



**PRÉFET
DE L'ALLIER**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction départementale
des territoires**

Service : SAUDT
Bureau : Planification Territoriale
Affaire suivie par : Alexandre Cheyroux
Tél : 04 70 48 79 08
Courriel : alexandre.cheyroux@allier.gouv.fr

Moulins  AVR. 2026

Le préfet de l'Allier

à

Monsieur le Président de la Communauté
de Communes Entr'Allier, Besbre et Loire

OBJET : Avis de l'État sur PLUi arrêté
REF :
PJ :

Vous m'avez transmis pour avis, conformément aux dispositions de l'article L.153-16 du Code de l'urbanisme, le projet de Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Entr'Allier, Besbre et Loire.

Après examen par les différents services de l'État associés à l'élaboration du PLUi, j'ai l'honneur de vous faire part ci-dessous les observations que ce projet me conduit à émettre.

En premier lieu, il convient de rappeler que cette démarche volontaire de planification intercommunale se déroule sur un territoire rural peu couvert par des documents d'urbanisme où seulement 7 communes sur 44 sont dotées d'un PLU. C'est donc un paradigme nouveau pour une large majorité des communes qui doit s'approprier des règles d'urbanisme différentes du Règlement National d'Urbanisme (RNU). Le résultat final de ces réflexions est un document de facture inégale, avec notamment des justifications insuffisantes ou des orientations d'aménagement peu qualitatives, mais qui répond globalement aux exigences légales et réglementaires imposées par le Code de l'urbanisme.

Même si l'objectif de développement démographique envisagé (+0,15 %/an) est en rupture avec les dynamiques observées depuis 1968 (en baisse continue avec -0,6 %/an sur la période récente 2016-2022), il reste malgré tout modéré et s'appuie sur une perspective de développement économique, notamment en lien avec l'A79. Surtout, la consommation totale d'espaces naturels, agricoles et forestiers susceptible d'être engendrée par le PLUi d'ici 2035 est d'environ 172 hectares, ce qui s'inscrit dans la trajectoire définie par la loi Climat et Résilience, avec un rythme annuel de consommation qui diminuerait de 50 % sur la période 2021-2035 comparativement à la période de référence 2011-2021.

Au-delà de ces chiffres, les zones constructibles, en particulier les zones U, sont d'une manière générale pertinemment délimitées, en tenant compte des enveloppes urbaines existantes et en proposant des extensions mesurées. Bien que le territoire connaisse une urbanisation très dispersée, le choix a été de cibler au maximum les agglomérations principales des communes pour les futurs développements.

Les espaces agricoles, les principales continuités écologiques et réservoirs de biodiversité, ainsi que les espaces à fort enjeu paysager sont protégés par des dispositions réglementaires adaptées (zonage N, espaces naturels et paysagers à préserver au titre du L.151-23 du Code de l'Urbanisme, coefficient de pleine terre, etc.) et une OAP Thématique Trame Verte, Bleue et Noire particulièrement pédagogique.

Les différentes servitudes et risques impactant le territoire ont bien été intégrées au projet, notamment les secteurs inondables des PPRI.

Enfin, les thématiques abordées dans la note d'enjeux des services de l'État qui vous a été transmise en début de procédure ont été globalement prises en compte.

Toutefois, afin d'éviter toute difficulté d'interprétation et de sécuriser juridiquement le dossier, la rédaction des différentes pièces du dossier ainsi que leur cohérence devront être améliorées par des corrections ou des précisions détaillées ci-dessous.

Remarques générales :

Le besoin estimé en constructions neuves sur la durée prévisionnelle du PLUi (56 logements/an sur 16 ans) est particulièrement élevé au regard de la production constatée sur la dernière décennie (26 logements/an entre 2015 et 2024).

