



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 de
Saint-Didier-en-Velay (43)**

Avis n° 2023-ARA-AUPP-1336

Avis délibéré le 21 novembre 2023

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 21 novembre 2023 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Didier-en-Velay (43).

Ont délibéré : Pierre Baena, François Duval, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Igor Kisseleff, Jacques Legaignoux, Jean-Pierre Lestoille, Yves Majchrzak, Muriel Preux, Catherine Rivoallon-Pustoc'h 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 par les autorités compétentes le 18 septembre 2023 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 un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé et la direction départementale des territoires de Haute-Loire ont été consultées par courriel et ont produit des contributions respectivement les 19 octobre et 24 octobre 2023.

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

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant la démarche d'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

La commune de Saint-Didier-en-Velay se situe au nord-est du département de la Haute-Loire, à une trentaine de kilomètres de la ville de Saint-Étienne. Elle fait partie de la communauté de communes Loire Semène et est couverte par le schéma de cohérence territoriale (Scot) de la Jeune Loire et ses rivières dont elle constitue un bourg relais. Le territoire communal s'étend sur 2 633 hectares. Il est constitué majoritairement de surfaces agricoles et naturelles. Le relief y est assez vallonné.

La commune compte 3 459 habitants, en légère baisse sur la période récente. L'urbanisation, initialement limitée au bourg historique, s'est développée de manière linéaire le long des principaux axes et sous forme de lotissements déconnectés du bourg. Le principal secteur d'activités est situé à l'entrée nord-est du bourg (zones de Robert et de la Plaine des Mats). Un projet de nouveau parc intercommunal d'activités est programmé sur le secteur de Bramard, à l'est de la commune. L'urbanisation a consommé 12,8 ha d'espaces agricoles et naturels depuis 2007.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire et du projet de révision du PLU sont :

- la gestion économe de l'espace, sur ce territoire où l'urbanisation s'est étalée sous forme de lotissements peu denses et le long des axes de déplacement durant les dernières décennies ;
- les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques sur ce territoire comportant une mosaïque de milieux, notamment ouverts, boisés et aquatiques, et où l'extension de l'urbanisation menace le maintien de continuités écologiques majeures ;
- le paysage et le patrimoine sur ce secteur vallonné offrant des points de vue lointains, et où l'extension de l'urbanisation est très prégnante dans le paysage, notamment en entrée de ville.

L'état initial de l'environnement sur le territoire communal est caractérisé de manière généralement détaillée et illustrée. L'analyse des impacts permet d'identifier les principaux effets attendus de la révision du PLU, essentiellement en matière de consommation d'espace.

L'Autorité environnementale recommande, afin de limiter la consommation d'espace et les effets sur le milieu naturel et le paysage, de reconsidérer l'urbanisation souhaitée en extension du tissu urbain existant :

- pour la création de logements sur environ 2,6 ha, au regard de l'ambition de l'hypothèse démographique retenue qui reste à justifier et de l'optimisation de la densification sur les secteurs urbanisés qu'il convient d'engager ;
- pour l'extension des zones d'activités en entrée de ville au nord-est (6,3 ha) et pour la création du parc d'activités économiques (PAE) de Bramard (11 ha), au regard du besoin, à démontrer, d'une nouvelle offre foncière économique, et des potentialités, à étudier, de densification de zones existantes et de requalification de friches industrielles.

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

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire et du projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU).....	6
1.3. Procédures relatives au projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU).....	8
1.4. Principaux enjeux environnementaux du projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) et du territoire concerné.....	8
2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation	8
2.1. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	8
2.2. Aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de son évolution.....	9
2.2.1. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques.....	9
2.2.2. Ressource en eau et milieux aquatiques.....	10
2.2.3. Paysage, sites et patrimoine bâti.....	10
2.2.4. Risques et nuisances.....	10
2.3. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement.....	11
2.4. Incidences du projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser.....	12
2.5. Dispositif de suivi proposé.....	14
2.6. Résumé non technique du rapport environnemental.....	14
3. Prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU).....	14
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	14
3.1.1. Consommation d'espace pour la construction de logements.....	14
3.1.2. Consommation d'espace pour le développement des activités économiques.....	16
3.2. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques.....	16
3.3. Paysage, sites et patrimoine bâti.....	17
3.4. Ressources en eau, milieux aquatiques et risques associés.....	18
3.5. Énergie et émissions de gaz à effet de serre.....	18

Avis détaillé

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

1.1. Contexte et présentation du territoire

La commune de Saint-Didier-en-Velay se situe au nord-est du département de la Haute-Loire, à une trentaine de kilomètres de Saint-Étienne. Elle fait partie de la communauté de communes Loire Semène¹ et est couverte par le schéma de cohérence territoriale (Scot) de la Jeune Loire et ses rivières² dont elle constitue un bourg relais.

Le territoire communal s'étend sur 2 633 hectares. Il est constitué majoritairement de surfaces agricoles³ et naturelles⁴. Le relief est assez vallonné. L'altitude moyenne du territoire est de 780 m.

