



Mission régionale d'autorité environnementale

**Auvergne-Rhône-Alpes**

**Avis délibéré de la Mission régionale d'Autorité environnementale  
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal  
(PLUi) de la communauté de communes Entr'Allier Besbre et  
Loire (03)**

**Avis n° 2026-ARA-AU-1833-N13698**

**Avis délibéré le 13 mai 2026**

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

La Mission régionale d'Autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), a décidé dans sa réunion collégiale du 5 mai 2026 que l'avis sur la plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Entr'Allier Besbre et Loire (03) serait délibéré collégalement par voie électronique entre le 6 mai 2026 et le 13 mai 2026.

Ont délibéré : Pierre Baena, Jeanne Garric, Stéphanie Gaucherand, Anne Guillabert, Jean-Pierre Lestoille, Yves Majchrzak, François Munoz, Anne Pons, Muriel Preux, Émilie Rasooly, Benoît Thomé et Véronique Wormser.

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le document qui fait l'objet du présent avis.

\*\*\*

La Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par les autorités compétentes le 13 février 2026 pour avis au titre de l'Autorité environnementale.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-23 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.

La Direction départementale des territoires de l'Allier et l'Agence régionale de santé<sup>1</sup> ont été consultées par courriel le 27 février 2026, et cette dernière a produit une contribution le 24 mars 2026.

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.

**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.**

<sup>1</sup> Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du code de l'urbanisme

## Synthèse de l'Avis

La communauté de communes Entr'Allier Besbre et Loire couvre un territoire rural situé dans le département de l'Allier, entre les pôles urbains régionaux de Moulins, Vichy, Lapalisse, Roanne et Digoïn. Elle est composée de 44 communes, dont les deux pôles structurants de Varennes-sur-Allier et Dompierre-sur-Besbre.

Le territoire se situe dans un secteur de bocage agricole encore en partie préservé compris entre la rivière Allier à l'ouest et le fleuve Loire à l'est. Le ruisseau de la Besbre coule en partie centrale du territoire. Le territoire est traversé par les RN7 et N79, principaux axes de déplacement.

La population s'élevait à 24 322 habitants en 2022, avec un taux annuel moyen de décroissance démographique de 0,6 % entre 2016 et 2022. Le parc de logements, constitué principalement de maisons individuelles, connaît une croissance décorrélée de la déprise démographique constatée sur le territoire. Les principales zones d'activités se situent à Varennes-sur-Allier, Dompierre-sur-Besbre, Le Donjon et Diou.

La consommation foncière de la période 2011-2021 est estimée à environ 255 ha (données de l'Observatoire national de l'artificialisation) et est majoritairement imputable à l'habitat.

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

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain, sur un territoire où l'urbanisation récente majoritairement à vocation résidentielle a généré un étalement urbain conséquent au détriment de terres agricoles;
- les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques du territoire, des espaces agricoles et naturels (secteurs bocagers, boisés, cours d'eau et leurs abords, notamment) et des tissus urbains;
- les paysages, les sites et le patrimoine, naturels et urbains;
- la ressource en eau (alimentation en eau potable et assainissement);
- les risques naturels et technologiques;
- le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre (GES).

La description de l'état initial de l'environnement identifie et caractérise ces enjeux de manière schématique. Des compléments seraient nécessaires sur plusieurs sujets, en particulier le paysage et la ressource en eau, afin de conduire à une prise en compte effective et satisfaisante de ceux-ci par le document.

L'analyse des incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du PLUi demeure générale, comme les mesures proposées au regard de celles-ci, non spécifiques au territoire considéré et non rattachées aux différents territoires de projets.

La prise en compte par le PLUi des enjeux identifiés ci-dessus appelle les principales remarques suivantes:

- le calcul de la consommation d'espace naturel, agricole et forestier consécutive à la mise en œuvre du PLUi , susceptible d'atteindre 300 ha alors que le rapport l'estime à 173 ha, nécessite d'être davantage étayé. Il conviendrait notamment de préciser et justifier les hypothèses retenues (évolution démographique, efficacité foncière des logements, rétention foncière), le volume de foncier déjà artificialisé mobilisable et de justifier la consommation foncière projetée en extension, au regard des besoins identifiés pour la création de logements et l'accueil d'activités économiques;
- par suite, la prise en compte des enjeux liés aux milieux naturels et au paysage, déjà partiellement assurée sur une grande partie du territoire par les zonages A et N, le repérage d'éléments à préserver et les principes figurant dans les OAP, est à renforcer, en reconsidérant et justifiant la nécessité d'une urbanisation importante en extension (voir point précédent) et en précisant les OAP, voire en inscrivant certains de leurs principes dans le règlement;
- enfin, la compatibilité du développement urbain envisagé par le PLUi avec les ressources du territoire en matière d'eau potable et d'assainissement doit être démontrée.

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

# Sommaire

<b>1. Contexte, présentation du territoire et du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et enjeux environnementaux.....</b>	<b>6</b>
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	6
1.2. Présentation du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).....	9
1.3. Principaux enjeux environnementaux du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et du territoire concerné.....	9
<b>2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation .....</b>	<b>10</b>
2.1. Aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de son évolution.....	10
2.1.1. Milieu naturel, biodiversité et continuités écologiques.....	10
2.1.2. Ressource en eau.....	11
2.1.3. Paysage, sites et patrimoine.....	11
2.1.4. Risques naturels et technologiques.....	12
2.2. Incidences sur l'environnement du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser.....	13
2.3. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement.....	14
2.4. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	14
2.5. Dispositif de suivi proposé.....	14
2.6. Résumé non technique du rapport environnemental.....	15
<b>3. Prise en compte des enjeux environnementaux par le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).....</b>	<b>15</b>
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	16
3.1.1. Développement de l'habitat.....	16
3.1.2. Accueil d'activités économiques et d'équipements.....	19
3.1.3. Synthèse.....	19
3.2. Milieu naturel, biodiversité et continuités écologiques.....	20
3.3. Paysage, sites et patrimoine.....	22
3.4. Risques naturels et technologiques.....	23
3.5. Ressource en eau.....	23
3.6. Énergie, émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques.....	24

# Avis détaillé

## 1. Contexte, présentation du territoire et du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et enjeux environnementaux

### 1.1. Contexte et présentation du territoire

La communauté de communes Entr'Allier Besbre et Loire couvre un territoire rural situé dans le département de l'Allier, entre les pôles urbains régionaux de Moulins, Vichy, Lapalisse, Roanne et Digoin. Elle est composée de 44 communes<sup>2</sup>, dont les deux pôles structurants de Varennes-sur-Allier et Dompierre-sur-Besbre. La majeure partie des communes (33) ne disposant pas d'un document d'urbanisme, le Règlement national d'urbanisme (RNU) s'y applique. Seules sept communes sont dotées d'un Plan local d'urbanisme (PLU) et quatre d'une carte communale. Une dizaine de communes ont lancé ou vont démarrer des études afin de définir une stratégie de développement autour du renforcement de leur bourg. Le territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (Scot).

