

Élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi)

Dossier arrêté par délibération du 15 mai 2025

Mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale

Elaboration du PLUi du Grand Charolais prescrite par délibération du conseil communautaire en date du 18 décembre 2019

PLUi du Grand Charolais arrêté par délibération en date du 15 mai 2025

Pour copie conforme,
Gérald GORDAT,
Président du Grand Charolais



Vu pour être annexé à la délibération du conseil communautaire en date du 15 mai 2025

Gérald GORDAT,
Président du Grand Charolais



SOMMAIRE

1- Cadre juridique et synthèse des avis reçus	3
2- Eléments de réponse de la Communauté de communes Le Grand Charolais aux observtaions de l'Autorité environnementale	4

1- CADRE JURIDIQUE ET SYNTHÈSE DES AVIS REÇUS

Le conseil communautaire du Grand Charolais, par délibération n°2025-051 en date du 15 mai 2025 a arrêté le projet de PLUi (Plan Local d'Urbanisme intercommunal).

L'Autorité Environnementale a été saisie pour avis par courrier du 26 mai 2025, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 2 juin 2025. Le territoire de la Communauté de communes Le Grand Charolais étant situé sur deux régions administratives (Bourgogne Franche-Comté et Auvergne Rhône-Alpes), c'est l'Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable (IGEDD) qui a été saisie, et non les services déconcentrés de l'Autorité Environnementale.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122 17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122 7 du même code, il en a été accusé réception.

Lors de la saisine le dossier de PLUi arrêté a été transmis :

- En un exemplaire numérique,
- En deux exemplaires papier.

Conformément à l'article R. 122 21 du même code, l'avis a vocation à être fourni dans un délai de trois mois.

Les deux personnes en charge de la rédaction du rapport par l'autorité environnementale (Madame Sylvie BANOUN et Monsieur Marc Clément) ont été reçus, sur leur demande, par Le Grand Charolais le 21 août 2025. Etaient présents lors de cette journée :

- Monsieur Gérald GORDAT, Président du Grand Charolais,
- Madame Dominique CHENAUD, Directrice Générale des Services,
- Monsieur Guillaume NIVOT, chef du service urbanisme et habitat,
- Les représentants du bureau d'études ACER Campestre, en charge de la rédaction de l'évaluation environnementale du dossier de PLUi pour le compte de la Communauté de communes, Mesdames Sabine LAVAL et Julie PELLAN.

Un support de présentation avait été transmis par Le Grand Charolais le 20 août 2025 en amont de cette rencontre afin de présenter le projet de PLUi et proposer des visites de sites concernées par la mise en place d'Orientation d'Aménagement et de Programmation. Les membres de l'Autorité Environnementale n'ont pas souhaité s'appuyer sur ce document lors de cette rencontre.

L'avis de l'Autorité Environnementale a été rendu le 11 septembre 2025 et a été transmis au Grand Charolais, le 12 septembre 2025. L'avis a donc été rendu au-delà du délai réglementaire de trois mois (limite en l'espèce fixée au 02 septembre 2025).

Le présent mémoire vise à apporter des précisions et des éléments de réponse quant au contenu de l'avis de l'autorité environnementale. Celui-ci a dû être rédigé dans des délais contraints du fait du début de l'enquête publique le 1^{er} octobre 2025, et surtout, du fait de la réception de l'avis de l'Autorité Environnementale hors des délais réglementaires. Ce document est intégré au dossier d'enquête publique.

Il est construit selon la numérotation des titres de l'avis de l'Autorité Environnementale.

2- ELEMENTS DE REPONSE DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES LE GRAND CHAROLAIS AUX OBSERVATIONS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

