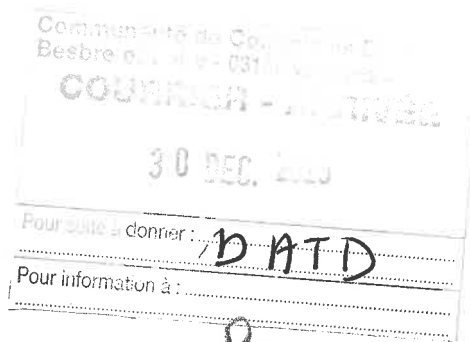




CHAMBRE
D'AGRICULTURE
ALLIER

Service Agronomie, Eau,
Environnement, Territoires



Monsieur le Président de la
Communauté de Communes
D'Entr'Allier Besbre et Loire
18 rue de Vouroux
03150 Varennes-sur-Allier

Moulins, le 19 décembre 2025

Objet

Consultation projet PLUI

Références

CJ/SAEET/CB/CD/AA

Dossier suivi par

Cédric BERTRAND

Siège Social

60, cours Jean Jaurès
BP 1727
03017 Moulins Cedex
Tél. : 04 70 48 42 42
Fax : 04 70 46 30 69
Email : cda.03@allier.chambagri.fr

Antennes

Lapalisse
Saint-Victor
Saint-Pourçain-sur-Sioule

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Établissement public
Loi du 31/01/1924
Siret 180 306 532 00011
APE 9411Z

www.allier.chambre-agriculture.fr



Monsieur le Président,

Par courrier électronique en date du 20 octobre 2025, vous m'adressez le projet du Plan Local d'Urbanisme intercommunal, arrêté en Conseil communautaire le 29 septembre 2025.

En tant que personne publique associée et dans le cadre de la consultation prévue par le Code de l'Urbanisme, la Chambre d'agriculture est attachée à la prise en compte de l'activité agricole et au maintien de zones agricoles cohérentes et fonctionnelles qui participent à l'économie locale et au cadre de vie des habitants.

Pour cela, la Chambre d'agriculture veille notamment à ce que les documents d'urbanisme assurent une consommation foncière économe et raisonnée, en mettant en relation les surfaces offertes à la construction dans le projet de PLUI et les objectifs que se fixe la collectivité locale en matière d'accueil de population et de besoins en nouveaux logements.

1- L'offre foncière constructible destinée à l'habitat

Les objectifs d'évolution démographiques et les besoins en nouveaux logements qui en découlent sont présentés dans le rapport de justification du PLUi.

Objectif démographique	Un taux de croissance démographique de 0 %/an entre 2019 et 2029 puis de 0,2%/an entre 2030 et 2035 soit une moyenne de 0,15%/an. Cela engendre un gain de 639 habitants par rapport à 2018 et une population totale de 25 412 habitants en 2035
Besoin total de logements supplémentaires entre 2019 et 2035	Hypothèses : - réduction de la taille des ménages de 2,1 personnes/ménage en 2018 à 2 en 2035 soit un besoin de 550 résidences principales supplémentaires d'ici 2035 - besoin de renouvellement du parc : 257 logements supplémentaires d'ici 2035 - création de 35 résidences secondaires d'ici 2035 - croissance démographique (0,15%/an) : 311 logements supplémentaires - passage de 15,8% de vacances en 2018 à 14% en 2035 : -179 logements > D'où un besoin total de 974 logements supplémentaires entre 2019 et 2035
Logements construits entre 2019 et 2024	84 logements construits entre 2019 et 2024
Besoin total de logements supplémentaires entre 2025 et 2035	Soit un besoin total de 890 logements supplémentaires entre 2025 et 2035
Potentiel de logements mobilisables par aménagement de bâtiments existants entre 2025 et 2035	Hypothèse : - 409 logements identifiés pour changement de destination - taux de rétention de 90% > Création de 42 logements par réhabilitation de bâtiments existants entre 2025 et 2035
Besoin de logements supplémentaires en construction neuve entre 2025 et 2035	Par différence entre le besoin total de logements et le potentiel mobilisable dans des bâtiments existants : > Besoin de 848 logements supplémentaires en construction neuve entre 2025 et 2035

On constate tout d'abord que l'objectif démographique (+ 0,15 %/an) est ambitieux au regard de la baisse démographique de - 0,58 %/an enregistrée entre 2013 et 2018.

Toutefois, il s'appuie sur une perspective de développement économique et de création de nouveaux emplois et reste modéré.