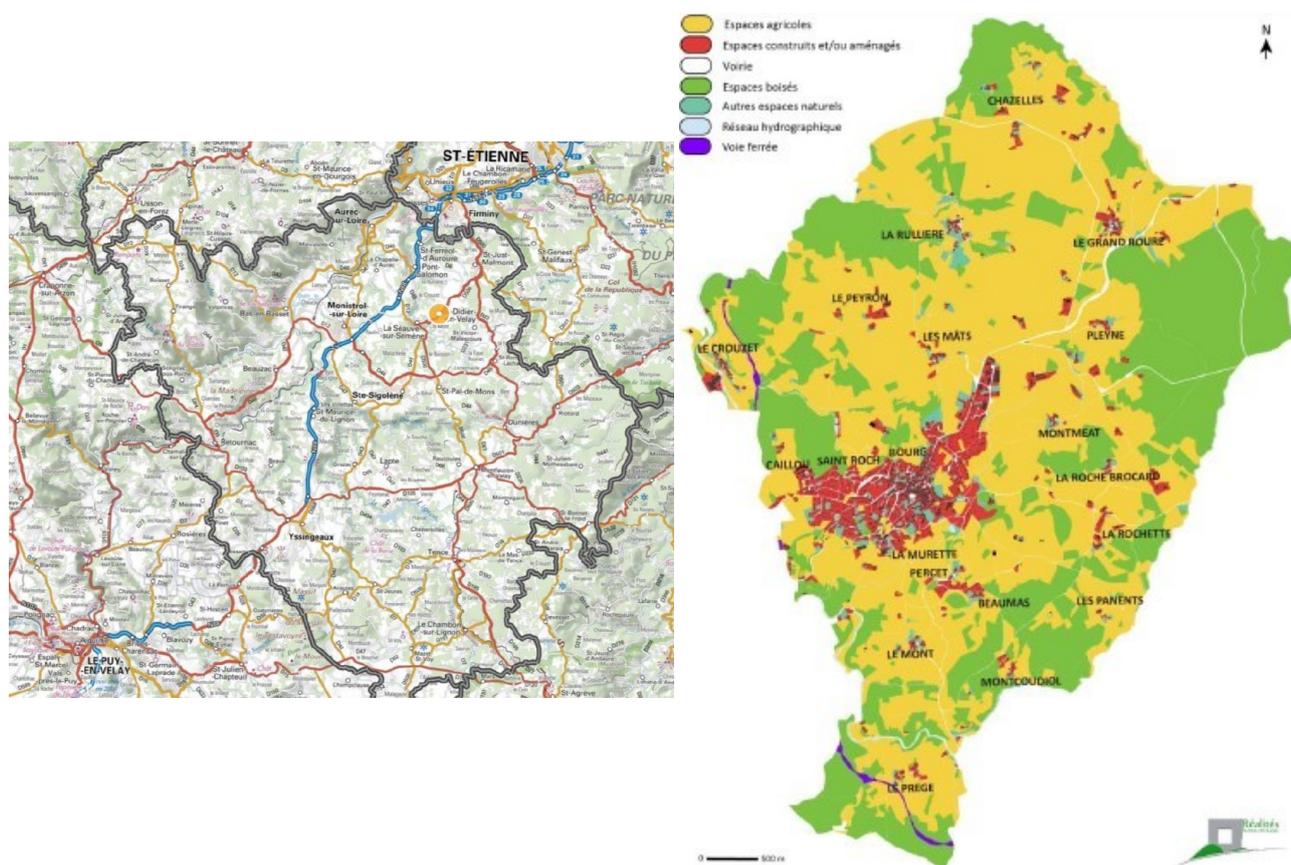


Figure 1: Localisation et occupation du territoire communal (source : rapport de présentation)

La commune compte 3 459 habitants (Insee 2020). La croissance démographique de ce territoire, aujourd'hui faible voire légèrement négative (– 0,1 % sur la période 2013-2019), a été élevée entre 1975 et 2013 principalement du fait d'un important phénomène de périurbanisation lié à la proximi-

1 Comptant sept communes et accueillant environ 20 523 habitants (Insee 2020)

2 Porté par le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays de la Jeune Loire, composé de 44 communes et comptant 86 800 habitants

3 1 426 ha, dont 1 260 ha déclarés à la PAC, principalement constitués de prairies permanentes et temporaires liées à l'activité d'élevage

4 936 ha, dont 879 boisés

té de l'agglomération de Saint-Étienne et de Monistrol-sur-Loire. Un vieillissement de la population et une diminution de la taille des ménages sont actuellement observés. Le dossier souligne à ce sujet le « *très fort enjeu pour la décennie à venir [du fait du] desserrement des ménages à venir (départ des enfants)* » (p.97).

L'urbanisation, initialement limitée au bourg historique, s'est développée depuis les années 60 de manière linéaire le long des principaux axes viaires et sous forme de lotissements distincts du bourg. La coupure d'urbanisation avec le bourg de la commune voisine de la Séauve-sur-Semène, à l'ouest, est aujourd'hui très ténue. L'entrée de ville au nord-est est marquée par la présence d'une zone d'activités économiques le long de la route départementale RD 500. De multiples ha-meaux et écarts sont dispersés sur le territoire.

Le parc de logements (1 768 unités en 2019) est en augmentation depuis 1975 : + 8,9 logements par an en moyenne. Il est majoritairement constitué de maisons individuelles de grande taille (p.102). Il est souligné que sur la période 2007-2017, environ 20 % des logements ont été créés par changement de destination. La commune compte actuellement environ 6 % de résidences secondaires, en baisse (7 % en 2013), et 13,5 % de logements vacants, en augmentation sensible (9,7 % en 2013).

En matière d'hébergement touristique, la commune comporte en particulier : un camping municipal (11 chalets et 40 emplacements de camping), une colonie de vacances, cinq chambres d'hôtes (36 couchages), quatre meublés touristiques (26 couchages) et un gîte de groupe (110 couchages).

La commune compte trois zones d'activités : la zone artisanale de Robert, la zone d'activités intercommunale de la Plaine des Mats à l'entrée nord-est du bourg et la zone artisanale de la Pépinière dans le bourg. La création d'une zone d'activités intercommunale (sur le secteur de Bramard) est en projet. Celui-ci, objet d'une évaluation environnementale en 2022 dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU, n'est qu'évoquée dans le dossier de révision du PLU.

L'urbanisation a consommé 12,8 ha depuis 2007 aux abords du bourg ainsi que dans certains ha-meaux, en grande majorité au détriment de terres agricoles (carte p.51) et plus ponctuellement d'espaces naturels (carte p.53). Cette urbanisation a principalement concerné le développement de l'habitat (8,7 ha) et des installations liées à de l'activité agricole (3,6 ha). Le rythme annuel moyen de consommation d'espace pour l'habitat constaté est ainsi de 0,87 ha (p.55) et la densité des nouveaux logements construits est estimée à 12 logements par hectare⁵.