Chapitre	Observation de l'AE	Page(s) du rapport	Analyse et réponse du Grand Charolais
1	Contexte, présentation du projet de PLUi et enjeux environnementaux		
	"Organisée autour de trois pôles urbains situés en Saône et Loire en Bourgogne Franche Comté (Paray le Monial, Digoïn et Charolles) et d'une quinzaine de bourgs, la nouvelle communauté de communes, principalement rurale, comprend trois communes de l'Allier en Auvergne Rhône Alpes. Elle est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays Charolais Brionnais (qui comprend cinq communautés de communes dont celle du Grand Charolais) adopté en 2014. Si les populations de Paray le Monial (depuis 2006) et de Charolles (depuis 2016) augmentent, le territoire perd des habitants (0,3 % par an entre 2016 et 2022) du fait d'un solde naturel déficitaire 0,5 % par an pour la même période)"	4	Le rapport met en avant le solde naturel négatif, lié à la typologie de la population présente sur le territoire. Le PLUi est un outil de programmation au regard des réalités passées mais aussi des actions que souhaitent mettre en œuvre les collectivités au niveau local. Ainsi, le rapport écarte totalement la dimension du solde migratoire qui lui est positif depuis plusieurs recensements INSEE (+0,3%), signe de l'attractivité du territoire. Ces éléments sont par ailleurs mis en avant et explicités à de nombreuses reprises dans le cahier de justification des choix du dossier de PLUi arrêté. Le scénario démographique retenu dans le PADD du PLUi (+0,3% / an), est plusieurs fois expliqué dans ce même cahier. Il se base à la fois sur les dynamiques de constructions existantes et sur l'inversion du solde naturel, le maintien d'un solde migratoire positif. Il est également important de rappeler que le SCoT du Pays Charolais-Brionnais, actuellement opposable, fixe un scénario à +0,5% / an. Le PADD du PLUi aurait pu se contenter de reprendre simplement le scénario du SCoT. Cela n'a pas été le cas et une vraie réflexion a émergé dans le PADD du PLUi, mêlant réalités actuelles et ambitions mesurées pour l'avenir.

Présentation du PLUi		
1.2	<i>"Les éléments présents au dossier ne permettent par conséquent pas d'accréditer l'hypothèse d'un renversement de tendance qui justifierait de devoir anticiper de forts besoins de foncier résidentiel et d'activité pour les douze prochaines années. De plus le taux de vacance des logements reste élevé notamment dans les centres des villes et des bourgs même si quatre communes sont engagées dans la démarche « Petites villes de demain » depuis octobre 2021, supposée déboucher sur une opération de revitalisation du territoire dont le dossier n'indique pas le degré d'avancement."</i>	6 L'ORT est toujours en cours de discussion. Les principaux débats portant sur la limite du périmètre de cette opération sur certaines communes. La lutte contre le logement vacant est difficile. Le Grand Charolais a déjà amorcé celle-ci avec une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) lancée depuis 2021, mais qui reste purement incitative. Cette opération qui a connu un large succès (réhabilitation de plus de 300 logements) n'a pas été aidée par les multiples modifications de l'Etat sur les dispositifs de l'ANAH, notamment par manque de crédits. L'absence de visibilité sur le plan national n'aide pas les collectivités dont Le Grand Charolais à prospecter davantage sur des actions concrètes menées au niveau local. Néanmoins, la Communauté de communes a adhéré à l'Etablissement Public Foncier Saône et Doubs afin de mettre en place du portage foncier sur des immeubles situées en centre-ville et centre-bourg, en situation de déshérence. Le Grand Charolais, récente intercommunalité créée en 2017, travaillera sur des actions en matière d'habitat à partir de 2026, sans doute au travers de la mise en place d'un Plan Local de l'Habitat (PLH). C'est pourquoi avant ces politiques publiques donnent des effets significatifs, il est important d'offrir des possibilités de construire sur le territoire par la mise en place d'un foncier spécifique.

Analyse de l'évaluation environnementale		
2	<i>"L'évaluation environnementale est très succincte et porte essentiellement sur une analyse qualitative des effets généraux du PLUi et de ceux des OAP sectorielles sur la biodiversité. Elle ne fournit aucune quantification des évolutions de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre induites par les choix du PLUi en matière de constructions nouvelles, de consommation d'espace et d'étalement. Elle ne questionne pas le choix du scénario démographique ni ne s'interroge sur les manques patents du diagnostic, qui conduisent peut-être à des choix en décalage par rapport aux objectifs affichés. C'est particulièrement marqué pour le diagnostic relatif à la mobilité et aux déchets et pour l'analyse des évolutions démographiques."</i>	7 En page 31 de l'évaluation environnementale, il est démontré que le scénario retenu dans le cadre du PADD permet de disposer d'une trajectoire à la fois durable, vivable, équitable et viable. Sur ces quatre facteurs, le scénario retenu dans le PADD est le plus équilibré. Le scénario ne quantifie par la production d'énergie souhaitable mais évalue, comme cela est demandé de manière réglementaire, les atteintes à l'environnement. Une évaluation pourra néanmoins être intégrée au dossier avant l'approbation du PLUi, mais cela restera de l'ordre de l'estimation peu précise, que ce soit les émissions de GES ou la consommation d'énergie. L'avis de l'AE parle de "manques patents" du diagnostic. Ce terme, fort, est totalement injustifié au regard du travail fourni depuis des années. Il est rappelé que le PLUi ne vaut pas Plan de Déplacement Urbain (un schéma de mobilité simplifié sera prochainement mis en place) ou de Plan de gestion des déchets (de compétence du SMEVOM en la matière). On rappelle également que ces dispositifs n'entrent pas dans le champ d'un PLU(i).