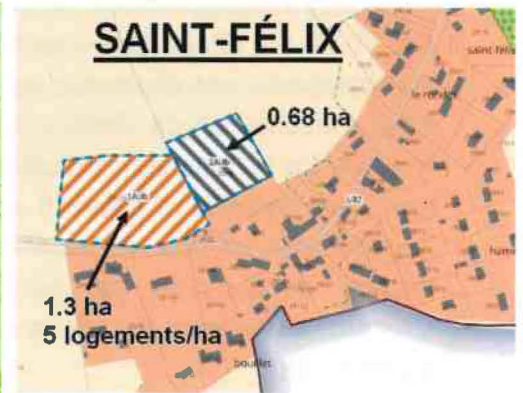
En parallèle, le potentiel de mobilisation pour la construction de nouveaux logements dans les espaces déjà urbanisés semble sous-estimé par :

- un taux de rétention foncière de 40 à 70 % selon les secteurs surestimé comparativement à celui observé communément sur le département (environ 30%) ;
- des densités retenues de 5 logements/ha pour les villages et 7 pour les centralités villageoises notoirement faibles par rapport aux densités observées et appliquées sur le reste du département (de l'ordre de 10 à 15 logements/ha). Rappelons à ce sujet que le PADD et les OAP promeuvent une diversité d'habitats (collectif, intermédiaire, individuel groupé, individuel pur, etc.), ce qui est en contradiction avec des densités aussi faibles.

Il en résulte un besoin foncier pour la réalisation de ces logements assurément excessif.

En conséquence, sans compromettre le développement résidentiel de la collectivité, **l'offre foncière constructible globale devra être réévaluée afin d'être plus cohérente avec les dynamiques territoriales observées.**

Pour cela, une attention particulière pourra être portée sur certaines zones 1AU en extension des parties déjà urbanisées des villages et centralités villageoises, par exemple dans les communes suivantes (liste non exhaustive) :



Par ailleurs, les chiffres annoncés dans le rapport de présentation et dans le PADD sont parfois incohérents, voire inexacts. Par exemple (liste non exhaustive) :

- dans le tableau page 26 du rapport des justifications, les besoins en logements sont déterminés à partir de données démographiques différentes de celles indiquées dans le PADD. En effet, la population en 2035 est estimée à 25 412 habitants, soit une hausse de 0,15 % par an qui représente 728 habitants supplémentaires entre 2019 et 2035. Cette augmentation est bien supérieure à celle indiquée dans le PADD (+ 268 habitants) ;
- le tableau page 28 du rapport des justifications indique un « point mort » de 39 logements par an qui est complété par l'accueil de 18 habitants supplémentaires par an, soit 311 habitants entre 2019 et 2035. Ce nombre d'habitants est ajouté au nombre de logements (39 + 18) pour arriver à 57 logements par an à produire. Ce calcul est incohérent, car on additionne des logements et des habitants ;
- le tableau page 22 du rapport des justifications est erroné avec une population indiquée en 2019 de 26 684 habitants alors que la population ne comptait alors que 24 684 habitants. Ainsi, la croissance de la population calculée sur la période 2031-2035 représente une hausse d'environ 49 habitants par an (et non 53), soit une croissance sur la période totale (2019-2035) de + 0,06 % et une population de 24 932 habitants en 2035 (+ 248 habitants) ;
- il est indiqué page 58 du rapport des justifications que les zones AU représentent 172,8 ha, alors qu'il est question de 155,3 ha dans le tableau de synthèse des surfaces page 61 ;
- les tableaux pages 46 et 47 du rapport des justifications font état d'un total de 37,26 ha de zones AU à vocation d'habitat, alors qu'il est question de 54,5 ha page 58 ;
- les surfaces annoncées dans l'évaluation environnementale (page 95) et dans le résumé non technique (page 6) sont différentes de celles présentées dans le rapport des justifications ;
- etc.

Ainsi, le dossier devra globalement être clarifié sur ces points afin d'éviter toute confusion entre les chiffres permettant de justifier les scénarios retenus.