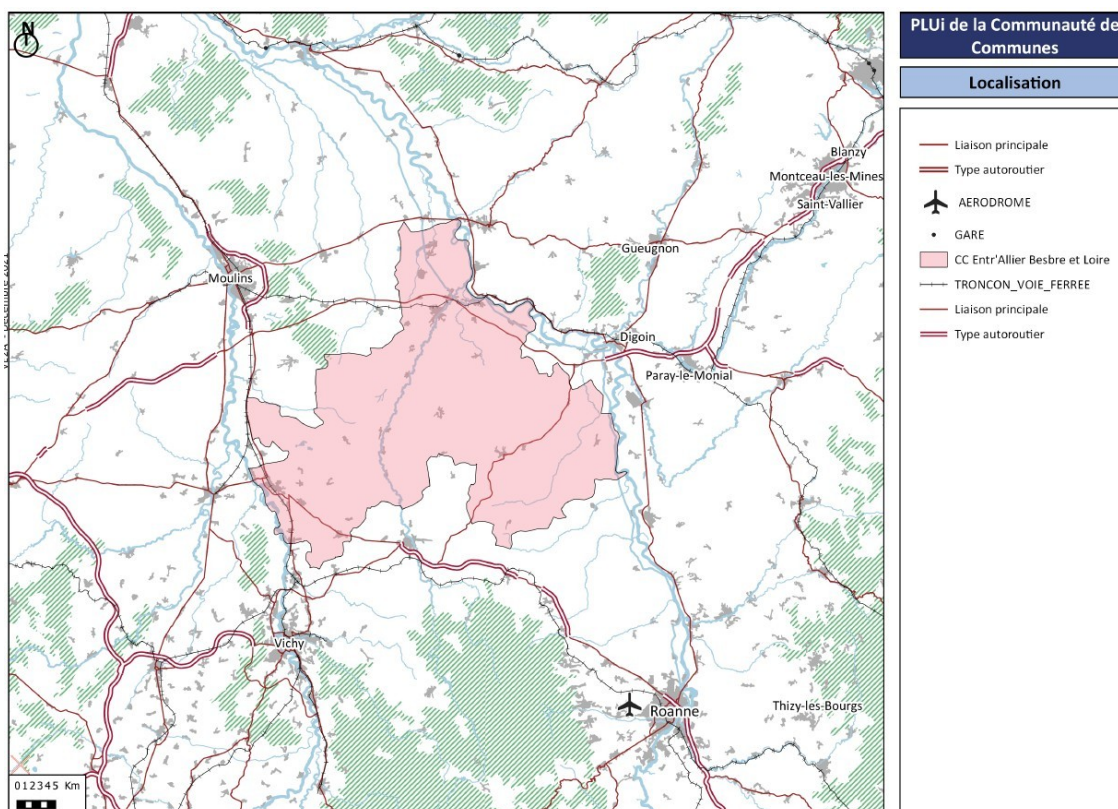


Figure 1: Localisation du territoire (source : rapport de présentation)

2 Avrilly, Beaulon, Boucé, Le Bouchaud, Châtelperon, Chavroches, Cindré, Créchy, Diou, Dompierre-sur-Besbre, Le Donjon, Jaligny-sur-Besbre, Langy, Lenax, Liernolles, Loddes, Luneau, Mercy, Monétay-sur-Loire, Montaigu-le-Blin, Montaiguët-en-Forez, Montcombroux-les-Mines, Montoldre, Neuilly-en-Donjon, Pierrefitte-sur-Loire, Le Pin, Rongères, Saint-Didier-en-Donjon, Saint-Félix, Saint-Gérard-de-Vaux, Saint-Gérard-le-Puy, Saint-Léger-sur-Vouzance, Saint-Léon, Saint-Pourçain-sur-Besbre, Saint-Voir, Saligny-sur-Roudon, Sanssat, Sorbier, Thionne, Treteau, Trézelles, Varennes-sur-Allier, Varennes-sur-Tèche, Vaumas

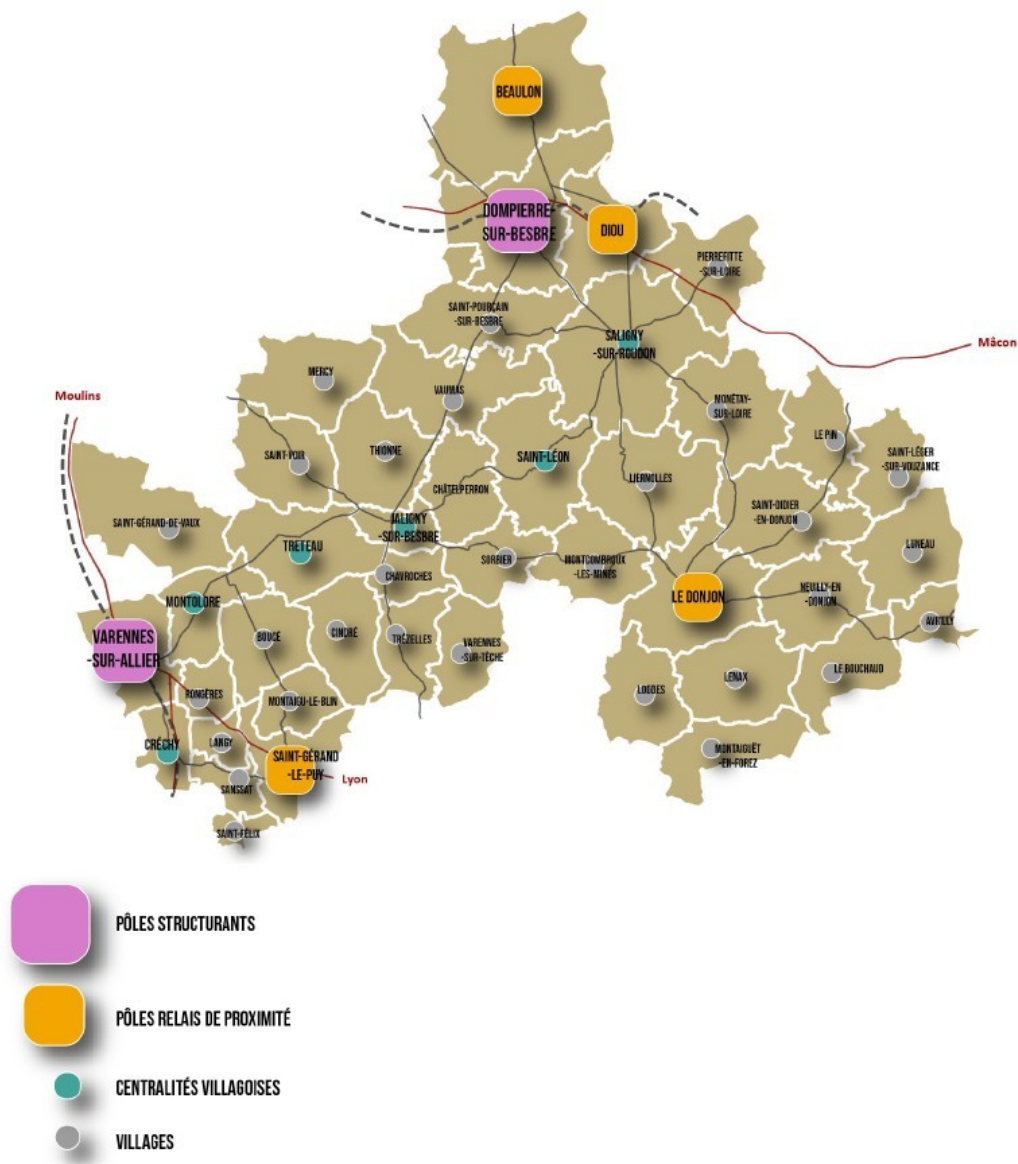


Figure 2: Armature territoriale du PLUi (source : rapport de présentation)

Le territoire se situe dans un secteur de bocage encore en partie préservé, au relief collinaire et vallonné. Il est principalement occupé par des milieux agricoles (presque 90 %), en particulier prairiaux. Moins de 10 % de la superficie du territoire est boisée. L'urbanisation est très limitée (moins de 3 %). Il est compris entre la rivière Allier à l'ouest et le fleuve Loire à l'est. Le ruisseau de la Besbre coule en partie centrale du territoire. Une partie des bourgs est située dans sa vallée: Dompierre-sur-Besbre, Jaligny-sur-Besbre et Vaumas, notamment. Le territoire est traversé par la RN7, en partie ouest à Varennes-sur-Allier, et la RN79 ou RCEA (Route Centre Europe Atlantique), au nord, à Dompierre-sur-Besbre.

La population de la communauté de communes s'élève à 24 929 habitants en 2018. Une baisse démographique est constatée sur la majeure partie du territoire ; seules neuf communes connaissent une croissance démographique, faible, pendant la période 2013-2018. Des données démographiques plus récentes, disponibles sur le site de l'Insee : population de 24 322 habitants en 2022 et taux annuel moyen de décroissance démographique de 0,6 % entre 2016 et 2022,



Le parc d'attraction et zoologique du Pal est le principal pôle d'attractivité touristique du territoire.

L'offre de campings est relativement développée : 8 sites pour un total de 273 emplacements.