Les déplacements pendulaires sont nombreux entre Saint-Didier-en-Velay, les communes voisines et l'agglomération stéphanoise. Ils s'effectuent principalement en voiture du fait d'une offre en transport en commun limitée. Par ailleurs, le manque d'aménagements sécurisants pour les piétons dans le bourg est souligné. Le taux de motorisation des ménages est important⁶.

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

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du document révisé fixe trois axes thématiques qui se déclinent ensuite en six objectifs chacun :

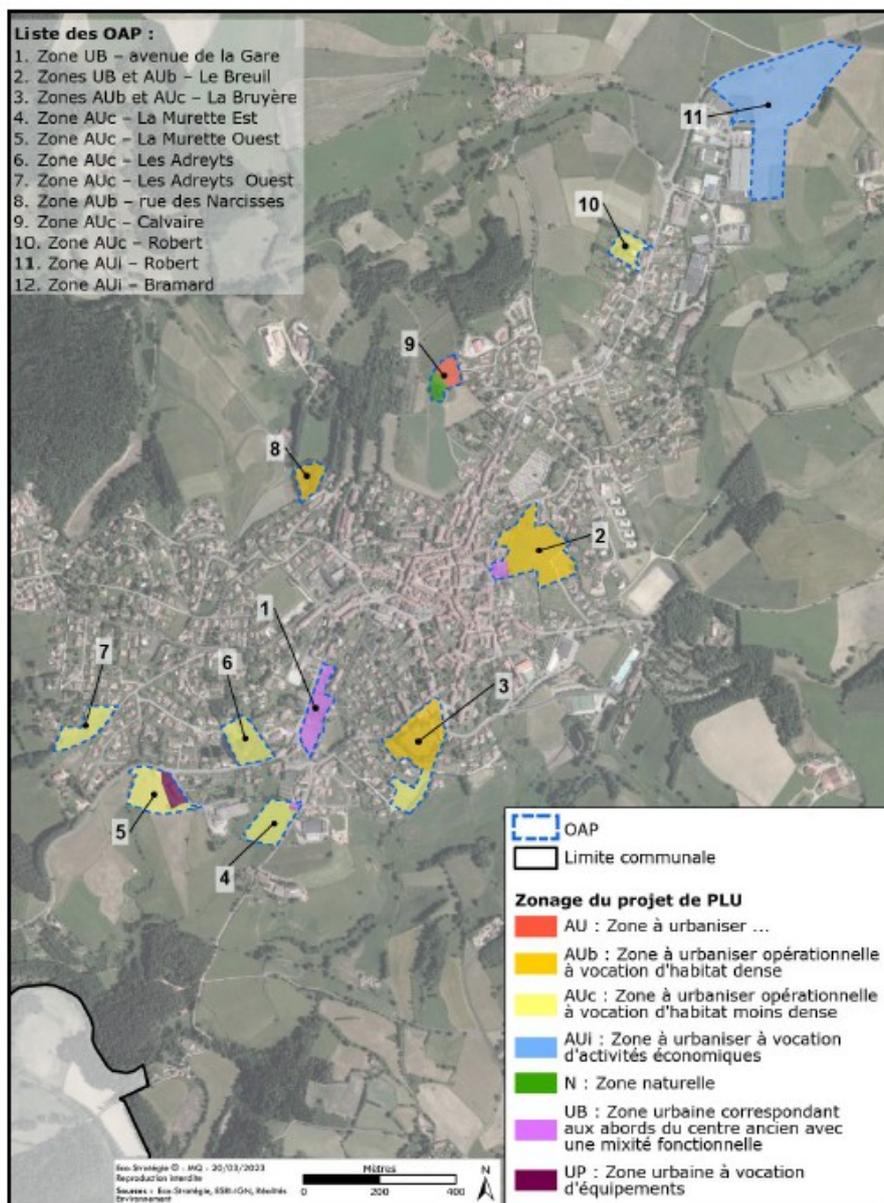
- Améliorer l'attractivité de Saint-Didier-en-Velay ;
- Poursuivre la priorisation du développement de l'habitat sur le bourg de Saint-Didier-en-Velay ;
- Préserver le contexte paysager et environnemental du territoire.

⁵ 104 logements construits sur 8,7 ha

⁶ 88,4 % de ceux-ci ont au moins une voiture

En matière de développement urbain, le projet de PLU prévoit notamment :

- l'extension de l'urbanisation au niveau du bourg pour la création de logements sur 2,6 ha ;
- l'extension des zones d'activités de la Plaine des Mats et de Robert sur 6,3 ha ;
- l'aménagement d'une nouvelle zone d'activités intercommunale à Bramard sur 11 ha.



Secteurs de développement avec OAP analysés dans l'évaluation environnementale

Figure 2: Liste des OAP (source dossier)

Le dossier précise que « Les 18,63 ha à urbaniser concernent majoritairement des parcelles agricoles avec 13,85 ha environ de prairies (soit 74,4 %) et 0,78 ha de culture. Le reste concerne des boisements (1,98 ha), des milieux déjà anthropisés (1 ha de constructions, route, chemin, jardin...), et à la marge des arbres et haies, des fourrés et des friches. »

1.3. Procédures relatives au projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU)

La commune est couverte par un PLU approuvé en 2006. La révision générale de ce document a été actée par une délibération de 2018.

La révision du PLU a fait l'objet d'une démarche d'évaluation environnementale suite à la [décision de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes n°2022-ARA-2646 du 22 juin 2022](#) après examen au cas par cas.

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

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire et du projet de révision du PLU sont :

- la gestion économe de l'espace, sur ce territoire où l'urbanisation s'est étalée sous forme de lotissements peu denses et le long des axes de déplacement durant les dernières décennies ;
- les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques sur ce territoire comportant une mosaïque de milieux, notamment ouverts, boisés et aquatiques, et où l'extension de l'urbanisation menace le maintien de continuités écologiques majeures ;
- le paysage et le patrimoine sur ce secteur vallonné offrant des points de vue lointains, et où l'extension de l'urbanisation est très prégnante dans le paysage, notamment en entrée de ville.

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

Le dossier de PLU comporte notamment un rapport de présentation⁷ dont le contenu est conforme à ce que détaillent les articles R.151-1 et suivants du code de l'urbanisme.