Les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones AU ne sont pas définies. Conformément à l'article R.151-20 du Code de l'urbanisme, il conviendra de préciser, pour chaque secteur, comment l'aménagement va se dérouler, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements, soit lors d'une opération d'aménagement d'ensemble. **Cette dernière solution est à privilégier, en particulier pour les secteurs de grande taille, afin de garantir une urbanisation cohérente et d'empêcher des constructions « au coup par coup » susceptibles de compromettre les aménagements prévus.**

Le territoire intercommunal affiche, en 2022, un taux de vacance supérieur à celui du département, soit 15 %. Il a néanmoins amorcé une baisse depuis 2016 avec 73 logements vacants en moins, ce qui représente une diminution de 12 logements par an en moyenne. On peut regretter que le projet de PLUi n'affiche pas de réelle stratégie de réduction de la vacance, particulièrement élevée dans les villages. **Le rythme de réduction prévu, soit – 11 logements vacants par an, est en-deça de la tendance actuelle et pourrait donc être renforcé.** En effet, si l'on se réfère au calcul du point mort, le projet vise un taux de vacance de 14 % par le traitement de 179 logements (soit 7,9 % du parc vacant), ce qui n'est pas particulièrement ambitieux et ne permet pas de réduire la vacance structurelle (vacance de longue durée qui traduit une inadéquation du parc de logements aux attentes du marché).

Les justifications des choix d'aménagement retenus ne sont pas toujours présentes, ou bien elles s'apparentent à des constats. La nécessité pour la collectivité d'urbaniser tel ou tel secteur n'est alors pas démontrée. Par exemple, les objectifs concernant la production de logements (nombre, types, taux de rétention...) ne sont pas vraiment justifiés par une analyse fine des besoins.

Également, la justification des zones 1AUx et 2AUx, souvent de tailles importantes et consommatrices de foncier agricole ou naturel, est absente : **aucun élément ne permet d'appréhender le besoin de telle ou telle zone au regard de projets d'implantation d'activités économiques, de contraintes diverses (desserte, nuisances, environnement, etc.) ou des disponibilités foncières dans les zones actuelles.** Sur ce point, le dossier ne comporte pas d'analyse détaillée de ces dernières (hormis la zone de la Feuillouse à Varennes/Allier), alors que l'ensemble des zones d'activités représente actuellement une surface de 98 ha, dont 38 ha disponibles (39 %), selon les données que mes services ont à leur disposition.

Par conséquent, **le dossier devra être amendé par des analyses et des arguments tangibles permettant de justifier pleinement les choix opérés.**

Répartir la production de logements par polarité est de rigueur. Toutefois, nous pouvons nous interroger sur la répartition, qui n'est pas toujours cohérente avec le poids démographique et les équipements présents, et sur la pertinence de fixer des objectifs de production similaires à toutes les communes d'un même pôle (page 31 du rapport des justifications). Par exemple, la commune la moins peuplée du territoire (Châtelperron – 132 habitants) a un objectif similaire (13 logements) à Vaumas pourtant 4 fois plus peuplée et dotée de commerces (538 habitants).

En conséquence, **ce point pourra être utilement revu par une répartition plus en adéquation avec les dynamiques territoriales.**

Les zones d'activités prévues le long de l'A79 seront impactées par une impossibilité d'édifier des constructions ou des installations dans une bande de 100 mètres de part et d'autre de la voie (article L.111-6 du Code de l'urbanisme). Afin de lever cette inconstructibilité, il serait nécessaire de réaliser une étude spécifique permettant au PLUi de fixer des règles d'implantation différentes, comme le prévoit l'article L.111-8 du Code de l'urbanisme.

Rapport de présentation :

D'une manière générale, les données utilisées pour établir le diagnostic devront être actualisées. Elles sont trop anciennes et par conséquent ne reflètent pas les dynamiques territoriales récentes, notamment socio-démographiques et en matière de logement (données 2018 utilisées). Par exemple, les données de 2022 montrent une accélération de la décroissance démographique qui

conforte ou inverse des tendances : il y a désormais 30 communes qui comptent moins de 500 habitants et 8 qui en comptent entre 500 et 700. Les taux de croissance de certaines communes sont devenus négatifs (Trézelles, Le Bouchaud, Liernolles, Neuilly-en-Donjon), d'autres sont devenus nuls (Pierrefitte-sur-Loire, Vaumas), voire positifs (Saint-Voir, Chavroches, Saint-Gérard-de-Vaux, Avrilly) ; le parc global de logements vacants est en diminution (-73 unités - 15 % du parc de logements) ; le parc de résidences secondaires connaît au contraire une hausse (+109 unités) ; la construction de logements neufs a fortement diminué avec 261 logements commencés entre 2015 et 2024, soit 26,1 par an ; etc.