Une forte dépendance du territoire à l'automobile est constatée: en particulier, les dernières données disponibles indiquent qu'environ 80 % des déplacements domicile-travail étaient réalisés en voiture en 2018, notamment vers l'extérieur du territoire<sup>4</sup>et, en particulier, vers les pôles d'emploi proches de Moulins, Vichy et Lapalisse. L'offre de transports en commun est limitée à trois lignes de bus du Conseil départemental et un réseau de transport à la demande. Les éventuels aménagements dédiés aux modes de déplacement doux (pistes cyclables, cheminements piétons) ne sont pas décrits, hormis ceux liés aux pratiques touristiques (itinéraires de cyclo-tourisme et circuits de randonnée).

La consommation foncière pendant la période 2011-2021 est estimée à environ 255 ha (données de l'Observatoire national de l'artificialisation) et est majoritairement imputable à l'habitat. Cette consommation d'espace pour l'habitat est estimée à 224 ha (RP T1, p.48) puis à 188,9 ha (RP T2, p.58) ; ce point doit être clarifié. Le PADD fixe un objectif de division par 2 de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) à horizon 2031 par rapport à la décennie passée, soit 127 hectares entre 2021 et 2031, puis de nouveau un objectif de division par 2 pour la période 2031-2040, soit environ 63 hectares.

## **1.2. Présentation du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)**

L'élaboration du PLUi a été prescrite par délibération du 15 avril 2021.

Le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du document est organisé autour de trois axes :

- « *Promouvoir un développement équilibré du territoire;*
- *Renforcer l'attractivité touristique et économique du territoire en s'appuyant sur les ressources disponibles et les filières économiques locales;*
- *Maintenir un territoire de biodiversité résilient face aux risques et au changement climatique »;*

se déclinant en quinze orientations.

Le projet de PLUi comporte de plus 71 Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles et deux OAP thématiques : « Commerce et artisanat » et « Trame verte, bleue et noire ».

## **1.3. Principaux enjeux environnementaux du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et du territoire concerné**

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

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain, dans un territoire où l'urbanisation récente majoritairement à vocation résidentielle a généré un étalement urbain conséquent au détriment de terres agricoles;

---

4 pour 67 % des actifs de la communauté de communes

- les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques du territoire des espaces agricoles et naturels (secteurs bocagers, boisés, cours d'eau et leurs abords, notamment) et des tissus urbains;
- les paysages, les sites et le patrimoine, naturels et urbains;
- la ressource en eau (alimentation en eau potable et assainissement);
- les risques naturels et technologiques;
- le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre (GES).

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

Le rapport de présentation est composé de quatre tomes<sup>5</sup> :

- Tome 1: Diagnostic et état initial de l'environnement;
- Tome 2: Rapport de justification;
- Tome 3: Évaluation environnementale;
- Tome 4: Résumé non technique.

Il comporte formellement l'ensemble des attendus du code de l'urbanisme<sup>6</sup>.

Il convient de souligner que les données figurant dans ce rapport, déjà anciennes (2018 pour les plus récentes), nécessitent d'être actualisées afin de disposer d'une vision à jour de la situation du territoire.

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

Le rapport étudie la superposition de 52 « secteurs de projet » identifiés avec les enjeux environnementaux du territoire (RP T3, p.7 à 107). En revanche, les critères de définition de ces secteurs ne sont pas précisés : s'agit-il des secteurs d'urbanisation en extension du tissu urbain, ou des secteurs couverts par des OAP ? Ce point nécessite d'être clarifié.

#### 2.1.1. Milieu naturel, biodiversité et continuités écologiques

Les zonages d'inventaire et de protection du milieu naturel du territoire sont localisés sur des cartes à une échelle inadaptée, trop petite, ne permettant pas d'identifier avec suffisamment de détails les secteurs de projet par exemple et ne sont pas décrits (RP T3, p.6 à 19) : sites Natura 2000<sup>7</sup> (7), Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff)<sup>8</sup> (43, dont 37 de

5 Les références de pages de cet avis se rapportant à ce document sont notées RP T1 à T4

6 Article R.151-1 et suivants

7 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « Oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS)

8 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 : de type I (secteurs de grand intérêt biologique ou écologique) et de type II (grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes)

type I et 5 de type II), arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APPB) (2) et sites gérés par le Conservatoire des espaces naturels (Cen) de l'Allier (4).

Les zones humides potentiellement présentes sur le territoire sont localisées (RP T3, cartes p.27 à 29). Des sondages pédologiques et des inventaires de la végétation réalisés sur une partie des « secteurs de projet » concernés par ces enveloppes (voir plus loin dans cet avis) ont identifié 5,8 ha de zones humides. Ces surfaces auraient dû être cartographiées.

Il est indiqué que « [...] seront déterminés : [les] principaux milieux et habitats d'intérêt écologique sur le territoire, [les] principales menaces sur l'intérêt écologique du territoire [et les] principaux enjeux écologiques sur le territoire » (RP T1, p.141). Ces éléments ont été étudiés par des inventaires. Les prospections ont été effectuées sur quatre jours du 8 au 11 avril 2025, ce qui est insuffisant au regard de l'étendue du territoire et de la prise en compte des variations saisonnières des espèces. Par ailleurs, ces inventaires ne concernent pas l'ensemble des secteurs, sans que cela soit expliqué .

Les tendances d'évolution des espèces contactées sur les différents « secteurs de projets » (RP T3, p.99 à 105) sont déterminées de façon schématique.

Enfin, les éléments constituant la trame verte et bleue du territoire (réservoirs de biodiversité, continuités écologiques et obstacles à celles-ci) sont cartographiés à une échelle trop petite (RP T1, p.142) ne permettant pas une analyse détaillée de cette trame et sa superposition avec les « secteurs de projet » (RP T3, p.63 à 65).

### **2.1.2. Ressource en eau**

Le territoire est concerné par (RP T3, p.7 et suivantes) :

- huit masses d'eau souterraine, toutes en bon état ;
- 33 masses d'eau superficielles, soit les trois principaux cours d'eau du territoire (Allier, Besbre et Loire) et leurs affluents, en état écologique globalement médiocre ;
- six aires de protection de captages pour l'alimentation en eau potable.

Par ailleurs, 41 stations de traitement des eaux usées sont identifiées. Le dossier indique, sans fournir d'explications, qu'« en 2023, 16 d'entre elles n'ont aucune charge entrante » (RP T3, p.8). Il précise également que seules « 16 sont considérées conforme en équipement et en performance en 2023 » (même page) sans fournir plus de précisions. Enfin, aucune donnée n'est fournie quant aux capacités résiduelles de ces équipements. Deux installations sont identifiées comme « à saturation (Rongères et Tréteau) » (RP T3, p.239), sans qu'un enjeu particulier soit identifié.

En ce qui concerne l'alimentation en eau potable, le rapport se limite à indiquer que « l'usage de l'eau sur le territoire est réparti entre l'eau potable, l'irrigation et l'industrie », sans fournir de données sur les volumes prélevés et les tensions éventuelles observées (RP T3, p.228).

**L'Autorité environnementale recommande de compléter significativement le diagnostic relatif à l'assainissement et à l'alimentation en eau potable.**

### **2.1.3. Paysage, sites et patrimoine**

Les principaux éléments caractéristiques du paysage sont cartographiés et décrits (RP T1, p.106 et suivantes). Ils concernent notamment :

- le relief, plus marqué à l'est qu'à l'ouest (plaine du Valençon) ;
- la végétation, composée de boisements et bosquets aux points culminants et fonds de vallées humides, de réseaux de haies (basses, arbustives et arborées) ainsi que d'arbres isolés sur l'ensemble du territoire, en régression.

Des cartes précisant la localisation de ces éléments sont établies à l'échelle des différentes entités paysagères du territoire (RP T1, p.122 et suivantes). Il n'est pas possible de les superposer avec celles de la trame verte et bleue, par exemple.

Le risque de banalisation du paysage est mentionné, en particulier dans les secteurs plus urbanisés comme Varennes-sur-Allier et Dompierre-sur-Besbre.