Parallèlement, est quantifié le potentiel de création de logements neufs dans les zones urbaines et à urbaniser du projet de PLU :

Potentiel de construction de logements en densification des enveloppes urbaines actuelles	Après définition de critères de prise en compte des dents creuses et travail d'affinage mené avec les élus de chaque commune, le potentiel de constructions neuves à l'intérieur des enveloppes déjà urbanisées est estimé à 626 logements.
Potentiel de construction de logements en extension des enveloppes urbanisées actuelles	Un besoin de 222 logements en extension a été identifié. Les zones 1AU qui ont toutes des OAP permettent la réalisation d'environ 215 logements. Les zones 2AU pouvant le cas échéant (remplissage des zones 1AU à 70% et soumis à modification du PLUi) compléter le besoin en logements.
Total	Le projet de plan de zonage offre un potentiel de 841 logements en constructions neuves sans compter les zones 2AU (147 logements potentiels)

Ainsi, le plan de zonage offre un potentiel de 841 logements en constructions neuves qui correspond au besoin estimé à 848 logements.

Ce potentiel semble toutefois sous-estimé. En effet :

- Les densités préconisées pour les villages et centralités villageoises, et inscrites dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) sont faibles (5 logements/ha pour les villages et 7 logements/ha pour les centralités villageoises) vis-à-vis d'un objectif de limiter l'impact des zones bâties sur la consommation d'ENAF. De plus, sur les autres territoires du département, les densités minimales sont plutôt de l'ordre de 10 logements/ha.

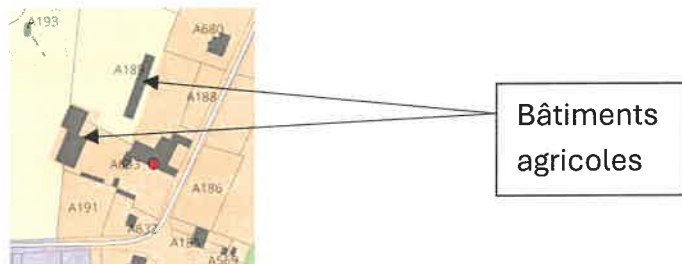
En outre, les OAP encouragent une « diversité d'habitat (habitat collectif, intermédiaire, maison groupées ou jumelées, habitat individuel sur lots libres...) ». Des densités aussi faibles ne répondent pas à cet objectif de diversification de l'offre de logements, objectif également inscrit dans le PADD (axe 1.3 : « garantir la production d'une offre de logements diversifiée et attractive pour toutes les générations »).

- Les taux de rétention foncière en dents creuses et en parcelles divisibles (en dents creuses : 40% pour les pôles structurants, les pôles relais de proximité et les centralités villageoises et 50% pour les villages ; en parcelles divisibles : 60% pour les pôles structurants, les pôles relais de proximité et les centralités villageoises et 70% pour les villages) semblent surestimés comparativement à ce qu'on observe couramment dans le département avec des taux de rétention de l'ordre de 30%.

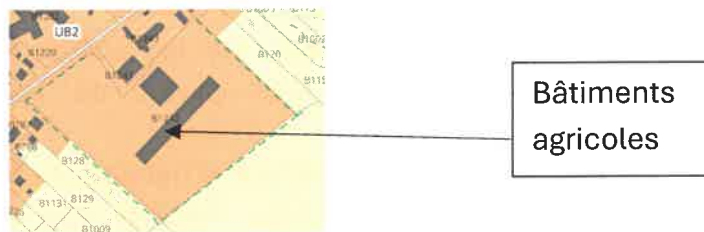
Examen du plan de zonage :

Malgré une volonté affichée de réduire l'impact des constructions neuves sur la consommation d'ENAF (grande majorité des nouvelles constructions en densification, changements de destination, zones AU avec OAP et à proximité des bourgs), certaines zones U et AU appellent des réserves :

- Des bâtiments qui semblent être agricoles sont en zones U ou à proximité immédiate zone dont le règlement ne permet pas les constructions agricoles. Par exemple, et sans que les cas mentionnés ci-dessous ne revêtent de caractère exhaustif :
 - A Avrilly, les bâtiments agricoles sur la parcelle A633 sont en zone U et le bâtiment d'élevage sur la parcelle A189 est à proximité immédiate de la zone U. Cette dernière se retrouve donc dans le périmètre inconstructible défini autour des bâtiments d'élevage en application de l'article L.111-3 du Code rural.