Présentation des objectifs du PLUi, de son contenu et de son articulation avec d'autres plans ou programmes et perspective d'évolution en absence de plan

2.1

"Le choix du scénario démographique et son corollaire s'agissant de l'urbanisation conduisent à ne pas respecter les objectifs fixés par la loi Climat et Résilience s'agissant de la réduction de l'artificialisation. La consommation de foncier est même particulièrement marquée pour les années 2021 à 2025 20259, alors que le point pivot fixé par la loi pour l'engagement d'une réduction de 50 % (sur une période de dix ans) du rythme de consommation d'espaces est août 2021. Le PLUi n'est pas davantage conforme à l'objectif fixé par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Bourgogne Franche Comté le motif invoqué par la communauté de communes étant que la compatibilité du PLUi doit s'apprécier par rapport au SCoT, qui est supposé décliner le Sraddet. Mais si le SCoT a fait l'objet d'une modification en 2024 pour prendre en compte le périmètre de la candidature Unesco, il n'intègre pas les objectifs de la loi Climat et Résilience, déclinés dans le Sraddet en vigueur. Au total (cf. figure 2 ci-après), la trajectoire retenue par le PLUi est significativement moins ambitieuse que celle fixée par les textes malgré un contexte de déprise démographique et alors que le nombre de logements vacants a plus que doublé depuis 1968 (1 307 en 1968, 2 764 en 2022) et que la population diminuait de 13 % dans le même temps 45 366 habitants en 1968, 39 454 en 2022)."

7

Le SCoT du Pays Charolais-Brionnais a jusqu'en février 2027 pour mettre en place les attendus des lois Climat et Résilience et ZAN, si la proposition de loi TRACE ne vient pas encore décaler ce délai maximal et modifier les éléments de calculs de la consommation foncière. Le PLUi a essayé de mettre en place une réelle politique de réduction de la consommation foncière. Il a rappelé que sur les 13 documents d'urbanisme mis en place sur le Grand Charolais, aucun ne mettait en place des densités à l'hectare sur les zones à urbaniser. Le PLUi le fait sur les 44 communes de son territoire, en application du SCoT (et au-delà même pour certaines communes rurales). Il est rappelé que le taux d'effort de réduction de la consommation foncière du SRADDET n'est pas opposable directement aux SCoT puisqu'il est intégré au rapport de présentation du SRADDET et n'a donc pas valeur de prescription mais d'intention.

Comment le PLUi peut-il anticiper une révision du SCoT qui n'a pas encore eu lieu sur la répartition de la limitation de la consommation foncière entre les EPCI ? Cela est impossible. Néanmoins, comme le relève le Préfet dans son avis sur le projet arrêté de PLUi : "Le projet présenté (zonage) s'inscrit dans une enveloppe de consommation foncière de 140,6 hectares sur 12 ans, toutes destinations confondues (habitat, activités et équipements), ce qui reste conforme à l'objectif fixé dans le PADD (145 ha). Ce cadrage amorce ainsi la trajectoire de sobriété foncière du territoire vers le zéro artificialisation nette en 2050. Cet engagement constitue un effort notable et s'intègre dans l'objectif de modération défini par le PADD". Ainsi, même si le PLUi ne respecte pas strictement les attendus réglementaires (obligatoire avant février 2028), le PLUi mettra en œuvre le SCoT lorsqu'il sera révisé sur ce point. Enfin, d'un point de vue visibilité, il est difficile pour les territoires de travailler sereinement un sujet portant sur les décennies à venir lorsque les dispositions législatives sur ce sujet sans cesse débattues et modifiées depuis 2019.