La nécessité d'une vigilance particulière est soulignée concernant l'implantation et l'intégration paysagère des projets de centrales photovoltaïques et des bâtiments de stockage (RP T1, p.29), sans que les modalités permettant d'assurer cette intégration soient précisées .

Ces éléments demeurent toutefois très schématiques et généraux, à une échelle qui ne permet pas de caractériser les enjeux paysagers du territoire. La superposition des secteurs de projet ne concerne que les périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits et des monuments historiques (RP T3, p.66), ce qui apparaît très insuffisant pour prendre en compte les enjeux paysagers.

**L'Autorité environnementale recommande d'identifier et de cartographier les enjeux du territoire en matière de paysage et de patrimoine, dont : silhouettes de bourg à maintenir, points de vue sur le grand paysage à préserver, entrées de ville à requalifier.**

#### **2.1.4. Risques naturels et technologiques**

Le territoire est concerné par quatre Plans de prévention des risques d'inondation (PPRi) relatifs à la Loire, l'Allier et la Besbre (RP T3, p.67 et cartes p.69 à 71) ; certains sont anciens, datant de 1997 (Dompierre-sur-Besbre) ou de 2008 pour Plaine de l'Allier et Varennes sur Allier. Plusieurs secteurs sont également identifiés comme particulièrement sensibles au risque de ruissellement des eaux pluviales ainsi qu'au phénomène d'inondation par débordement de nappe (RP T3, p.67 et cartes p.72 à 74). Il aurait été pertinent que ceux-ci soient cartographiés à une échelle facilitant la superposition entre ces secteurs et les secteurs de projet. Il n'est pas fait mention d'une prise en compte des effets du changement climatique sur ces aléas.

Les 34 Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) présentes sur le territoire sont localisées (RP T3, cartes p.79 à 81). Il aurait été pertinent qu'elles soient caractérisées ( industries, élevages, notamment) et que la distance en dessous de laquelle les secteurs de projets sont considérés comme « proches » soit justifiée.

**L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement en matière de risques naturels et technologiques sur la base de l'ensemble des éléments de connaissance disponibles, y compris en matière de changement climatique.**

## **2.2. Incidences sur l'environnement du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser**

Les effets potentiels du PLUi sur les enjeux environnementaux du territoire sont étudiés dans le rapport (RP T3, p.109 et suivantes).

L'analyse demeure très générale, particulièrement en ce qui concerne les impacts potentiels du PADD (RP T3, p.109 à 112), des règlements écrit et graphique (RP T3, p.113 à 117) et des OAP thématiques (RP T3, p.117 à 121). Elle est un peu plus détaillée concernant les OAP sectorielles (RP T3, p.121 à 169).

Les impacts négatifs ne donnent pas lieu systématiquement à des mesures d'évitement et de réduction, alors que c'est requis dans la démarche d'évaluation environnementale (L.122-6 code de l'environnement). Cela concerne les incidences négatives générales du PADD et du règlement écrit, par exemple :

- « *le développement économique projeté le long de l'A79 et la RN7 peut être source de détérioration des paysages le long de ces axes* » (RP T3, p.110);
- « *le développement démographique attendu sur 2030-3035 n'est pas priorisé sur les pôles structurants. Le maintien d'une croissance démographique sur les villages augmente les déplacements véhiculés du quotidien et les besoins en énergie* » (RP T3, p.112);
- « *aucune part minimum de surface à traiter en espace vert perméable* » dans les zones UA, UB, 1AU et 1AUb (RP T3, p.115, 116);

comme celles, plus localisées, des OAP sectorielles, par exemple :

- « *implantation d'une construction sur un secteur non urbanisé [entraînant de la] consommation d'espace* » (RP T3, p.128, 130, 131, etc.) ;
- « *nécessité de défrichage/abattage d'arbre pour la construction du logement* » (RP T3, p.128) ou encore « *destruction d'une haie* » (RP T3, p.153) ;
- « *développement de logements pavillonnaires sur une parcelle non prospectée potentiellement en zones humides* » (RP T3, p.137).

De même, l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 conclut que « *au regard de la présence de sept sites Natura 2000 et de leurs vulnérabilités au sein du territoire, la présente procédure d'élaboration du PLUi Entr'Allier Besbre Loire est de nature à y porter des incidences directes et indirectes* » (RP T3, p.180), sans proposer de mesures pour les éviter, les réduire et si besoin les compenser, ce qui constitue une lacune du projet, à combler.

En effet, les mesures proposées au regard des impacts potentiels sur les différentes thématiques environnementales liés à la mise en œuvre du PLUi (RP T3, p.191 à 204) demeurent très générales, non spécifiques au territoire considéré et non rattachées aux différents secteurs de projet.

**L'Autorité environnementale recommande de présenter les mesures prévues pour éviter, réduire et si besoin compenser les incidences du projet sur l'ensemble des enjeux environnementaux et particulièrement sur l'atteinte des objectifs des sites Natura 2000.**

Les incidences du projet de document sur les principaux enjeux environnementaux identifiés sont abordées dans la partie 3 du présent avis.

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

Le tome 3 du rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le PADD, les OAP, ainsi que les règlements écrit et graphique.

### **2.4. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur**

La communauté de communes n'étant pas partie prenante d'un Scot, le PLUi doit prendre en compte ou être compatible avec l'ensemble des plans et schémas concernant le territoire (RP T1, schéma p.39).

Une analyse de l'articulation du PLUi avec ces documents est menée dans le rapport de présentation (RP T3, p.209 à 234). Elle concerne en particulier :

- le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) Entr'Allier Besbre et Loire<sup>9</sup> ;
- le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Auvergne-Rhône-Alpes<sup>10</sup> ;
- le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire-Bretagne pour la période 2022-2027<sup>11</sup> ;
- le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Allier Aval<sup>12</sup> ;
- le Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne 2022-2027<sup>13</sup> ;
- le Schéma régional des carrières (SRC) Auvergne-Rhône-Alpes<sup>14</sup>.

L'analyse de l'articulation du projet de PLUi avec ces documents reste largement au stade de principes et demeure très peu territorialisée et illustrée. Or, il s'agit d'identifier en quoi le PLUi non seulement n'empêche pas l'atteinte de leurs objectifs environnementaux mais surtout contribue à les atteindre.

Toutefois, le dossier ne dit pas comment la commune entend s'approprier et décliner le plan régional santé environnement 4 (PRSE4 2024-2028), en ce qui concerne plus particulièrement la ressource et la qualité de l'eau.

La prise en compte par le PLUi des enjeux propres à ces différents documents est spécifiquement étudiée dans la partie 3 du présent avis.

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

Des indicateurs permettant de caractériser les impacts potentiels sur l'environnement de la mise en œuvre du PLUi et, en cas d'écart par rapport aux objectifs, d'ajuster son contenu, sont présentés dans le rapport de présentation (RP T3, p.236 à 241).

L'Autorité environnementale interroge la pertinence de certains de ceux-ci, concernant les principaux enjeux liés à la mise en œuvre du document :

---

9 Adopté en 2021

10 Approuvé en avril 2020

11 En vigueur depuis le 4 avril 2022

12 Approuvé le 13 novembre 2015

13 Arrêté le 15 mars 2022

14 Approuvé le 8 décembre 2021

- en matière de consommation foncière : la définition de la « *surface de l'espace urbain* » doit être complétée pour disposer d'un indicateur pertinent. Par ailleurs, l'identification du « *zonage du PLUi* » indiqué comme « *données ou outils à utiliser* » est incorrecte : celui-ci ne représentera pas la consommation d'espace réelle au cours de la durée d'application du document. Par ailleurs, plusieurs indicateurs complémentaires seraient plus pertinents pour évaluer l'optimisation de la consommation foncière : logements produits sans consommer d'Enaf (logements vacants remis sur le marché, densification, changements de destination, opérations de démolition – reconstruction), logements produits dans le tissu urbain n'entraînant pas d'extension de la tâche urbaine (comblement de dents creuses, divisions parcellaires), densité des logements produits (nombre par hectare), ou encore, pour les surfaces d'activité, mutualisation d'espaces et densification des zones d'activités existantes;
- en matière de biodiversité : les surfaces des zones N et A (fixées par le règlement graphique du PLUi), les surfaces de zones humides protégées au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme ou encore les espaces verts à protéger (faisant l'objet de surzonages dans ce même règlement) ne sont pas des indicateurs utiles, car leurs évolutions resteront très marginales. En revanche, certains paramètres nécessiteraient d'être suivis, par exemple les linéaires de haies, arbres et boisements détruits ou créés, ou encore les surfaces artificialisées en particulier en extension de la tâche urbaine (voir point précédent);
- en matière de paysage : le « *suivi des principes d'aménagement du livret des OAP* » nécessiterait d'être précisé pour permettre un suivi opérationnel.