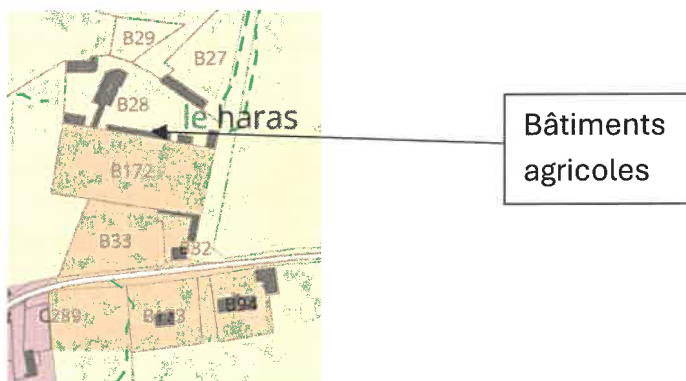
- A Jaligny-sur-Besbre, un site d'exploitation se trouve en zone U.



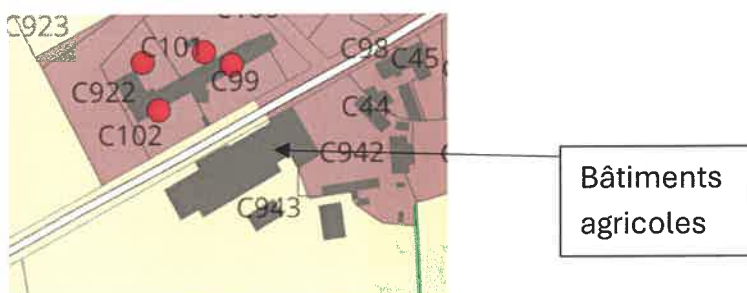
- A Saint-Léon, un site d'exploitation se trouve en zone U et une zone 1AU est délimitée à proximité immédiate.



- A Saint-Voir, une zone U est à proximité immédiate d'un site d'exploitation et se retrouve donc dans le périmètre inconstructible défini autour des bâtiments d'élevage en application de l'article L.111-3 du Code rural.



- A Thionne, une zone U est à proximité immédiate d'un site d'exploitation et se retrouve donc dans le périmètre inconstructible défini autour des bâtiments d'élevage en application de l'article L.111-3 du Code rural.



- La taille importante de certaines zones 1AU en extension des enveloppes urbaines actuelles et sur des parcelles agricoles ne semble pas forcément justifiée d'autant plus que les densités préconisées sont faibles (5 logements/ha pour les villages et 7 logements/ha pour les centralités villageoises) au regard de la nécessité de protéger les ENAF. Ainsi, par exemple, et sans que les cas mentionnés ci-dessous ne revêtent de caractère exhaustif :

- A Créchy, zone 1AU de 1,8 ha sur parcelle agricole avec une densité de 7 logements/ha.



- A Montaigu-le-Blin, zone 1AU de 1,8 ha sur parcelles agricoles avec une densité de 5 logements/ha.



- A Saint-Félix, zone 1AU de 1,3 ha sur parcelle agricole avec une densité de 5 logements/ha.



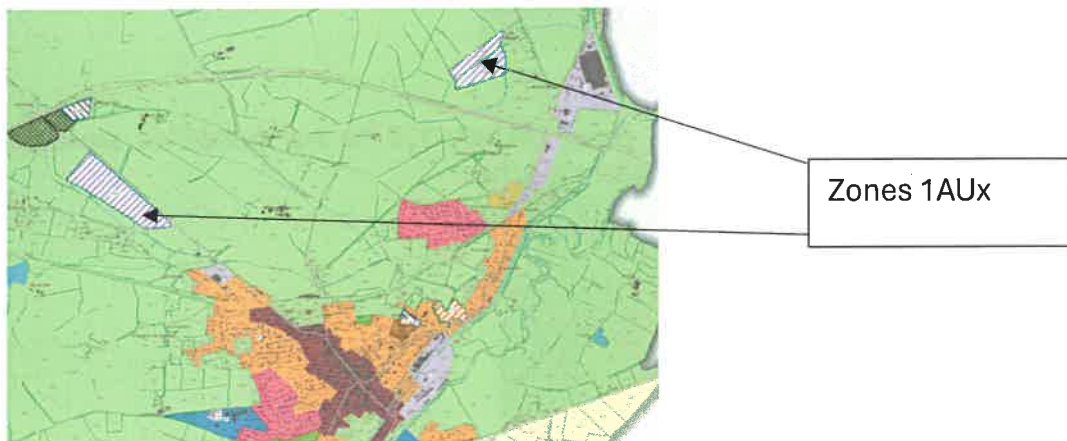
2- L'accueil d'entreprises et le développement économique