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

Le rapport analyse l'articulation du projet de révision de PLU avec le Scot de la Jeune Loire et ses Rivières⁸ ainsi qu'avec les deux principaux documents supra-communaux concernant le territoire, dont l'approbation est postérieure au Scot :

- le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (Sdage) Loire-Bretagne pour la période 2022-2027⁹ ;
- le schéma régional de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Auvergne-Rhône-Alpes¹⁰.

L'analyse effectuée (p.338 à 343) reste succincte et l'articulation entre le PLU et ces documents est exposée de manière très générale, sans citer d'éléments, factuels et quantitatifs, permettant de

⁷ Sauf mention contraire, les références de pages figurant dans le présent avis se rapportent à ce document

⁸ Approuvé le 2 février 2017

⁹ Entré en vigueur le 4 avril 2022

¹⁰ Approuvé le 10 avril 2020

s'en assurer, dont certains sont néanmoins parfois évoqués au fil du dossier notamment dans l'état initial de l'environnement.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le chapitre concernant l'articulation du PLU avec les plans et programmes d'ordre supérieur, en rappelant de manière synthétique les éléments qui traitent utilement ce sujet dans différentes parties du dossier.

2.2. Aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de son évolution

L'état initial de l'environnement sur le territoire communal (p.7 à 86) traite à la fois les dynamiques urbaines agricoles et foncières et les différentes thématiques environnementales, qui auraient mérité, pour chacune d'elles, une synthèse spatialisée des enjeux. La synthèse cartographique globale des enjeux environnementaux et paysagers (produite par 186) reste assez générale. Les sujets suivants sont notamment étudiés :

2.2.1. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques

Le territoire communal comprend la Znieff¹¹ de type I « Retenue de Saint-Didier » (n° 830020329), située au sud-est du bourg sur une surface de 1,77 ha. Celle-ci, constituée de deux plans d'eau d'origine anthropique et d'une prairie située à leur proximité immédiate, a été désignée notamment en raison de la présence d'insectes (libellules) et de chauves-souris.

La faune et la flore n'ont pas fait l'objet d'analyses de terrain. Seules les bases de données à l'échelle régionale ont été consultées.

Les continuités écologiques au niveau du territoire communal sont étudiées à l'échelle du Sradet et du Scot et précisées à l'échelle communale (carte p.40). Les principaux constats suivants sont dressés :

- trame verte : réservoir de biodiversité constitué par la retenue de St-Didier, continuités terrestres au niveau des milieux agro-pastoraux ouverts et forestiers ainsi que des haies et alignements d'arbres. Les éléments pris en compte pour la détermination des haies et alignements d'arbres identifiés comme à préserver (carte p.38) auraient mérité d'être détaillés ;
- trame bleue : continuités assurées par la Semène et ses affluents ainsi que leurs abords, et par le réseau de zones humides (voir ci-dessous) ;
- fragmentation des continuités liée à l'urbanisation au niveau du bourg et aux principales routes.

Les principales préconisations du Scot en matière de préservation des continuités écologiques sont utilement rappelées (p.37-38). Elles consistent notamment en : « *[le maintien de] la coupure existante entre les bourgs de St-Didier-en-Velay et la Séauve-sur-Semène* », « *[la justification de] la localisation des zones à urbaniser au regard de la fonctionnalité des espaces agricoles et du bon fonctionnement des activités* », « *[la protection stricte des] structures végétales accompagnant l'élément aquatique/humide dans les documents d'urbanisme locaux* », ou encore « *[le report précis de] tous les réseaux de haies au plan de zonage à l'aide d'inscriptions graphiques spécifiques* ».

11 Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes

2.2.2. Ressource en eau et milieux aquatiques

La commune est traversée par la rivière la Semène, ses affluents (ruisseaux de la Genouille, des Blanchons, de la Péchoire, de la Frédoire, du Logeron, de la Gampille et du ravin de Michalon), ainsi que par plusieurs cours d'eau temporaires (cartes p.17 et 18).

Les zones humides potentielles situées sur le territoire communal, identifiées par le Département de la Loire dans le cadre de l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Loire en Rhône-Alpes sont cartographiées (p.27). Elles concernent une centaine d'hectares. Il est rappelé que « *pour le Sdage Loire-Bretagne, la logique n'est pas la compensation mais bien la préservation [des zones humides]* » (p.27)

L'assainissement des eaux usées est réalisé :

- pour le bourg, par la station de traitement des eaux usées (Steu) de la commune voisine de La-Séauve-sur-Semène modernisée en 2021, possédant une capacité nominale de 5 900 équivalents-habitants (EH) et « *dont la capacité a été dimensionnée pour répondre à une augmentation de population de 20 % à 25 ans* » (p.371) ;
- pour trois hameaux (La Rullière nord et sud et Champvert), par des Steu de capacités comprises entre 100 et 430 EH mais dont les capacités résiduelles ne sont pas précisées ;
- pour le reste de la commune, par des dispositifs d'assainissement non collectif.

Si aucun incident en termes d'alimentation en eau potable n'a été relevé, une interconnexion du réseau communal avec le réservoir du Fraisse sur Saint-Victor-Malescours est toutefois à l'étude afin de sécuriser l'approvisionnement.

2.2.3. Paysage, sites et patrimoine bâti

L'analyse paysagère du territoire communal est décrite et illustrée dans deux chapitres distincts (2.2 relief - / 8 entités paysagères). L'exposé de la problématique paysagère dans un seul et même chapitre aurait permis d'améliorer la lisibilité de ces éléments. Le dossier distingue deux natures d'ambiance paysagère : les vallons agricoles en partie centrale et les reliefs boisés en périphérie (carte p.79). Il est souligné que le relief vallonné permet de nombreux points de vue lointains. Les principaux sont identifiés sur la carte p.11 et font l'objet de prises de vues (p.11 et suivantes).

La préservation de l'ouverture des paysages, notamment en contrôlant la progression des boisements, et l'évitement des lignes de crête pour le positionnement des secteurs constructibles afin de limiter l'impact visuel des bâtiments, notamment agricoles, sont en particulier identifiés.