**L'Autorité environnementale recommande de revoir le dispositif de suivi des incidences potentielles de la mise en œuvre du PLUi sur l'environnement, afin d'en garantir le caractère opérationnel.**

## **2.6. Résumé non technique du rapport environnemental**

Ce résumé permet de prendre connaissance, de manière satisfaisante, du projet de PLUi et de la démarche d'évaluation environnementale dont son élaboration a fait l'objet.

**L'Autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique afin qu'il prenne en compte les principales conclusions et recommandations du présent avis.**

## **3. Prise en compte des enjeux environnementaux par le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)**

L'Autorité environnementale relève que les plans de zonage par communes fournis dans le dossier ne couvrent pas l'intégralité de chacune des communes, ni même parfois l'intégralité du principal secteur urbanisé de chaque commune. Ainsi, il est souvent nécessaire de se reporter au plan de zonage global du territoire, lourd à manipuler et dont l'échelle ne permet pas une localisation précise de toutes les informations (en particulier le périmètre des OAP). Ce point est particulièrement problématique pour prendre connaissance du projet de PLUi.

Par ailleurs, la numérotation adoptée pour désigner les OAP sectorielles dans le dossier est très peu pratique; il aurait été plus aisé pour la compréhension du document que celles-ci portent un numéro unique (1 à 71) plutôt que de recommencer la numérotation à chaque nouveau type de secteur considéré (habitat, activités économiques, équipements, loisirs).

En conséquence, les OAP seront mentionnées dans la suite de cet avis de la façon suivante :

- OAP 1 à 34 : logement en zones Ua, Ub, 1AUa et 1AUb;
- OAP-2AUb 1 à 14 : logement en zone 2AUb;
- OAP-1AUx 1 à 11 : économie et commerce en zone 1AUx;
- OAP-2AUx 1 à 9 : économie et commerce en zone 2AUx;
- OAP-AUe 1 et 2 : équipements en zone AUe;
- OAP-1AUI 1 : loisirs en zone 1AUI.

Une liste de l'ensemble des OAP sectorielles figure en annexe du présent avis.

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

#### **3.1.1. Développement de l'habitat**

##### Hypothèse démographique

Le scénario démographique retenu est le suivant :

- enrayement de la baisse démographique pour atteindre une stabilisation de la population sur la période 2019-2029;
- croissance limitée pendant la période 2030-2035 : environ + 0,2 % par an, soit un gain annuel d'environ 53 habitants.

Un gain total d'environ 268 habitants sur le territoire est ainsi attendu à l'horizon 2035.

Les chiffres de la population prévisionnelle ainsi calculés sont erronés, car ils sont basés sur une population en 2019 de 26 684 habitants (et donc 26 952 habitants en 2035) au lieu de 24 684 selon l'Insee (RP T2, p.22). Le gain réel attendu est ainsi de 248 habitants<sup>15</sup>.

Dans tous les cas, l'hypothèse démographique retenue apparaît trop ambitieuse au regard de la tendance récente, marquée par la poursuite de la baisse démographique observée entre 2016 et 2022 (- 0,6%). La population actuelle (24 322 habitants en 2022) est ainsi déjà inférieure de plus de 350 habitants à celle que le projet prévoit de maintenir jusqu'en 2030. Il conviendrait, au maximum, de fixer un objectif de maintien de la population actuelle à l'horizon 2035.

##### Besoin en logements

Les chiffres présentés ci-dessous sont issus d'une analyse menée par l'Autorité environnementale, les détails des calculs et explications de méthode étant fournis lorsque nécessaire. Les chiffres figurant dans le dossier (RP T2, p.26 à 28) apparaissent en effet inexacts du fait d'hypothèses peu pertinentes ainsi que de méthodes de calcul non détaillées, voire manifestement erronées.

Le besoin sur la durée d'application du PLUi est réparti entre :

- les logements nécessaires au maintien de la population présente (« point mort »), prenant en compte :

---

<sup>15</sup> = 24 932 habitants en 2035 (= 24 684 x 1,002<sup>5</sup>) – 24 684 habitants en 2030

- le phénomène de desserrement des ménages : 588 logements<sup>16</sup> (estimés à 550 dans le dossier);
- le renouvellement du parc de logements par opérations de démolition / reconstruction de logements actuellement habités : estimé à 257 logements (ces logements ne nécessitent pas de mobiliser du foncier, comme détaillé plus loin). Il est à noter que les logements créés par changement de destination de locaux commerciaux ou d'activités, inclus dans cet ensemble dans le dossier, ne doivent pas être comptabilisés ainsi; il s'agit en effet d'une ressource à mobiliser pour produire des logements (comme développé dans le présent avis);
- les logements nécessaires à l'accueil de nouvelle population : 124 logements<sup>17</sup> (estimé à 311 dans le dossier, sans explication). Comme vu précédemment, au regard de la dynamique démographique observée sur le territoire, sur une bonne partie de la durée d'application du PLUi déjà écoulee (2018 – 2026), il apparaîtrait réaliste de prendre l'hypothèse, déjà ambitieuse, d'un enrayement de la perte de population, et donc de l'absence d'accueil de population.

Au total, pour l'Autorité environnementale, il apparaît donc que **la production de 845 logements<sup>18</sup> serait nécessaire.**

Ce besoin pourra en partie être satisfait par :

- la mobilisation de logements vacants qui seront réhabilités, estimée dans le dossier à 179 logements ;
- la mobilisation de résidences secondaires transformées en résidences principales, estimée dans le dossier à 35 logements ;
- le changement de destination de locaux commerciaux ou d'activités en logements, estimé dans le dossier à 42 logements ;

ce qui implique la **nécessité de construire un maximum de 589 logements<sup>19 20</sup>, soit environ 35 unités par an.** Ce chiffre est largement inférieur aux 57 logements/an évoqués dans le dossier (RP T2, p.28).

#### Consommation d'espace induite

Le dossier précise que les logements neufs devront en priorité être produits dans les pôles structurants et les pôles relais de proximité, puis par défaut dans les centralités villageoises et les villages (RP T2, tableau p.31).

Le rapport indique qu'une étude de densification a été réalisée afin d'identifier sur chacune des communes (RP T2, p.36 et suivantes) :

- les enveloppes urbaines : bourgs et principaux hameaux structurants ;

16 = nombre de logements nécessaire pour accueillir la population en 2035 - nombre de logements nécessaire pour accueillir la même population en 2018

= population 2018 / taille des ménages en 2035 - population 2018 / taille des ménages en 2018  
= (24 684 / 2) - (24 684 / 2,1)

17 = nombre de logements nécessaire pour accueillir la population en 2035 / taille des ménages en 2035  
= 248 / 2

18 = 588 + 257

19 = 845 – (179 + 35 + 42)

20 Il convient de noter que ce chiffre intègre les logements déjà construits sur la période d'application du PLUi : 84 sur la période 2019-2023 (RP T2, p.42)

- le potentiel mobilisable situé au sein de ce tissu urbain existant. Sont concernés :
  - les parcelles non bâties (« dents creuses »). Il est précisé que seules les surfaces supérieures à 200 m<sup>2</sup> ont été comptabilisées;
  - les grands terrains partiellement bâtis pouvant faire l'objet d'une division foncière (supérieurs à 200 m<sup>2</sup> également);
  - le foncier mutable : parcelles dont le bâti pourrait être réhabilité ou renouvelé. À la lecture du dossier, aucune parcelle de ce type n'a été identifiée. Ce point appelle une vérification.