Surtout, l'utilisation de données obsolètes fausse les calculs servant à la justification des trajectoires envisagées en matière d'accueil de population et de production de logements. Ainsi, le calcul du point mort à partir des données de 2018 (page 26 et suivantes du rapport des justifications) génère un besoin supplémentaire de logements en se basant sur une population plus importante. Au final, un besoin de 57 logements par an est nettement supérieur à la production constatée sur le territoire sur la dernière décennie (26 logements par an entre 2015 et 2024).

Les données affichées page 113 du rapport d'évaluation environnementale ne correspondent pas au territoire (copié-collé malheureux ?).

PADD :

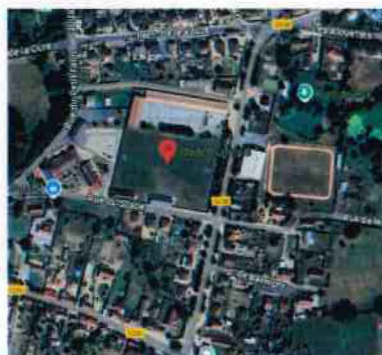
Le PADD affiche la volonté de « maîtriser le choix d'implantation d'énergies renouvelables » en vue de « préserver le paysage rural bocager », mais aucune disposition réglementaire ou OAP ne permet d'atteindre cet objectif. **Cette incohérence devra être corrigée, par exemple en identifiant des sites potentiels d'implantation, des sites à préserver ou en encadrant les futures installations** (surfaces, puissance installée, règles architecturales et paysagères, etc.).

Le PADD reprend le tableau erroné de la projection de population (page 13) qui n'est par ailleurs pas le scénario retenu pour le calcul du point mort. Il semblerait que l'objectif de production soit de 43 logements par an (page 15), ce qui ne correspond pas au calcul des objectifs présenté dans le rapport de présentation.

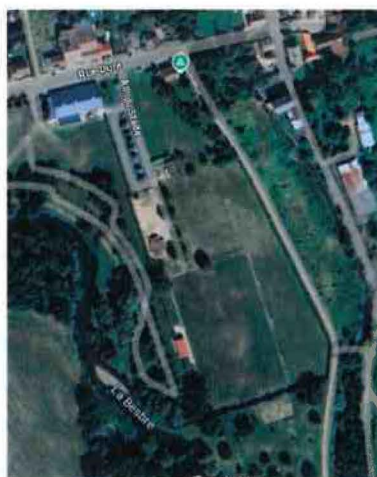
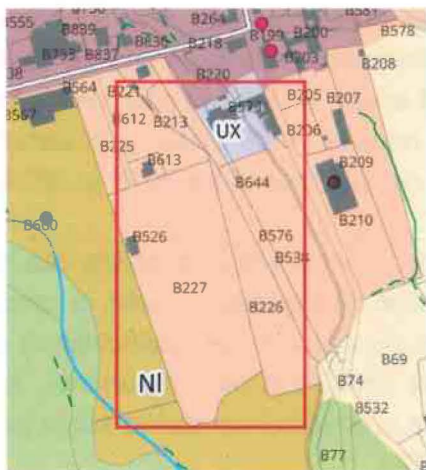
Règlement graphique :

Les équipements publics comme les cimetières ou les stades ne font pas l'objet d'un zonage spécifique et sont classés en zones U, alors qu'un zonage Ue à vocation d'équipements collectifs et de services publics existe par ailleurs. Un stade pourrait donc devenir un lotissement, ce qui n'est a priori pas la volonté.