La préconisation du Scot en matière d'identification et de protection du patrimoine bâti par le biais de l'[article L.151-23](#) du code de l'urbanisme est rappelée. Le repérage du bâti patrimonial est traité sous une forme iconographique et est à compléter par une synthèse cartographique.

2.2.4. Risques et nuisances

Les données issues de l'observatoire Atmo Auvergne-Rhône-Alpes montrent que la qualité de l'air est estimée comme plutôt bonne sur l'ensemble de la commune (p.42 à 44).

La commune est concernée par le plan de prévention des risques naturels d'inondation de la Semène et de la Genouille¹² (parcelles le long des berges de la Semène, en partie ouest du territoire, classées en zone fortement exposée au risque d'inondation ainsi qu'en zone d'expansion des crues dans lesquelles les constructions, ouvrages, installations et travaux sont interdits) ainsi que par le [plan de gestion des risques d'inondation \(PGRI\) du bassin Loire-Bretagne](#)¹³.

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

La justification des choix retenus pour établir le PADD est présentée (p.157 et suivantes). Le dossier insiste sur l'intégration, dans le PLU révisé, des dispositions des lois récentes en matière d'urbanisme et d'environnement (Grenelle, Alur et Laaf, notamment) et la prise en compte des enjeux de réduction de la consommation foncière ainsi que des dispositions du Scot. Les enjeux de priorisation du développement de l'habitat dans le bourg de la commune et de préservation du contexte paysager et environnemental sont notamment mis en avant.

Les choix mis en œuvre pour la délimitation des différentes zones, expliquant leur évolution par rapport au zonage du PLU actuel, et l'élaboration du contenu de leurs règlements sont détaillés (p.191 et suivantes). Sont abordées en particulier :

- les zones urbaines principalement dédiées au logement : UA (bourg historique), UB (abords du centre ancien), UC (extensions urbaines principalement sous forme d'habitat pavillonnaire), UD (extensions urbaines de faible densité à vocation exclusivement résidentielle) et UH (principaux hameaux) ;
- les zones urbaines dédiées aux activités économiques : UI (à l'entrée nord-est du bourg et au nord-ouest, à la limite avec la commune de La Séauve-sur-Semène) ;
- les zones urbaines dédiées aux équipements : UL (aménagement sportifs et de loisirs, à l'est du bourg), UP (équipements sportifs, culturels et de loisirs à l'est du bourg et caserne de pompiers en partie ouest), UT (camping à l'est du bourg) ;

Ces différentes zones urbaines sont globalement resserrées autour de l'enveloppe urbaine existante :

- les zones à urbaniser à vocation d'habitat : AUb et AUc (zones situées au niveau du bourg). Ces zones sont pour la plupart en densification du tissu urbain sauf quatre en extension : une zone AUb au nord (rue des Narcisses, 0,53 ha) et trois zones AUc (une au sud-ouest, en entrée de ville à la Murette ouest, et deux au nord-est, au Calvaire et à Robert, sur respectivement 1,12 ha, 0,38 ha et 0,57 ha), pour un total de 2,6 ha ;
- les zones à urbaniser à vocation d'activités économiques : AUi (en entrée de ville au nord-est, en extension des zones d'activités des Mats et de Robert) et AUx (projet de parc d'activités économiques de Bramard au nord-est, en limite avec Saint-Just-Malmont).

S'agissant des zones agricoles et naturelles :

- les zones agricoles (A) et leurs déclinaisons : à vocation économique (Ae) et à constructibilité limitée pour des raisons paysagères et/ou écologiques (Ap, Aco, Apco), notamment sur les points hauts ainsi qu'en partie ouest au niveau de la coupure d'urbanisation avec la Séauve-sur-Semène ;

¹² Approuvé le 26 octobre 2011

¹³ Approuvé le 23 novembre 2015

- les zones naturelles (N) et leurs déclinaisons : pour les aménagements de loisirs (NI) au sud du bourg sur le secteur de la Pêchoire, et à constructibilité limitée pour des raisons écologiques (Nco) à l'ouest du bourg.

Par ailleurs, sont présentés et justifiés (p.290 et suivantes) :

- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles définies sur les secteurs d'habitat (10) et d'activités (2) ;
- le repérage et la protection d'éléments remarquables du patrimoine, de sites, d'arbres et de points de vue au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme ;
- le repérage de deux espaces boisés classés (EBC) au titre des articles L.113-1 et 2 du code de l'urbanisme ;
- le repérage d'éléments naturels à préserver au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme : arbres isolés et alignements d'arbres, zones humides, mares et plans d'eau, espaces verts au niveau du bourg, mesures compensatoires liées au projet de zone d'activité sur le secteur de Bramard ;
- le repérage des bâtiments pouvant faire l'objet de changement de destination pour la création de nouveaux logements au titre de l'article L.151-11 2° du code de l'urbanisme ;
- les emplacements réservés pour la création d'équipements et de voiries.

2.4. Incidences du projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser

Les impacts des dispositions du PADD sont étudiés (p.348 à 354). La consommation d'espace en extension urbaine liée au développement de l'habitat (environ 2,6 ha) et des activités économiques (6,3 ha à Robert et 11 ha à Bramard) est en particulier mise en évidence.

Une analyse thématique est ensuite réalisée (p.357 et suivantes). Les principaux impacts identifiés portent sur :

- la consommation d'espace

Le rapport estime que le projet consommera environ 14,5 ha de terrains agricoles, notamment en extension urbaine : zone AU à vocation d'activités en entrée nord-est du bourg, zones AU pour l'habitat au nord et au sud-ouest et zones UP et UL à vocation sportive, de loisirs et culturelle au sud-est¹⁴.

La consommation d'espace naturel et forestier liée à la création de zone d'activités de Bramard (environ 11 ha) n'est pas évoquée.