Au total, **un potentiel constructible de 120,5 ha a été identifié dans le tissu urbain.**

Cette étude de densification n'est pas fournie. Or, ces surfaces doivent être identifiées pour assurer qu'elles se situent bien dans le tissu urbain en renouvellement et non potentiellement en extension de celui-ci. En effet, comme souligné plus loin dans cet avis, les enveloppes des zones U définies, qui sont censées se limiter à l'urbanisation existante, incluent également des parcelles en extension.

En prenant en compte les hypothèses suivantes :

- densités bâties<sup>21</sup> :
  - 15 logements/ha dans les pôles structurants;
  - 10 logements/ha dans les pôles relais de proximité;
  - 7 logements/ha dans les centralités villageoises;
  - 5 logements/ha dans les villages;
- taux de rétention : entre 40 et 70 % (hypothèse retenue dans le dossier) suivant le niveau de polarité et la typologie des parcelles considérées (dents creuses ou parcelles divisibles),

**la construction de 626 logements au sein des zones urbaines de l'intercommunalité a été jugée potentiellement possible.**

Ce potentiel semble ainsi largement suffisant pour satisfaire les besoins du territoire en termes de création de logements (589 unités : voir ci-dessus), d'autant que les hypothèses prises demeurent assez peu contraignantes : densités relativement faibles (800 m<sup>2</sup> de terrain au minimum par logement, excluant de fait toute typologie autre que la maison individuelle, en contradiction avec le PADD qui fixe pour objectif de « *diversifier les typologies de logements, notamment de petite taille [...] afin de répondre aux besoins liés au vieillissement de la population [et] au développement des parcours résidentiels internes au territoire* » (RP T1, p.13)) et taux de rétention importants.

Le volume de logements à prévoir en extension de l'urbanisation existante, même s'il demeure limité (222 logements : RP T2, p.44), n'apparaît pas justifié.

La **consommation d'espace pour la création de logements** prévue par le PLUi s'élève ainsi à :

- dans le tissu urbain : 120,5 ha ;

21 pour les parcelles supérieures à 800 m<sup>2</sup>. En deçà, la production d'un seul logement a été retenue, ce qui est le cas également pour les parcelles issues de divisions

- en extension de celui-ci : 24,7 ha en zones 1AU (RP T2, p.46) auxquels il convient d'ajouter 12,56 en zones 2AU (RP T2, p.47-48), ainsi que 29,72 ha de « coups partis » (consommation foncière de la période 2018-2026), soit environ 67 ha.

soit un total d'**environ 187 ha**.

Cependant, il conviendrait de distinguer, parmi ces surfaces, celles portant sur des espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) dont la mobilisation pour la construction de logements devra être comptabilisée comme de la consommation d'Enaf. Le dossier ne permet pas d'évaluer ce point, pourtant central dans la démarche.

Or, **la consommation d'espace pour l'habitat identifiée dans le dossier se limite, de manière erronée, à 54,5 ha<sup>22</sup>** (RP T2, p.58), n'incluant donc ni la consommation d'Enaf éventuelle dans le tissu urbain, ni celle prévue en extension urbaine dans les zones 2AU.

### 3.1.2. Accueil d'activités économiques et d'équipements

65 ha de **zones à urbaniser à vocation économique** (1AUx et 2AUx) ont été identifiés en extension de l'urbanisation (RP T2, p.51), auxquels doivent être ajoutés 35,49 ha de « coups partis » (consommation foncière entre 2018 et 2026), soit un total d'**environ 100 ha**.

Aucune justification n'est apportée concernant la nécessité de ces surfaces (demandes d'installations, rythme de remplissage des zones existantes sur la période récente, notamment) ainsi que les possibilités de mobilisation du foncier sans consommation d'espace supplémentaire, notamment par la densification et la mutualisation au sein des zones d'activité existantes. À ce sujet, les dispositions applicables à l'ensemble des OAP sectorielles économiques / commerciales comprennent des principes de densification, d'extension de bâtiments existants et de mutualisation de parkings (OAP, p.102); l'économie potentielle de foncier par l'application de ces dispositions dans les zones existantes, quantifiée et justifiée, pourrait figurer comme mesure d'évitement et de réduction. Les options existantes en termes de développement économique du territoire ne sont pas exposées.

La **consommation d'espace pour les équipements** est estimée à **16,7 ha**. Elle consiste principalement en un projet d'extension du parc de Loisirs « Le Pal » sur une surface de 14,6 ha (p.54).

### 3.1.3. Synthèse

La consommation d'espace Naf sur le territoire sur la période d'application du PLUi (2018-2035) est ainsi estimée à 173 ha environ<sup>23</sup> (RP T2, p.58).

Or, comme vu précédemment, celle-ci semble pouvoir s'élever à presque 300 ha en prenant en compte l'ensemble de la consommation foncière pour l'habitat (incluant les « coups partis », la consommation foncière dans l'enveloppe urbaine et les zones 2AU).

Enfin, la consommation d'espace potentielle liée à la mobilisation des emplacements réservés n'est pas évaluée.

**L'Autorité environnementale recommande de reconsidérer et de justifier :**

- **pour l'habitat :**

<sup>22</sup> = 29,72 ha consommés sur la période 2018-2026 + 24,8 ha en zone 1AU

<sup>23</sup> = 54,5 ha pour l'habitat + 100,5 ha pour les activités économiques + 17 ha pour les équipements

- l'hypothèse démographique retenue;
  - le besoin de logements à construire, en particulier en extension de l'urbanisation existante;
  - les hypothèses retenues en termes de densité des logements et de rétention foncière;
  - la consommation foncière envisagée dans le tissu urbain pour l'habitat;
  - *in fine*, la consommation d'espace naturel, agricole et forestier nécessaire pour l'habitat;
- pour les activités économiques et les équipements : la nécessité d'une consommation foncière élevée (presque 120 ha) et la possibilité de mobiliser du foncier déjà artificialisé (renouvellement urbain ou densification), en lien avec les options de développement économique du territoire.

### 3.2. Milieu naturel, biodiversité et continuités écologiques

Les **zones naturelles et forestières (N)** couvrent les espaces à vocation naturelle, considérés comme à enjeux « forts » (Znieff I, zones humides, zones inondables, réservoirs de biodiversité de la trame verte et bleue régionale, périmètres de protection de captage) et « secondaires » (boisements, secteurs potentiellement humides, fonds de vallées humides, prairies). Elles intègrent également les hameaux et constructions isolées situés au sein de ces secteurs. Le règlement ne permet aucune construction nouvelle hors quelques exceptions, sous conditions (Règlement écrit, p.237-238).

Les **zones agricoles (A)** couvrent les espaces destinés principalement aux activités agricoles et aux constructions qui leur sont directement nécessaires. Elles intègrent également les hameaux et constructions isolés situés au sein de ces secteurs. De même, son règlement ne permet que des types limités de constructions nouvelles, sous conditions (Règlement écrit, p.220-221).

Ces zones A et N couvrent la majorité du territoire.

Par ailleurs, les éléments à protéger au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme sont identifiés au plan de zonage :

- les haies et alignements d'arbres remarquables, identifiés comme les plus stratégiques. Si un inventaire exhaustif n'a, *a priori*, pas été réalisé, le dossier ne mentionnant qu'une « [identification] par les élus sur la base de leur connaissance fine du terrain, des usages et de leur rôle » (RP T2, p.79), il apparaît qu'une très forte proportion de la trame bocagère est couverte par cette protection ;
- les parcs arborés et jardins au sein des zones urbanisées ;
- les mares et plans d'eau ainsi que les zones humides avérées sur la base des études de terrain réalisées (uniquement au droit de certains des secteurs de développement : voir plus loin dans cet avis).

Les **zones urbaines (U)** couvrent majoritairement les espaces déjà urbanisés du territoire :

- à vocation principale d'habitat ou mixtes : UA (centres-villes / centres-bourgs historiques denses dans lesquels un front bâti est existant), UB (tissus urbains relativement denses : hameaux) et UC (tissus pavillonnaires) ;

- à vocation économique : UX;
- accueillant des équipements : UE;
- à vocation d'activités touristiques et de loisirs : UI.