Exemple sur Beaulon :



Exemple sur Trézelles :



De grands secteurs situés au sein des enveloppes urbaines ou en continuité immédiate sont classés en zone U sans OAP et sans phasage. Cela offre des possibilités de construire non cadrées avec le risque de n'avoir qu'une seule construction sur des parcelles de parfois un hectare. L'aménagement de ces secteurs devrait être optimisé par des OAP afin de maîtriser à minima les futures formes urbaines (densité, lien avec les secteurs contigus, végétalisation, espaces libres, etc). C'est le cas, entre autres, sur les communes de Boucé, Montaiguët-en-Forez, Montaigu-le-Blin, Neuilly-en-Donjon, Rongères, Saint-Léger-sur-Vouzance, Sorbier, Thionne, etc. Pour rappel, les OAP sont tout à fait possibles en zone U.

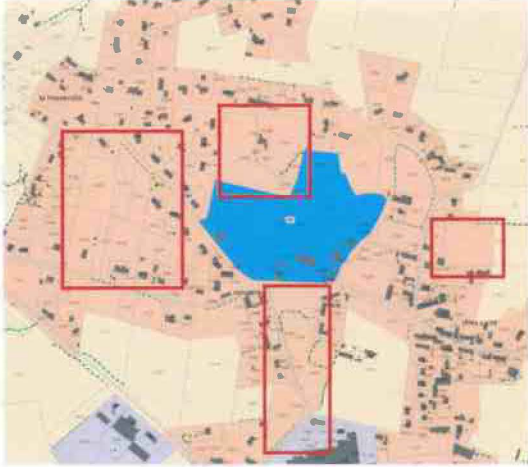
Exemple sur Montaigu-le-Blin :



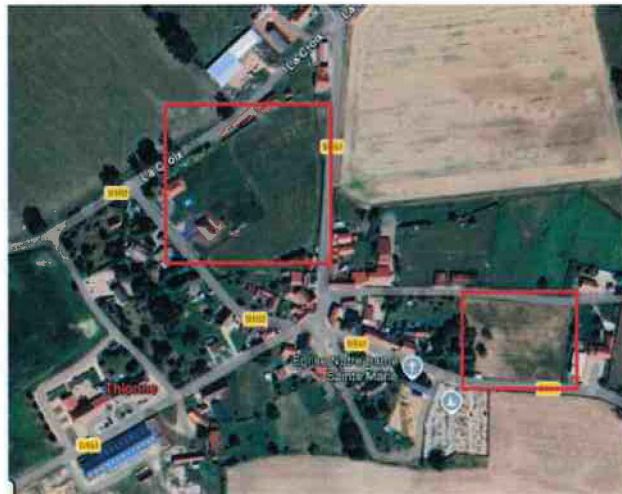
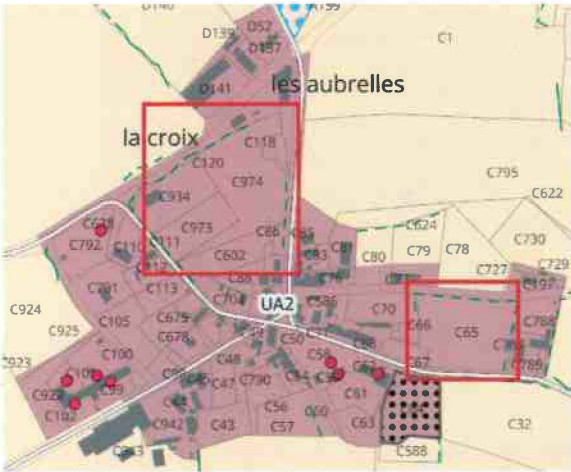
Exemple sur Neuilly-en-Donjon :



Exemple sur Rongères :



Exemple sur Thionne :