Les zones destinées au développement économique sont en grande partie localisées dans les pôles structurants à savoir Dompierre-sur-Besbre et Varennes-sur-Allier (54,4 ha sur les 65 ha de zones 1AUx). Le projet porté par la CC Entr'Allier Besbre et Loire a pour ambition de développer l'offre foncière économique sur ces zones bénéficiant des grands axes routiers que sont l'A79 et la RN7.

Afin de limiter l'impact du développement de ce foncier sur la consommation d'ENAF, le volet de justification du rapport de présentation indique que les zones existantes et faciles d'accès ont été privilégiées pour ce développement de foncier économique.

Cependant, l'analyse du plan de zonage montre des zones 1AUx éparpillées sur le territoire et non à proximité immédiate de zones économiques existantes :

- A Dompierre-sur-Besbre, les 2 zones 1AUx ne sont pas accolées aux zones économiques existantes.

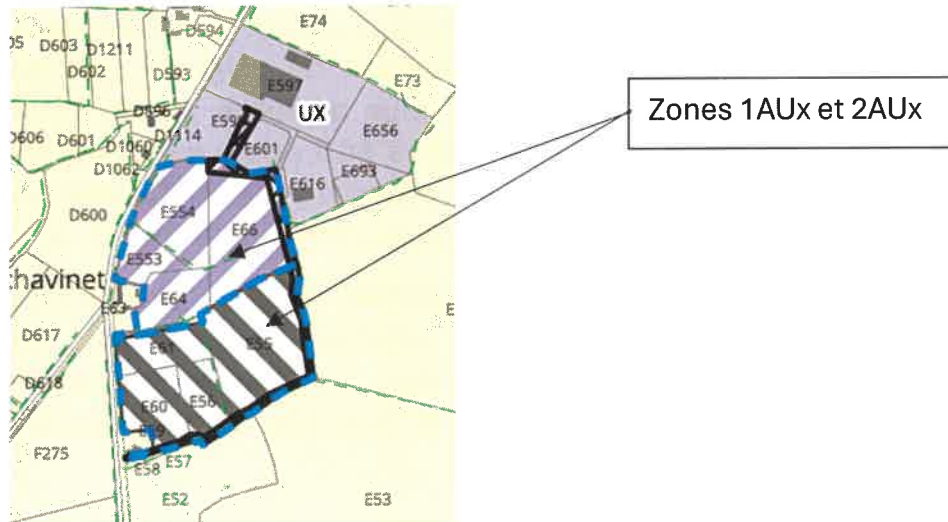


- Au Pin, la zone 1 AUx est isolée, en dehors de toute zone économique.



De plus certaines zones 1AUx et 2AUx posent question au regard des surfaces encore disponibles dans les zones d'activités économiques déjà existantes :

- A Saligny/Roudon, une zone 1AUx (2,94 hectares) et une zone 2AUx (3,25 ha) sont prévues dans la continuité d'une usine existante placée en zone Ux. Pourquoi une telle surface d'extension en zone AUx, alors qu'il existe encore des disponibilités dans la zone Ux ?



- A Saint-Pourçain-sur-Besbre, vers le lieudit « La Loubière », pourquoi prévoir une zone 2AUx alors qu'une partie de la zone 1AUx est encore disponible ?



Ces choix méritent d'être davantage justifiés. Il serait également utile de quantifier la surface encore disponible en zone Ux.

3- Bilan de la consommation foncière et adéquation avec les objectifs de la loi Climat et Résilience

D'après l'analyse présentée en page 58 du rapport de justification, l'application des dispositions de la loi Climat et Résilience en matière de réduction de l'artificialisation des sols conduit à un objectif maximal de 159 hectares de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) pour la période 2021-2035.

Selon le rapport de justification, la consommation d'ENAF résultant du plan de zonage serait de 172,8 hectares. Le dépassement de l'objectif resterait donc mesuré (14 hectares soit 8,6 %), d'autant plus qu'aucun projet d'envergure régionale n'a été identifié dans le SRADDET alors qu'il existe sur le territoire des activités dont le rayonnement dépasse le périmètre de la Communauté de communes (le PAL, les activités économiques à proximité de la RN7 et de l'A79).