Si l'enveloppe urbaine des zones U est globalement calée sur la limite des parcelles déjà urbanisées, elle rend possible toutefois ponctuellement un développement de l'urbanisation en extension du tissu urbain sans que celui-ci soit identifié ni justifié.

À titre d'exemple, si la plupart des OAP définies en zone Ua ou Ub concernent des dents creuses du tissu urbain ou permettent un épaississement de celui-ci, plusieurs secteurs sont situés en extension sur des terrains agricoles ou naturels : OAP 11, 12, 15 (de surcroît au droit d'une coupure d'urbanisation), 16 (idem), 17, 18, 24, 27 (également dans une coupure d'urbanisation), ou encore 30. Par ailleurs, l'OAP 28, qui permet un épaississement du tissu urbain concerne un secteur boisé comportant une zone humide présentant ainsi potentiellement d'importants enjeux écologiques.

Les **zones à urbaniser à vocation résidentielle (1AUa, 1AUb et 2AUb), économique (1AUX et 2AUX), d'équipements (AUE) et de loisirs (1AUI)**, se situent pour la plupart en extension du tissu urbain, le plus souvent sur des terrains agricoles. L'OAP 8 et l'OAP-2AUb 3 se trouvent au niveau de coupures d'urbanisation (concernant la première, l'ordre du phasage -1 et 2- pourrait utilement être inversé afin de conserver cette coupure d'urbanisation lors de la première phase de l'aménagement).

Il convient de relever que plusieurs de ces secteurs concernent des parcelles situées en dents creuses de l'urbanisation (ex : OAP 1, 13, 21, 23, 25, 26 et 33 / OAP-2AUb 2, 4, 9, 11, 12, 13, 14), ce qui conduirait logiquement à les désigner comme prioritaires en termes d'aménagement (moyennant la prise en compte de leurs enjeux écologiques).

L'OAP thématique « Trames verte, bleue et noire » définit un ensemble de mesures pour préserver le milieu naturel au niveau des secteurs aquatiques, boisés, prairiaux, cultivés, voire urbains (« nature en ville »), ainsi que les continuités écologiques entre ceux-ci (OAP, p.168 à 184).

Une partie des OAP sectorielles (dans les secteurs Ua, Ub, 1AUa, 1AUb, 1AUX, AUE et 1AUI) impose également des principes en faveur du maintien des continuités écologiques :

- presque systématiquement, la présence d'alignements de haies et d'arbres en périphérie des secteurs concernés;
- des « *franges vertes* » à aménager pour renforcer ces interfaces;
- dans quelques cas, des secteurs de « *jardins / bandes végétalisés* » au droit de secteurs déjà végétalisés à l'intérieur des OAP;
- dans un seul cas, la protection d'arbres remarquables (OAP 19).

Les remarques suivantes peuvent néanmoins être émises concernant les dispositions de ces OAP :

- il devrait être précisé explicitement que les alignements d'arbres et haies périphériques existants doivent être préservés (la quasi-totalité des OAP est concernée);
- de nombreux secteurs comportent des haies, alignements d'arbres et arbres isolés à l'intérieur de leur périmètre, sans que ceux-ci soient repérés et que leur maintien soit assuré et inclus dans l'aménagement prévu (OAP 1, 10, 11, 13, 17, 20, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 33 /

OAP-1AUx 1, 2, 3, 4, 6, 7 / OAP-1AUI 1). Les formulations employées demeurent peu précises et peu contraignantes : « *les arbres et haies existantes devront être préservées au maximum afin de conserver l'écosystème existant* », « *l'aménagement du secteur devra intégrer la création et la préservation d'alignements de haies et d'arbres* », ou encore « *le site dispose de nombreux arbres, faisant l'essence du site et apportant une qualité paysagère. Un maximum d'entre eux devront être préservés* »;

- un certain nombre de secteurs n'ont pas fait l'objet de prospections écologiques et de détermination des zones humides (OAP 1, 3, 8, 12, 13, 15, 26, 34), alors que certains d'entre eux se situent à proximité immédiate de zones humides avérées (OAP 12 et 13), sans qu'aucune justification soit apportée.

Enfin, huit secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (Stecal), NI, couvrent des surfaces à vocation de tourisme et de loisirs isolées dans les espaces naturels.

**L'Autorité environnementale recommande que le PLUi prenne en compte de manière effective les enjeux liés aux milieux naturels en :**

- **reconsidérant la nécessité de prévoir une urbanisation importante en extension, notamment pour l'accueil d'activités économiques ;**
- **précisant les principes figurant dans les OAP ;**
- **reprenant certains de ces principes dans le règlement écrit.**

### **3.3. Paysage, sites et patrimoine**

La préservation de l'ambiance et de la qualité paysagères du territoire est prévue grâce :

- au classement en zones N et A de la majorité des espaces emblématiques du territoire en termes de paysage : espaces naturels et agricoles, dont boisements, cours d'eau et leurs abords, notamment (voir partie 3.2 ci-dessus) ;
- au repérage sur le plan de zonage des éléments à protéger au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme : haies et alignements d'arbres remarquables, parcs arborés et jardins au sein des zones urbanisées, mares, plans d'eau et zones humides avérées (idem) ;
- à l'identification dans les OAP sectorielles des enjeux paysagers à intégrer, notamment les structures végétales à conserver ou à créer (idem, avec les réserves émises précédemment) ;
- à l'identification sur le plan de zonage des éléments de patrimoine bâti et de petit patrimoine à protéger au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme.

Cependant, une part importante des secteurs à urbaniser pour les activités économiques définis par le PLUi se situent :

- en extension linéaire en entrée de ville, de bourg ou de hameau : OAP-1AUx 1, 5, 6 / OAP-2AUx 1, 7, 8. Des prescriptions particulières destinées à garantir la qualité paysagère de ces secteurs sont à prévoir ;
- en discontinuité du tissu urbain, sur des surfaces agricoles (parfois bocagères arborées) importantes induisant un impact paysager potentiellement conséquent, notamment depuis les infrastructures de transport proches, qu'il conviendrait d'identifier et prendre en compte : OAP-1AUx 2, 3, 4, 7 à 11 / OAP-2AUx 2, 3, 4, 5, 6, 9.

Plusieurs communes se voient ainsi dotées de surfaces d'activité très importantes non justifiées (voir précédemment) et induisant potentiellement de forts impacts paysagers sur les secteurs concernés : **environ 43 ha pour la seule commune de Varennes-sur-Allier, environ 25 ha à Dompierre-sur-Besbre, presque 10 ha à Beaulon, plus de 9 ha à Saligny-sur-Roudon, ou encore plus de 7 ha au Pin.**

Enfin, l'insertion paysagère des parcs photovoltaïques au sol (se développant de manière soutenue dans le département de l'Allier) dont le rapport souligne la vigilance particulière dont elle doit faire l'objet (voir partie 2.1.3 du présent avis), n'est pas abordée dans le PLUi. Une identification des secteurs pouvant potentiellement être équipés et la définition de règles en matière d'intégration paysagère de ces équipements seraient pertinentes.

**L'Autorité environnementale recommande que le PLUi prenne en compte les enjeux paysagers en :**

- **interrogeant la nécessité de prévoir une urbanisation importante en extension, notamment pour l'accueil d'activités économiques ;**
- **précisant les OAP.**
- **en inscrivant certains des principes des OAP dans le règlement.**

### **3.4. Risques naturels et technologiques**

Le rapport indique qu'« *aucun secteur [n'est] situé dans un périmètre PPRi* » (RP T3, p.199). Cela semble effectivement être le cas étant donné que les vallées de l'Allier, de la Besbre et de la Loire sont majoritairement en zone N. Des zooms superposant le plan de zonage projeté aux cartographies des PPRi seraient de nature à le justifier pour les quelques secteurs urbanisés situés au droit de ces cours d'eau : par exemple à Varennes-sur-Allier et Créchy (zones Ux, en particulier), Dompierre-sur-Besbre, Jaligny-sur-Besbre, Chavroches et Trézelles, ou encore Luneau et Avrilly. De même, pour une superposition du zonage avec la carte des secteurs sensibles au risque de ruissellement des eaux pluviales, ainsi qu'au phénomène d'inondation par débordement de nappe (à identifier : voir partie 2.1.4).