	<i>"En outre, le diagnostic agricole fait référence de façon ambiguë à « la construction de bâtiments agricoles de taille importante va entrer en compte dans le calcul des surfaces artificialisées et risque de représenter une part importante de celle-ci. En effet, avec plus de 200 projets de construction de bâtiments agricoles recensés durant ce diagnostic, on peut estimer une surface artificialisée (bâtie) d'environ 80 ha » 11. Or, le total indiqué par le dossier de la consommation foncière à venir ne mentionne rien à ce sujet alors qu'il s'agit d'une artificialisation, même si le zonage reste agricole. "</i>	8	La partie du rapport de présentation citée fait référence à l'artificialisation et non à la consommation foncière. La loi fait la différence entre : - Les surfaces consommées (jusqu'en 2031) où les bâtiments agricoles ne sont pas pris en compte, la base des données est celle des fichiers fiscaux fonciers. - Les surfaces artificialisées à partir de 2031 (sauf changements en cours de la loi qui repousse ce délai dans les derniers textes législatifs), où ce ne sont plus les fichiers fonciers mais les données de l'OCSGE (occupation du sol à grande échelle) qui sont prises en compte (ces données cartographient les espaces artificialisés et les bâtiments agricoles en font partie). Les bâtiments agricoles n'entrent pas dans la consommation foncière et seront pris en compte dans l'artificialisation. Il s'agit bien là de deux notions différentes, conformément à la loi.
	<i>"L'Ae recommande d'analyser précisément les potentialités d'installations d'activité avant d'étendre les zones d'activité existantes compte tenu de l'existence de foncier disponible commercialisable en l'état."</i>	9	C'est bien ce qui a été réalisé dans le cadre du PLUi. Celui-ci traduit une stratégie de développement économique qui met l'accent sur le fait de s'appuyer sur les zones d'activités économiques existantes. Ainsi, le PLUi met en place une complémentarité des zones, inexistante jusque-là, du fait de l'héritage d'anciennes intercommunalités concurrentes. Le PLUi ne crée aucune nouvelle zone d'activité. Il les a même réduites De plus, quand bien même les zones 2AUx sont comptabilisées en consommation foncière, leur urbanisation dépendra à la fois des études environnementales qui seront menées, et de projet précis, justifiant une modification du PLUi dans les 6 ans suivant son approbation. Il ne s'agit donc pas d'un potentiel immédiat mais plutôt différé.

2.2	Etat initial de l'environnement		
	<i>"L'Ae recommande d'étudier mes perspectives de développement de la méthanisation et d'en évaluer les incidences"</i>	10	Ces perspectives sont issues d'éléments qui doivent d'abord être intégrées au Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET). Lorsque ce dernier sera approuvé, le PLUi, au travers d'une modification pourra ainsi traduire ces perspectives.
	<i>"L'Ae recommande de reprendre la présentation des enjeux afin qu'elle concerne les dynamiques de mobilité de tous les habitants du territoire et tous les modes de déplacement et non les seuls déplacements entre le domicile et le travail, qui ne représentent qu'une fraction des déplacements et ne concernent que les actifs."</i>	11	La présentation des déplacements domicile/travail permettent juste de voir le taux de rétention des actifs. L'ensemble des chiffres concernant la mobilité indiquée dans le cahier "dynamiques urbaines" prennent en compte l'ensemble des déplacements que ce soit en termes d'émission de GES. Néanmoins, cette thématique sera approfondie dès l'approbation du schéma de mobilité simplifiée.
	<i>"L'Ae recommande de reprendre la présentation du chapitre relatif aux déchets pour présenter l'ensemble des enjeux, au-delà des seuls déchets ménagers et assimilés et permettre d'apprécier les incidences du projet de PLUi sur la production de déchets, y compris de construction et de travaux publics."</i>	11	Le Grand Charolais tentera au mieux d'alimenter cette partie avant l'approbation du PLUi.
	<i>"L'Ae recommande de reprendre le scénario de référence pour y intégrer les dispositions légales et réglementaires applicables en l'absence du projet de PLUi et de reprendre en conséquence l'évaluation des incidences du PLUi."</i>	12	Des éléments, qui demeureront néanmoins, purement théoriques pourront être intégrés à l'évaluation environnementale avant l'approbation.

Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de PLUi a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement			
2.3	<i>"De fait, ces éléments montrent que le PLUi, en ouvrant des capacités de construction larges, notamment dans les communes rurales, a pour effet de ne pas déterminer le mode d'occupation du territoire et fait courir un risque d'accentuation de la déprise des centres villes et d'étalement de l'urbanisation alors même que la réflexion sur l'aménagement commercial est encore peu aboutie. Le choix en la matière est en effet d'encadrer faiblement l'aménagement commercial en périphérie : « seules les activités commerciales et artisanales de plus de 300 m² sont prioritaires en périphérie »."</i>	12	Une lecture approfondie des prescriptions réglementaires en matière de commerce aurait été la bienvenue. En effet, il est important de rappeler que le PLUi introduit des protections de linéaires commerciaux simple et renforcée, au titre de l'article L.151-16 du code de l'urbanisme, sur les quatre communes Petites Villes de Demain, mais aussi sur d'autres communes plus rurales. De plus, le règlement sur les espaces économiques introduit pour la première fois en Grand Charolais, une distinction des destinations économiques, en interdisant toute implantation commerciale sur certains secteurs dont cette activité n'est pas souhaitée (exemple : ZAE de Bareberèche, dont la vocation prévue est logistique). Enfin, la limitation des surfaces de vente commerciale est une traduction mot pour mot du SCoT du Pays Charolais-Brionnais. De plus le PLUi a bien intégré au stade PADD et dans les capacités de développement le niveau de hiérarchisation des communes prévu par le SCOT et permettant de renforcer les villes centres et de maîtriser le développement des villages.
	Effets notables probables de la mise en œuvre du PLUi		
2.4	<i>"L'Ae recommande de reprendre l'évaluation des effets de la mise en œuvre du PLUi et d'en comparer les incidences sur l'environnement et la santé humaine avec des choix de solutions alternatives"</i>	13	L'évaluation environnementale du PLUi, avant l'approbation de ce dernier, pourra être complétée sur ce point avec des comparatifs purement théoriques.