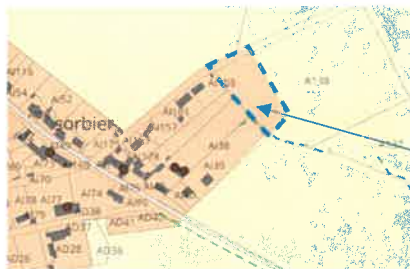
Cependant, le décompte de la consommation d'ENAF résultant du plan de zonage ne prend pas en compte les zones U à vocation d'habitat dont certaines apparaissent clairement en extension des enveloppes urbanisées et consommatrices d'ENAF. Ainsi, par exemple, et sans que les cas mentionnés ci-dessous ne revêtent de caractère exhaustif :

- Zone U à Langy en extension du bourg



Parcelles agricoles
en zone U en
extension du bourg

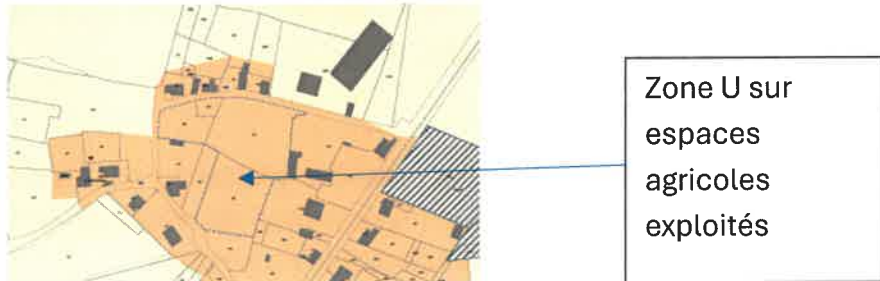
- Zone U à St-Voir en extension du bourg



Zone U en extension du bourg

Le décompte ne prend pas non plus en compte des espaces non bâtis plus ou moins insérés dans le tissu urbanisé mais toujours exploités par l'agriculture. Ainsi, par exemple, et sans que les cas mentionnés ci-dessous ne revêtent de caractère exhaustif :

- Zone U sur des espaces exploités par l'agriculture à Monétay/Loire



- Zone U sur des espaces agricoles exploités à Cindré



La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant du plan de zonage (172,8 hectares) apparaît donc sous-estimée.

Des choix méritent donc d'être opérés pour ajuster l'offre constructible aux besoins et préserver davantage les espaces naturels et agricoles.

4- La prise en compte de l'activité agricole et des sites agricoles bâtis

Le diagnostic agricole effectué est basé essentiellement sur le recensement agricole 2020. Les sites d'exploitations du territoire ne sont pas répertoriés rendant difficile leur prise en compte.

Il est inscrit dans le PADD l'objectif suivant « Conscients du potentiel de développement du territoire comme pilote en matière de diversification et d'innovation agricole, les élus d'Entr'Allier Besbre et Loire souhaitent faire de l'agriculture l'un des pivots de leur projet. ».

Comme évoqué précédemment, certains sites d'exploitation sont présents en zone U ou à proximité immédiate. Cela peut nuire à leur développement, les zones U n'ayant pas vocation à accueillir des constructions agricoles.

Le règlement de la zone A indique que « Les hangars de stockage de foin/paille, de rangement du matériel, les serres et silos sont admis dans la mesure où ils sont implantés sur le site principal de l'activité de l'exploitation et lorsque l'implantation projetée est justifiée par des impératifs techniques ou fonctionnels. ». Ce point paraît trop restrictif car dans le fonctionnement d'une exploitation ces types de bâtiments peuvent être nécessaires sans forcément être localisés sur le site principal.

L'examen du plan de zonage montre des zones naturelles N très étendues, couvrant une très grande partie voire la quasi-totalité du territoire de certaines communes. C'est le cas notamment à Beaulon, Chavroches, Cindré, Créchy, Dompierre/Besbre, Montaigu-le-Blin, Saint-Gérand-le-Puy, Sanssat, Thionne, Trézelles.

Certes le règlement de la zone N autorise les constructions agricoles, mais sous des conditions strictes : « Les nouvelles constructions et installations agricoles en lien avec une exploitation agricole déjà existante sont autorisées à condition que leur implantation dans la zone soit reconnue indispensable à l'activité agricole, justifiée par l'importance de l'exploitation et ses impératifs de fonctionnement, et sous réserve d'une localisation adaptée au site (implantée au sein ou à proximité immédiate de l'exploitation). ».

