) les orientations générales concernant (...) le développement des énergies renouvelables". Or, le PLU caractérise insuffisamment ce développement en lien avec le potentiel identifié. On peut s'interroger sur l'extension du réseau de chaleur existant ou encore sur le recensement de friches ou des parkings pouvant recevoir des installations photovoltaïques. Le PLU pourrait ainsi définir des zones préférentielles pour l'accueil de ces installations et ainsi prédéterminer des sites faisant l'objet d'un zonage adapté et dont la localisation aura notamment été retenue, en raison de l'absence ou de la faible importance des enjeux environnementaux. La commune d'Yssingaux n'a identifié aucune zone d'accélération pour la production d'énergies renouvelables selon les dispositions de la loi relative à l'accélération des énergies renouvelables (APER).

Concernant la qualité de l'air, les bilans d'ORCAE - Auvergne-Rhône-Alpes et de la plateforme Atmo Auvergne font apparaître une concentration en ozone pour 2021, caractéristique d'une qualité de l'air moyenne pour 74 % de l'année, voire mauvaise 4 % de l'année. Certaines zones de la commune, notamment le centre-ville et les abords de la RN 88, sont davantage affectées par l'exposition au dioxyde d'azote NO₂ (qui est émis à 60 % par le trafic routier) et aux poussières PM₁₀ et PM_{2.5} (dont une partie provient du secteur résidentiel avec le chauffage bois).

La commune est concernée par la présence d'un réseau de chaleur de 7 km qui fournit le chauffage à 46 bâtiments : 28 % de lycées et écoles, 26 % de bâtiments communaux, 17 % à l'hôpital.

Concernant les incidences du projet de PLU, le dossier estime que « En privilégiant l'urbanisation au sein et au contact du tissu urbain, le renouvellement urbain et la mixité des fonctions (com-

merces, services et habitations) en périphérie du bourg ancien, le PLU limite le développement des déplacements routiers et permet de réduire les émissions de GES liées au transport. ».

Le dossier indique que le PLU s'inscrit dans la trajectoire bas carbone notamment à travers la préservation du couvert végétal au sein de l'enveloppe bâtie, un travail d'identification de la trame verte, la mise en place d'un coefficient d'imperméabilisation maximum et le développement des mobilités douces. En l'absence de la réalisation d'un bilan carbone, l'impact global du PLU sur les émissions de GES ne peut être apprécié. L'Autorité environnementale rappelle que la présentation d'un bilan carbone complet, de sa méthode de calcul et des hypothèses prises en compte est nécessaire; elle permet d'identifier les leviers pour l'améliorer. Il doit intégrer les pertes de captation de carbone par les surfaces artificialisées ou l'utilisation du bois pour l'énergie, et l'ensemble des émissions induites par la révision du PLU.

L'Autorité environnementale recommande de dresser le bilan carbone du projet de révision du PLU ; ce bilan doit permettre au territoire d'identifier et de justifier les leviers sur lesquels il est en mesure et prévoit d'agir. Elle recommande en outre de définir des mesures de réduction et de compensation des émissions de gaz à effet de serre et de préciser la contribution de la commune à l'atteinte de l'objectif national de neutralité carbone à l'horizon 2050.

2.4. Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet de plan local d'urbanisme (PLU) a été retenu

La troisième partie du rapport de présentation présente les justifications des choix retenus pour établir le PADD, ainsi que pour établir le projet, son zonage et son règlement écrit.

L'objectif démographique de la commune s'appuie sur les orientations du Scot de la Jeune Loire, qui identifie Yssingeaux comme « bourg-centre » dans l'armature territoriale : « *Le Scot précise que les « bourgs-centres » jouent « un rôle d'animation à l'échelle des bassins de vie et (visent à) offrir une diversité de logements, d'équipements, de services et de commerces. Ils doivent par ailleurs structurer des pôles d'emplois majeurs.»*¹⁶ Par ailleurs, le dossier indique que « *La définition du Projet d'Aménagement et de Développement Durables d'Yssingeaux s'est ainsi appuyée en premier lieu sur la collaboration étroite des différents élus (deux sessions d'ateliers ont été organisées avec les élus en mars 2023). Ces soirées d'ateliers ont consisté à interroger les élus sur le devenir de la commune autour de plusieurs grandes thématiques... ».*

Cependant le dossier ne présente pas l'analyse de différents scénarii pour établir le projet de PLU. Il n'analyse pas non plus les différentes propositions examinées mais non retenues, c'est-à-dire le descriptif du processus d'analyse et de décision retenu pour chacune des mesures réglementaires.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation avec l'analyse des différents scénarios étudiés, avec le descriptif du processus d'analyse et de décision retenu ayant conduit au projet présenté.

2.5. Dispositif de suivi proposé

Le suivi de la mise en œuvre du PLU doit permettre « *d'obtenir des résultats fiables et accessibles au plus grand nombre pour les années à venir. La collectivité devra mettre en place ces suivis sur*

16 P.7 du RP tome 3

plusieurs années et les faire évoluer si nécessaire. ». Un tableau des indicateurs de suivi est présenté à la page 210 à 212 du rapport de présentation (tome 2), répartis selon huit thématiques :

- Préservation des espaces naturels et agricoles, maintien des éléments naturels à préserver,
- Préserver les corridors et les réservoirs de biodiversité,
- Développement des villages et hameaux économe en espace,
- Réduire l'exposition de la population aux risques naturels et technologiques/améliorer la connaissance,
- Développement des énergies renouvelables,
- Préservation de la ressource en eau et modération des pressions,
- Préservation et valorisation du patrimoine bâti,
- Préserver la qualité de l'air - santé/Faciliter les déplacements.

Pour chacun des indicateurs de suivi, il précise à juste titre la valeur de référence, les sources utilisées, ainsi que la fréquence / date d'actualisation (principalement de manière annuelle).