- le milieu naturel

L'emplacement réservé ER 10, en zone UP, destiné à la construction de terrains de tennis couverts, est implanté sur près de 25 % de la surface de la Znieff de type I « Retenue de Saint-Didier ». L'opportunité de cet emplacement réservé, à l'amont de deux petits plans d'eau, situés dans le périmètre de cette Znieff de taille réduite, au regard des alternatives d'implantation possibles auprès des tennis existants, est à reconsidérer. D'autant plus que l'ajustement des surfaces

¹⁴ 10,65 ha couverts par des OAP, 1,9 ha en zone UP et 1,9 ha en zone UL

recommandé par l'évaluation environnementale pour limiter l'emprise du projet sur la prairie incluse dans la Znieff n'a pas été retenu.

Plusieurs zones à vocation de loisirs : zone NL et ER 11, zone UL et ER 7, ainsi que zone UT (camping), sont implantées en bordure du ruisseau longeant le bourg au sud-est, en partie sur les zones humides associées (p.362). Les adaptations du règlement recommandées par l'évaluation environnementale pour limiter les impacts du projet sont trop peu contraignantes : « *les aires de stationnement et les cheminements doux doivent privilégier un traitement perméable* » (p.66 du règlement).

Il est spécifié que « *la zone AUx de Bramard ayant déjà fait l'objet d'une évaluation environnementale en 2022 dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU par déclaration de projet, cette zone n'est pas intégrée à la présente évaluation environnementale* » (p.384). Or, l'avis de la MRAe concernant la création du parc d'activités économiques (PAE) de Bramard emportant mise en compatibilité du PLU communal dans le cadre d'une procédure d'évaluation environnementale commune ([Avis n° 2021-ARA-AUPP-1242 délibéré le 7 janvier 2022](#)) soulignait des lacunes importantes de la démarche d'évaluation environnementale réalisée à l'appui de cette procédure. Il relevait notamment « *une insuffisance de prise en compte de critères environnementaux pertinents comme : l'artificialisation des sols, l'accessibilité, la consommation d'énergie et la production de gaz à effet de serre, la sensibilité environnementale du site, la nature de la géologie (eu égard à la protection des nappes d'eau souterraines), l'aérologie du secteur (s'agissant de la propagation des bruits et la dispersion des odeurs) et enfin le contexte de ses abords quant aux éventuels effets indésirables sur la population* » et notait que « *[...] le site de Bramard se situe en discontinuité de l'urbanisation existante dans un secteur classé en zone de montagne, ce qui contribue au mitage de l'espace rural et ce qui va à l'encontre de l'objectif national de zéro artificialisation nette¹⁵, objectif majeur au plan national inscrit dans la loi climat et résilience du 22 août 2021* » (p.12/19).

La synthèse de cet avis concluait ainsi que (p.3/19) :

« *Le dossier nécessite [...] d'être complété dès ce stade sur les points suivants :*

- *une évaluation approfondie des incidences du projet en termes de consommation d'espaces naturels et forestiers, de bruit et de qualité de l'air (en lien avec les activités à venir) et d'émissions de gaz à effet de serre (des travaux et des activités et des circulations générées par le projet) ;*
- *les principales raisons du choix effectué, en particulier de l'implantation et des surfaces retenues, notamment au regard de critères environnementaux, eu égard en particulier aux engagements nationaux d'absence d'artificialisation nette et de neutralité carbone en 2050, et au classement en zone de montagne encadrant strictement l'urbanisation en discontinuité ;*
- *un dispositif de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation efficace. »*

L'Autorité environnementale recommande que l'ensemble des incidences environnementales du projet d'aménagement de la zone d'activités de Bramard soient évaluées dans le cadre de cette révision du PLU et que des mesures d'évitement et de réduction soient définies prioritairement aux mesures de compensation prévues sur des terrains au lieu-dit Champdolent (29,3 ha), qui ne font par ailleurs l'objet d'aucune description, alors même que le dossier précise qu'ils doivent faire l'objet d'une restauration écologique .

¹⁵ La loi "Climat et résilience" du 22 août 2021 a posé un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon de 2050

2.5. Dispositif de suivi proposé

Une liste d'indicateurs de suivi des résultats de l'application du PLU sur la préservation des enjeux environnementaux est fournie (p.406-407). Ceux-ci sont en nombre raisonnable et apparaissent globalement pertinents. Toutefois :

- les données de référence en matière de consommation d'espace doivent être actualisées : la période considérée est en effet celle de 2007 à 2017 ;
- l'« état zéro » en matière de qualité paysagère est à définir. Le rapport évoque « *le choix par exemple de 5 à 10 points [...] sur zone d'activités ou de logement future, centre-ville, vue sur la silhouette de village et sur des hameaux traditionnels* » (p.407) : ces éléments devraient figurer dans le dossier.

L'Autorité environnementale recommande que l'état initial des indicateurs retenus soit systématiquement renseigné.

2.6. Résumé non technique du rapport environnemental

Ce résumé extrêmement succinct (deux pages et demie) et non illustré est largement insuffisant pour prendre connaissance du projet de PLU ainsi que de la démarche d'évaluation environnementale dont il a fait l'objet.

L'Autorité environnementale recommande d'étoffer significativement le résumé non technique et de prendre en compte dans celui-ci les conséquences des recommandations du présent avis.

3. Prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU)

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

3.1.1. Consommation d'espace pour la construction de logements

Le Scot prend pour hypothèse démographique l'augmentation de la population dans les bourgs-relais qui se traduit par une augmentation de la population de Saint-Didier-en-Velay d'environ 300 habitants à l'horizon 2030 (soit 3 750 habitants) et d'environ 500 habitants en 2035 (soit 3 934 habitants) (p.96). Cette hypothèse paraît ambitieuse au regard de la tendance actuelle de stagnation voire de diminution démographique.

L'Autorité environnementale recommande de reconsidérer l'hypothèse démographique retenue au regard de la tendance actuellement observée.