Il n'est pas fait mention des nouvelles constructions dans le cadre de l'installation d'une nouvelle exploitation. Ainsi, en zone N, toute création de site agricole bâti lié à l'installation d'un nouvel agriculteur est impossible, ce qui ne paraît pas compatible avec l'objectif d' « accompagner l'installation de nouvelles exploitations » inscrit dans l'orientation 2.2 du PADD.

De plus dans certains cas, des constructions agricoles, non localisées à proximité immédiate des bâtiments préexistants peuvent être nécessaires au fonctionnement de l'exploitation.

En conséquence, l'étendue des zones naturelles N dans le projet de zonage contraint très fortement le développement de l'agriculture sur le territoire. L'essentiel de ces zones N correspond davantage à la définition de la zone agricole A du Code de l'urbanisme : « secteur à protéger en raison du potentiel agronomique, biologiques ou économique des terres agricoles ». Il paraît donc souhaitable de revoir la délimitation des zones N au profit des zones A.

Dans le cadre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme, des « Eléments paysagers à préserver » sont identifiés et doivent être maintenus. Un certain nombre de haies et d'alignements d'arbres ainsi protégés sont à proximité immédiate de sites d'exploitation pouvant compliquer la construction de nouveaux bâtiments nécessaires à l'exploitation. Par exemple :

- A Vaumas, un site d'exploitation est contraint par la présence de haies protégées.



En conséquence, il paraît préférable de ne pas repérer d'éléments paysagers au titre de l'article L151-23, aux abords immédiats de sites agricoles bâtis.

5- Les bâtiments repérés comme pouvant changer de destination

Dans le projet de PLUi, 409 bâtiments sont identifiés comme pouvant changer de destination (par exemple ancienne grange qui pourrait être transformée en habitation).

Les critères pris en considération pour repérer ces bâtiments sont :

- Le bâtiment doit présenter un intérêt architectural ou patrimonial
- Le changement de destination ne doit pas compromettre l'exploitation agricole

Malgré le deuxième critère, un certain nombre de bâtiments identifiés comme pouvant changer de destination sont présents sur des sites d'exploitations. Par exemple :



Bâtiment pouvant changer de destination, identifié sur un site d'exploitation agricole à Diou



Bâtiment pouvant changer de destination, identifié sur un site d'exploitation agricole à Chavroches

De telles situations méritent d'être examinées au cas par cas, pour renoncer le cas échéant à des changements de destination qui viendraient faire obstacle au développement futur d'exploitations agricoles.

6- Les règles applicables pour la construction d'annexes et d'extensions aux habitations existantes en zones agricoles et naturelles

Les annexes fonctionnelles des habitations existantes en zone A et N sont autorisées sous les conditions suivantes, à compter de la date d'approbation du PLUi :

- Les annexes des habitations existantes sont limitées au nombre de deux et d'une superficie cumulée ne pouvant pas dépasser 50 m² d'emprise au sol et une hauteur maximale ne pouvant dépasser 6 mètres
- Une piscine, sous réserve de la disponibilité de la ressource en eau sur le long terme sur le territoire considéré.

Ces annexes et piscine devront être accolées au bâtiment principal ou se situer à 10 mètres maximum de la construction principale à usage d'habitation (distance mesurée entre les points les plus proches de chaque construction); Leurs intégrations devront être soignées dans le site, tant du point de vue architectural que paysager.

- Les annexes à usage d'abris pour animaux sont autorisées (hors activité agricole principale), à condition de ne pas être raccordées aux réseaux, d'être démontables et que leur hauteur ne dépasse pas 3,5 mètres.

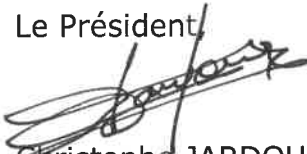
Les extensions des habitations existantes sont autorisées sous les conditions suivantes :

- ne pas dépasser 30 % d'emprise au sol de l'habitation existante ;
- ne pas conduire à la création de logements supplémentaires.

Ces dispositions n'appellent pas d'objection de la part de la Chambre d'agriculture. Elles sont compatibles avec la préservation des espaces agricoles et des conditions d'exploitation.

Mes services restent disponibles pour échanger avec vous sur les différentes observations mentionnées dans ce courrier.

Souhaitant que les documents d'urbanisme assurent un équilibre entre les diverses utilisations des espaces ruraux, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Président,

Christophe JARDOUX