Dispositif de suivi			
2.6	<i>"L'Ae recommande de mettre en place un dispositif de suivi opérationnel avec valeur cible calendrier et éventuelles mesures correctives et d'y intégrer des indicateurs portant sur les enjeux relevés par l'Ae : évolution démographique, parts modales des déplacements, consommations de matériaux et d'énergie du secteur du bâtiment et des travaux publics..."</i>	14	Une matrice théorique pourra être travaillée afin d'appuyer Le Grand Charolais pour évaluer le PLUi 6 ans après son approbation.
Résumé non technique			
2.7	<i>"L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis et d'y reprendre de façon précise les choix effectués en matière de consommation foncière."</i>	14	Les choix réalisés en matière de consommation foncière sont suffisamment justifiés dans les différents cahiers notamment le cahier justification des choix. Il ne paraît pas opportun de justifier la justification... Il convient de se référer aux cahiers existants

Prise en compte de l'environnement par le PLUi			
3.1	Les objectifs		
	<i>"L'Ae recommande de reconsidérer le partage entre zones ouvertes à l'urbanisation en zone à urbaniser à terme pour permettre l'ajustement dans le temps et en volume de la consommation d'espace et conditionner l'urbanisation à la résolution des non-conformités des stations de traitement des eaux usées."</i>	15	Cette sécurisation est déjà intégrée puisque le règlement stipule met en place certains préalables à l'urbanisation. Dans les secteurs nécessitant une extension ou un renforcement préalable des réseaux et/ou de la capacité ou qualité des stations d'épuration (STEP), l'urbanisation est conditionnée par la réalisation préalable des travaux requis. Ces conditions spécifiques sont intégrées au règlement du PLUi qui rappelle que la conformité des systèmes d'épuration (en performance et en équipements) doit être effective avant tout développement. Les zones AU sont donc bien programmées dans le temps, l'ensemble des réseaux n'étant pas mis en conformité de façon concomitante
3.2	Les orientations et les mesures		
	<i>"L'Ae recommande de préciser la superficie du territoire qui resterait susceptible d'accueillir des projets d'énergie éolienne compte tenu des interdictions prévues par le PLUi et de reconsidérer ces règles au regard d'une analyse approfondie des enjeux environnementaux"</i>	15	Le règlement écrit du PLUi s'adaptera aux objectifs de production d'énergies renouvelables, arrêtées par typologie, qui seront intégrés dans le PCAET prochainement approuvé. Une évolution du PLUi sera donc mise en place en conséquence. Aujourd'hui, en l'absence d'objectifs intégrés au PCAET (document supérieur au PLUi), il paraît compliqué de traduite réglementairement une réelle politique énergétique en la matière, alors même qu'au niveau national, l'instabilité est de mise depuis plusieurs années concernant l'encadrement des systèmes de production d'énergie renouvelable. De plus, le territoire dispose de contraintes pour ce type d'implantation (AIP Bibracte, aéroport de Saint-Yan, aéroport de Paray-le-Monial ...)
	<i>"L'Ae recommande de justifier l'exigence d'une distance minimale entre deux implantations agrivoltaïques et son importance par des critères objectifs ou de la reconsidérer."</i>	16	Le Grand Charolais va réétudier cette règle et remettre cette règle en débat au sein de ses instances politiques. Cette règle pourrait donc évoluer.

	<i>"L'Ae recommande d'effectuer une analyse précise du profil et des attentes des nouveaux arrivants et des habitants désireux de mobilité résidentielle ainsi que des ménages non motorisés pour définir des aménagements répondant à leurs besoins et à leurs attentes, en priorité dans le cadre de la réhabilitation de bâtis existants dans les centres anciens."</i>	16	Ces éléments pourront être étudiés de manière plus précise dans le cadre du schéma de mobilité simplifié et de l'éventuel futur Plan Local de l'Habitat.
--	---	----	---