Le **nombre de logements qu'il est jugé nécessaire de créer** (255 sur 2018-2030 voire 315 logements à échéance 2035 - p.356), nécessite d'être revu à la baisse au regard du fait que :

- le Scot préconise pour la commune la production d'environ 231 logements (avec une densité de 14 logements par hectare) sur la période 2018-2030 pour accueillir la nouvelle population, soit environ 17,8 logements par an (p.100). Rapporté à la période d'application du

PLU (a priori 2024-2034), le nombre de logements à créer serait ainsi d'environ 200 logements¹⁶, soit environ 18 logements par an ;

- le mode de calcul permettant de déterminer le nombre de logements à produire pour faire face au desserrement des ménages dont le résultat est présenté p.100 (107 logements) n'est pas produit, alors même que ce desserrement compte pour plus d'un tiers dans le nombre de logements à construire ; en retenant le chiffre de 107 logements du dossier, le nombre de personne par ménage se situerait aux alentours de 2,2 pendant la durée du PLU, étant entendu qu'il était en 2020 de 2,36 et qu'il a baissé de 0,05 durant la décennie précédente (source Insee) ; l'hypothèse maximaliste retenue dans le PLU, s'écartant fortement des tendances antérieures, mériterait d'être justifiée ;
- le nombre de logements à produire pour renouveler le parc existant (p.100 - 68 logements, soit un renouvellement annuel de +0,49 %) est à justifier d'autant plus qu'en application du ratio moyen national de l'Insee (+0,12 % par an) ce nombre serait d'environ 18 logements pour les onze ans de la période 2024 - 2034;
- le nombre de logements vacants à remettre sur le marché (32 logements) est à justifier : à quelle part de réduction de la vacance à l'horizon d'application du PLU cet objectif correspond-il ? Le dossier indique en effet que le Scot prévoit la remise sur le marché de 29 logements vacants à horizon 2030 afin de réduire la vacance à 9,3 % (p.101), puis que l'ambition du PLU est la remise de 30 logements vacants sur le marché afin de réduire la vacance à 9 % en 2035 (p.145) ;
- le nombre de logements occasionnels ou de résidences secondaires à remettre sur le marché (118 logements, p.100) semble en contradiction avec le fait qu'« aucun potentiel de transformation de résidences secondaires en principales n'est pris en compte » (p.145).

L'Autorité environnementale recommande :

- **de reconsidérer l'objectif de logements à créer en le confrontant à la faible dynamique démographique actuelle ;**
- **d'actualiser l'ensemble des données sur la période d'application du PLU ;**
- **d'apporter des précisions quant au calcul du nombre :**
 - **de logements nécessaires pour compenser le desserrement des ménages et renouveler le parc existant,**
 - **et de logements à créer par remobilisation de l'existant (logements vacants et résidences secondaires).**

Les surfaces disponibles pour densifier le secteur du bourg ont été inventoriées : 13,8 ha en dents creuses et 2,9 ha par des opérations de division parcellaire (p.150-151). Il est précisé que « parmi ces surfaces, 3,4 hectares sont considérés comme étant en extension de l'enveloppe urbaine du Scot de 2018 », ce qui est incompatible avec la définition de « dent creuse », et sans que ces surfaces soient identifiées. Une grande partie de ces surfaces ne sont pas retenues en capacité de densification car déjà construites ou en cours de construction, ou « à enjeux » (sans toutefois que ceux-ci ne soient identifiés), dans des secteurs pavillonnaires (Champvert et Bessonnière) dont la densification n'est pas souhaitée, ou au niveau de la coupure verte avec La Seauve-sur-Semène. Ainsi, seuls 2,51 ha en dents creuses¹⁷ et 0,33 ha en division parcellaire¹⁸ sont considérés comme

16 11,6 logements en 2024 et 21,1 logements par an de 2025 à 2034, selon les moyennes indiquées p.100

17 3,59 ha avec un coefficient de rétention foncière de 30 %

18 1,31 ha avec un coefficient de rétention foncière de 75 %

mobilisables. Par ailleurs, sur ces secteurs, des densités très basses sont retenues : respectivement 10 et 8 logements par hectare (p.154).

In fine, en incluant les zones à urbaniser prévues en extension de l'urbanisation existante, estimées à 2,6 ha, le PLU révisé offre une capacité de création de logements comprise entre 318 et 330 (p.155), largement supérieure au besoin estimé.

L'Autorité environnementale recommande que les disponibilités dans le tissu urbain soient plus largement mobilisées (en zone U ou dans les zones AU incluses dans le tissu urbain) et que la construction de nouveaux logements y soit priorisée avec des densités supérieures, afin d'éviter l'artificialisation de parcelles en extension.

3.1.2. Consommation d'espace pour le développement des activités économiques

Le projet de PLU prévoit :

- l'extension linéaire des zones d'activités des Mats et de Robert sur 6,3 ha au détriment de terres agricoles ;
- l'aménagement d'un nouveau parc d'activités économiques à Bramard sur 11 ha au détriment de terrains boisés.

Les orientations du Scot en matière d'activités économiques sont rappelées (p.109). Elles visent notamment à « *densifier les zones d'activités existantes* », « *requalifier les friches industrielles* » et « *éviter la création de nouvelles zones d'activités isolées* », cette dernière orientation étant manifestement en contradiction avec le projet de parc d'activité (PAE) de Bramard.

Le PADD évoque quant à lui les « [...] *besoins économiques de l'ensemble de l'intercommunalité, en lien avec les orientations du Scot de la Jeune Loire et de l'étude prospective immobilière et foncière de Loire Semène* » (p.22) sans plus de précisions.

L'Autorité environnementale recommande de reconsidérer ces deux projets fortement consommateurs d'espaces naturels, agricoles et forestiers au regard de l'objectif national de zéro artificialisation nette inscrit dans la loi climat et résilience du 22 août 2021.

3.2. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques

La majorité des espaces identifiés comme présentant un intérêt en termes de milieux naturels et de continuité écologiques sont couverts par des zonages garantissant une préservation satisfaisante de ces enjeux. En particulier :

- les espaces constituant les réservoirs de la trame verte de la commune et, plus largement, la majorité des boisements de la commune sont classés en zone N ;
- les cours d'eau avec leur ripisylve sont classés en zone N ;
- la coupure verte à l'ouest du bourg entre les enveloppes urbaines de la commune et de la commune voisine La Séauve-sur-Semène, inscrite au Scot, est couverte par des zonages spécifiques : Apco, Nco et Aco.