Enfin, la proximité des zones de développement de l'urbanisation résidentielle avec les secteurs soumis à des risques technologiques (IPE, notamment) nécessite d'être spécifiquement étudiée.

**L'Autorité environnementale recommande de démontrer en l'étayant la prise en compte par le projet des aléas naturels, dans le contexte de changement climatique, et celle des risques technologiques .**

### **3.5. Ressource en eau**

**L'Autorité environnementale recommande, dans le contexte de raréfaction de la ressource en eau du fait du changement climatique, que la démarche d'évaluation environnementale soit significativement complétée sur la compatibilité du développement urbain envisagé avec les ressources du territoire en matière d'eau potable et d'assainissement et de conditionner l'urbanisation prévue à la capacité et à la conformité des stations de traitement des eaux usées.**

### **3.6. *Énergie, émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques***

Les zones à urbaniser en extension sont pour la plupart situées dans les centres-bourgs, ce qui limite les déplacements motorisés pour accéder aux équipements, commerces et services. Un développement plus volontariste des principaux pôles du territoire aurait cependant amplifié encore cet effet induit, ce qui n'est pas le cas étant donné la présence de secteurs en extension dans la quasi-totalité des communes, y compris les villages.

L'OAP thématique « Commerce et artisanat » vise à la requalification et au renforcement de la vitalité commerciale des centralités existantes, limitant de ce fait les déplacements motorisés.

Certaines OAP logement prévoient l'aménagement de voiries dédiées aux mobilités douces : OAP 8, 9, 11.

Enfin, des principes de construction bioclimatiques sont applicables à l'ensemble des OAP sectorielles habitat (OAP, p.5 et 6) : implantation des constructions par rapport au soleil et aux vents, compacité des volumes, protections végétales, isolation, ventilation naturelle, protection solaire, inertie thermique, etc. Ceux-ci réduiront les consommations énergétiques liées au chauffage et à la climatisation et les émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre associées.

L'évaluation environnementale ne présente pas de bilan carbone lié à l'élaboration du PLUi, que ce soit d'un point de vue de la consommation d'espace ou des émissions engendrées par les déplacements induits par la mise en œuvre du document notamment. L'Autorité environnementale rappelle qu'un bilan carbone complet, assorti de ses hypothèses et méthodes de calcul, permet à la collectivité d'identifier les leviers sur lesquels elle peut et est en mesure d'agir pour l'optimiser.

**L'Autorité environnementale recommande de produire le bilan carbone du PLUi.**

## Annexe : Liste des OAP sectorielles

Pôle structurant  
Pôle relai de proximité  
Centralité villageoise  
Village

OAP logement (Ua, Ub, 1AUa et 1AUb)  
OAP logement (2AUb)  
OAP économie et commerce (1AUx)  
OAP économie et commerce (2AUx)  
OAP équipements (AUe)  
OAP loisirs (1AUI)

Commune	OAP n°	Zone	Surface (ha)	Nombre de logements prévus	Densité <sup>24</sup> brute (logts/ha)	Densité théorique (logts/ha)	Typologie de logements
<b>Avrilly</b>							
<b>Beaulon</b>	1	1AUb	2,36	24	10,2	10	I + C
	1	1AUx	2				
	1	2AUx	7,3				
<b>Boucé</b>							
<b>Le Bouchaud</b>	12	Ub	0,2	1	5,0	5	I
<b>Châtelperron</b>							
<b>Chavroches</b>	2	1AUb	1,87	9	4,8	5	I
<b>Cindré</b>	3	Ua	0,14	1	7,1	5	I
	4	Ub	0,31	2	6,4	5	I
	5	Ub	0,07	1	14,3	5	I
<b>Créchy</b>	6	1AUa	1,82	13	7,1	7	I
<b>Diou</b>	7	1AUb	1,42	14	9,9	10	I
	2	2AUx	2,9				
<b>Dompierre-sur-Besbre</b>	8	1AUb	2,56	38	14,8	15	IG
	1	2AUb	0,2	3	15	15	non spécifié
	2	2AUb	0,8	12	15	15	non spécifié
	3	2AUb	0,25	4	16	15	non spécifié
	2	1AUx	8,4				
	3	1AUx	14				
<b>Le Donjon</b>	13	1AUb	0,75	8	10,7	10	I
	4	2AUx	1,5				
<b>Jaligny-sur-Besbre</b>	9	1AUb	0,97	7	7,2	7	I
<b>Langy</b>	10	Ub	0,48	3	6,3	5	I
	11	Ub	0,68	4	5,9	5	IG
<b>Lenax</b>	15	Ua	0,32	2	6,3	5	I
<b>Liernolles</b>	16	Ub	0,63	4	6,4	5	I
<b>Loddes</b>							
<b>Luneau</b>	17	Ub	0,23	2	8,7	5	I
	4	2AUb	0,6	3	5,0	5	non spécifié
<b>Mercy</b>	18	Ua	0,45	3	6,7	5	I
<b>Monétay-sur-Loire</b>	19	Ub	0,61	4	6,6	5	I
	5	2AUb	0,5	3	6,0	5	
	6	2AUb	0,5	3	6,0	5	
<b>Montaigu-le-Blin</b>	20	1AUb	1,84	9	4,9	5	I ou IG

24 Calcul effectué par l'Autorité environnementale

	7	2AUb	0,39	2	5,1	5	non spécifié
<b>Montaiguët-en-Forez</b>							
<b>Montcombroux-les-Mines</b>							
<b>Montoldre</b>							
<b>Neuilly-en-Donjon</b>							
<b>Pierrefitte-sur-Loire</b>	21	1AUb	0,92	5	5,4	5	I
<b>Le Pin</b>	14	Ub	0,79	4	5,1	5	I
	4	1AUx	3,5				
	5	2AUx	3,6				
	1	AUe	1				
<b>Rongères</b>							
<b>Saint-Didier-en-Donjon</b>							
<b>Saint-Félix</b>	22	1AUb	1,34	7	5,2	5	I
	8	2AUb	0,68	4	5,9	5	non spécifié
<b>Saint-Gérand-de-Vaux</b>							
<b>Saint-Gérand-le-Puy</b>	23	1AUb	1,95	20	10,3	10	I
	7	2AUx	3				
<b>Saint-Léger-sur-Vouzance</b>	24	Ub	0,58	3	5,2	5	I
	9	2AUb	0,49	3	6,1	5	non spécifié
<b>Saint-Léon</b>	25	1AUb	0,62	4	6,5	7	I
	26	1AUb	1,13	8	7,1	7	I
<b>Saint-Pourçain-sur-Besbre</b>	5	1AUx	2,3				
	6	2AUx	2,1				
	1	1AUI	14,6				
<b>Saint-Voir</b>	27	Ua	0,53	3	5,7	5	I
<b>Saligny-sur-Roudon</b>	28	Ub	0,37	3	8,1	7	I
	29	1AUa	1,51	11	7,3	7	IG
	6	1AUx	2,9				
	8	2AUx	6,3				
<b>Sanssat</b>							
<b>Sorbier</b>	30	Ub	0,35	2	5,7	5	I
	10	2AUb	0,37	2	5,4	5	non spécifié
<b>Thionne</b>							
<b>Treteau</b>	31	1AUb	1,86	13	7	7	I
	11	2AUb	1,25	9	7	7	non spécifié
<b>Trézelles</b>	32	Ub	0,93	5	5,4	5	I
<b>Varennes-sur-Allier</b>	33	1AUb	1,76	26	14,8	15	I
	12	2AUb	0,4	6	15,0	15	non spécifié
	13	2AUb	5,6	90	16,1	15	non spécifié
	7	1AUx	9,6				
	8	1AUx	0,34				
	9	1AUx	2,5				
	10	1AUx	11				
	11	1AUx	8,6				
	9	2AUx	10,5				
	2	AUe	1,1				
<b>Varennes-sur-Tèche</b>							
<b>Vaumas</b>	34	Ub	0,68	5	7,4	5	I
	14	2AUb	0,53	3	5,7	5	non spécifié