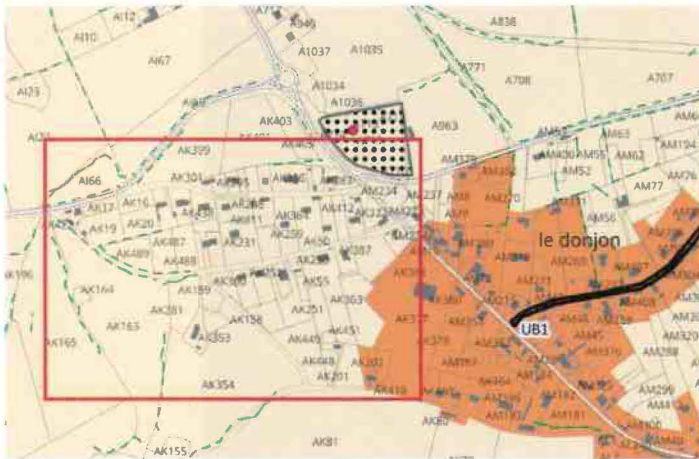


Certains secteurs déjà urbanisés, de taille importante et en continuité immédiate des enveloppes urbaines, sont classés en zone A ou N sans réelles justifications, ce qui pourrait constituer une erreur manifeste d'appréciation. Un zonage U serait par conséquent plus adapté.

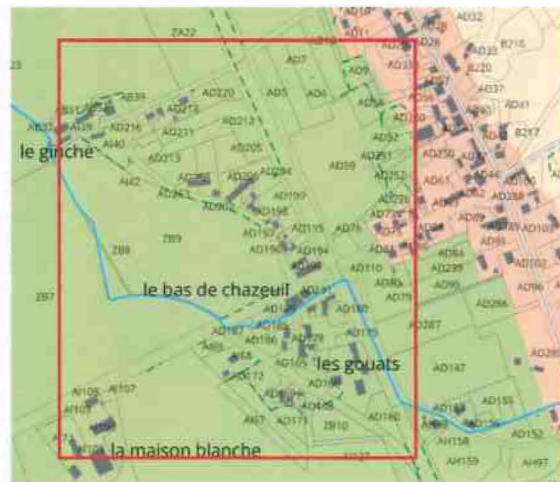
Exemple sur Dompierre/Besbre :



Exemple sur Le Donjon :



Exemple sur Varennes-sur-Allier :



A contrario, certains secteurs non bâtis ont été classés constructibles sans raison apparente, sans logique d'aménagement et souvent en extension linéaire de l'urbanisation, ce qui est contraire aux intentions affichées dans le PADD (intensification des tissus urbains, limitation de la consommation foncière, ZAN, etc.). À défaut d'apporter de réelles justifications, le zonage dans ces secteurs devra être réexaminé.

Exemple sur Sanssat :



Les terrains concernés par le projet photovoltaïque de l'entreprise Stellantis sur la commune de Dompierre/Besbre sont classés en zone N. Or, ce projet privé destiné à de l'autoconsommation est incompatible avec le règlement du PLUi, qui n'autorise que les installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et compatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière. En outre, il ne répond pas aux critères définis par le document-cadre relatif aux installations photovoltaïques sur espaces agricoles, naturels et forestiers.

Ainsi, par sécurité juridique et pour un bon affichage vis-à-vis de la population, un autre zonage, par exemple de type Ux, devra être proposé.



La forêt de Gayette est classée en zone A. Il conviendra de rectifier ce zonage en classant les parcelles cadastrales F 37, F 50 à 58, F 60, F 62, F 287, F 288, I 346 (commune de Montoldre) et D 73 (commune de Varennes/Allier) en zone N.

La zone AUI d'extension du PAL n'existe pas dans le règlement écrit. A priori, il s'agit de la zone 1AUI de ce dernier. Cette incohérence devra être rectifiée.

Règlement écrit :

Les pentes de toit sont exprimées en degrés pour les zones U et AU et en pourcentages pour les zones A et N : **une harmonisation des règles serait bienvenue.**

Il conviendra de préciser le statut des éléments graphiques ou figuratifs. En effet, sans mention explicite, ils constituent des illustrations dépourvues de caractère contraignant (article R.151-11 du Code de l'urbanisme).