Par ailleurs, les éléments végétaux remarquables : arbres isolés, bosquets et haies, sont repérés et protégés sur le plan de zonage au titre de l'article L.151-23° du code de l'urbanisme.

Enfin, les OAP sectorielles prévoient la préservation d'éléments et le maintien d'espaces non urbanisés sur des secteurs sensibles :

- haies et arbres isolés, notamment au niveau des OAP avenue de la gare, à la Bruyère, à la Murette est et ouest, ou encore aux Adreys est ;
- zones humides, notamment au niveau des OAP au Breuil et à La Murette est.

Toutefois, deux secteurs à enjeux en termes de milieu naturel sont classés à urbaniser :

- la zone AUb rue des Narcisses (0,53 ha), au nord (p.392), située sur un secteur boisé marquant de plus une rupture d'urbanisation avec le hameau de Randon ;
- l'emplacement réservé ER 10 (p.361) en zone UP visant la création d'équipements sportifs sur une prairie en partie humide à urbaniser.

L'Autorité environnementale recommande de reconsidérer le classement de la zone AUb rue des Narcisses et celui de la zone UP et l'ER10, présentant des enjeux en termes de milieu naturel.

3.3. Paysage, sites et patrimoine bâti

Outre les dispositions en matière de protection du milieu naturel (voir ci-dessus), qui bénéficient également à la préservation des paysages, le PLU prévoit notamment :

- un zonage Ap au niveau des lignes de crête majeures et des principaux points hauts ouverts de la commune (buttes), et un zonage N des points hauts boisés ;
- une sous zone (UB*) au sein de la zone UB au niveau de laquelle les hauteurs des bâtiments sont limitées afin de préserver la silhouette du centre ancien ;
- le repérage sur le plan de zonage et la protection d'éléments paysagers et patrimoniaux au titre de l'article L.151-19° du code de l'urbanisme ;
- la disposition réglementaire suivante en matière de protection du patrimoine : « *les murs et murets traditionnels doivent être conservés et restaurés dans le respect de l'aspect d'origine* » (Disposition générale DG 13, p.22).

En outre, la prise en compte du paysage et du patrimoine dans les OAP sectorielles se traduit notamment par :

- la préservation d'éléments remarquables : murets en pierres, constructions, arbres et haies. Le maintien du mur de pierre en limite ouest de la zone UB de l'avenue de la gare pourrait toutefois utilement être prévu ;
- des hauteurs de bâti différenciées selon la topographie pour assurer une bonne intégration paysagère des constructions et maintenir les points de vue remarquables identifiés.

Toutefois, la zone AUc de Calvaire, au nord-est (p.393), est située sur un espace en extension de l'urbanisation existante et ouvert sur le grand paysage (Mézens, Felletin, vallée de la Loire et Monts du Forez). Pour la zone AUi de Robert, au nord-est (p.395 et suivante), si des préconisations sont proposées en termes de « dégagement paysager pour maintenir une largeur suffisante sur le panorama lointain » (p.396), cette zone amplifiera toutefois fortement le phénomène d'urbanisation linéaire le long de la RD 500 marquant négativement ce secteur en entrée de ville. La

zone UP et l'ER 10 visant la création d'équipements sportifs est située sur une prairie en rebord de plateau en entrée du bourg.

L'Autorité environnementale recommande de reconsidérer le classement de la zone AUc de Calvaire, de la zone AUi de Robert et de la zone UP et l'ER10, présentant des enjeux en termes de paysage.

3.4. Ressources en eau, milieux aquatiques et risques associés

Aucune nouvelle zone à urbaniser ne se situe au sein des périmètres de protection du captage pour l'alimentation en eau potable (AEP) de la Clare (p.370).

Le rapport précise que « *les [...] zones d'urbanisation seront reliées à la nouvelle station du Bout du Monde, à La Séauve-sur-Semène (5 900 EH) dont la capacité a été dimensionnée pour répondre à une augmentation de population de +20 % à 25 ans. Or celle-ci ne sera que de 15 % à 2035* » (p.371).

Enfin, le plan de zonage identifie :

- la zone inondable définie dans le PPRi de la Semène (zone rouge). Les surfaces concernées sont pour la plupart classées en zone N inconstructible ;
- la zone de risque d'écoulement torrentiel au niveau de la piscine et du camping.

3.5. Énergie et émissions de gaz à effet de serre

Le PLU prévoit la prise en compte de l'enjeu de limitation des consommations d'énergie dans le développement des zones à vocation d'habitat :

- dans le bâti : le règlement des zones U et AU prévoit que « *l'implantation des constructions doit tenir compte de l'implantation et de l'orientation des constructions voisines afin de [...] favoriser une bonne exposition solaire permettant un éclairage optimal et un ensoleillement des constructions tout en permettant des espaces plus abrités en cas de canicule, pour favoriser l'économie d'énergie* » (articles 2.1) et les OAP imposent une « *implantation du bâti selon une orientation permettant de bénéficier d'un bon ensoleillement, et de préserver des espaces d'intimité* » ;
- dans les déplacements : la limitation du développement de l'urbanisation au contact du tissu urbain du bourg devrait contribuer à la maîtrise des déplacements automobiles vers celui-ci. Le PLU prévoit de plus le maintien ou la création de cheminements pour les modes actifs sur les secteurs étendus à aménager faisant l'objet d'OAP (notamment au Breuil et à la Bruyère). De plus, le plan de zonage identifie l'emplacement de liaisons pour les modes actifs au niveau du bourg (article L.151-38 du code de l'urbanisme) (p.308).

La prise en compte de l'enjeu de limitation des consommations d'énergie dans le développement des zones à vocation d'activités n'est pas analysée dans l'évaluation environnementale et la révision du PLU ne traduit pas ces enjeux de manière renforcée.

L'Autorité environnementale recommande d'évaluer le niveau de prise en compte de cet enjeu dans le développement des zones d'activités, tant au niveau du bâti qu'en matière de déplacements induits et de le traduire dans le règlement et les OAP révisés.