Les emplacements réservés sont bien numérotés dans les tableaux pages 283 et 284, mais pas sur les plans. Il est par conséquent impossible de les identifier formellement sur le terrain. De plus, le tableau page 284 des emplacements réservés pour les équipements est incomplet : il manque certaines descriptions.

Dans les zones A et N, ce sont les annexes et les extensions des habitations et non pas des constructions qui sont autorisées (article L.151-12 du Code de l'urbanisme).

La zone 2AUB fait l'objet d'une réglementation (page 215), mais pas la zone 2AUx.

La page 195, qui traite de la zone UC au milieu de la zone 1AUI, est à supprimer.

OAP :

Les OAP sont globalement assez simplistes, avec simplement un principe de cheminement voire uniquement d'accès, et rien de plus. Les principes d'aménagement des voies et des espaces publics sont très génériques et ne semblent pas avoir été étudiés au regard du contexte local.

Les aménagements proposés ne sont pas innovants par rapport aux formes pavillonnaires classiques typées années 80. Des formes plus contemporaines auraient pu être proposées, comme de l'habitat intermédiaire ou du petit collectif, avec un traitement des espaces collectifs plus travaillé. **Pourtant, des principes d'aménagement intéressants sont proposés en introduction du feuillet OAP et mériteraient d'être territorialisés secteur par secteur.** C'est particulièrement dommage pour les secteurs de développement à enjeux présents sur les pôles importants (Varennes/Allier, Dompierre/Besbre, Le Donjon)

L'utilisation d'illustrations ou de photos à titre d'exemple est à éviter, sauf si elles ont un caractère prescriptif ou si elles permettent de comprendre une orientation. En effet, elles sont souvent sources de confusion et enferment visuellement les possibilités d'aménagement et de construction permises par les OAP.

D'une manière générale, **il faut proscrire les intentions floues ou hypothétiques, comme « pourront », « si », « à privilégier », etc.** Les objectifs et les orientations des OAP sont prescriptives, elles ne sont pas une option. Ces formulations sont de nature à complexifier l'application des règles au stade de l'instruction des permis de construire ou d'aménager.

L'OAP de Varennes/Allier est excessivement sommaire. Elle ne propose même pas une diversification des logements (typologie, accession sociale et locatif, etc.), alors que certaines OAP sur des secteurs plus ruraux le prévoit (Langy, Beaulon, Trézelles, Saint-Léon, etc.). **Des aménagements plus ambitieux et adaptés au site devraient être réfléchis et traduits dans l'OAP, notamment en ce qui concerne les cheminements, les connexions avec les autres quartiers, les services, les commerces, etc.**

L'OAP de Dompierre/Besbre est légèrement plus élaborée, mais elle prévoit une raquette de retournement alors que les principes de l'aménagement qualitatif en introduction du feuillet des OAP indique que les raquettes sont à proscrire. Il en est de même pour les OAP de Saint-Léger-sur-Vouzance et de Saint-Léon.

L'OAP commerces ne présente pas une grande utilité : elle répète le PADD, prévoit des dispositions « si le règlement le permet », et ne localise pas vraiment les linéaires commerciaux à sauvegarder ou à conforter.

Enfin, les OAP des zones 2AU sont totalement inutiles (il n'y a que le récapitulatif des surfaces et des périmètres) et non requises, conformément à l'article R.151-20 du Code de l'urbanisme.

En conclusion, j'émet un avis favorable sur votre projet de PLU, sous réserve de la bonne prise en compte des remarques formulées ci-dessus.

Mes services restent disponibles pour échanger sur les points soulignés ci-dessus et sur la suite de la procédure afin que l'approbation de ce nouveau document intervienne dans les meilleures conditions.

À toutes fins utiles, je vous rappelle que la publication du PLUi devra être effectuée sur le portail national de l'urbanisme. À défaut, le document d'urbanisme ne sera pas opposable.

Pour le préfet, et par délégation,
Le secrétaire général


Olivier MAUREL