

Service : SAUDT
Bureau : Planification Territoriale
Affaire suivie par : Stéphanie Pourvoyeur
Tél : 04 70 48 79 05
Courriel : stephanie.pourvoyeur@allier.gouv.fr

Moulins, le
06 OCT. 2025

Le préfet de l'Allier

à

Monsieur le Président de la Communauté
de Communes du Pays de Lapalisse

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 du Pays de Lapalisse.

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

Le projet de PLUi, du diagnostic jusqu'au Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) dont découlent ensuite les pièces réglementaires et les orientations d'Aménagement et de programmation (OAP), a été construit en s'appuyant sur le paysage, à la fois support de l'identité du Pays de Lapalisse, des dynamiques et du cadre de vie. Les choix de développement opérés relèvent d'une volonté de valoriser les paysages, de les mettre au service d'un territoire singulier, attractif et agréable à vivre, en concertation avec la population directement intéressée.

Les thématiques abordées dans la note d'enjeux des services de l'État qui vous a été transmise en début de procédure ont été correctement prises en compte et réfléchies dans le cadre de l'élaboration du PADD.

Ce PLUi viendra remplacer avantageusement un document ancien qui ne répond plus aux exigences légales en matière d'urbanisme, notamment en termes de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers. En effet, il fait le constat que les modes d'urbanisation envisagés dans le PLU approuvé en 2009 conduisaient à une réduction des espaces agricoles naturels et forestiers sur l'ensemble du territoire. En permettant une constructibilité importante en dehors des enveloppes urbaines existantes et souvent en linéaire le long des voies, le contraste entre l'espace bâti et la campagne est brouillé, les coupures vertes sont réduites, les paysages se standardisent. De plus ce mode d'urbanisation ne concourt pas à l'animation des centre-villes et centre-bourgs, à la réduction des déplacements automobiles et engendre des coûts de plus en plus importants pour la collectivité.

Les objectifs démographiques énoncés dans le PADD sont ambitieux par rapport aux évolutions démographiques constatées ces dernières années, mais expliqués par la nécessité d'accueillir de nouveaux ménages pour amoindrir les effets d'un solde naturel négatif et ainsi maintenir les équipements en place sur le territoire. Par ailleurs, on note une bonne dynamique de création d'emplois sur le territoire depuis 2016, en particulier dans le pôle principal de Lapalisse, et une hausse de la population entre 2020 et 2022 qui reste à confirmer dans le temps.

L'offre constructible globale est fortement réduite par rapport au PLU actuel, avec la volonté de la collectivité de sortir de la vacance 68 logements d'ici 2035 et d'accueillir deux fois plus de constructions de logements neufs tout en réduisant de moitié la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers observée sur la décennie précédente.

Au final, la consommation totale susceptible d'être engendrée par le PLUi d'ici 2035 est de 44,26 ha, dont 17,24 ha pour l'habitat, 18,52 ha pour l'activité, 1,38 ha pour les équipements et 7,12 ha pour les deux unités de méthanisation.

Cette consommation envisagée par le PLUi s'inscrit dans la trajectoire définie par la loi Climat et Résilience : le rythme annuel de consommation diminuerait de 53,4 % sur la période 2021-2031 comparé à la période de référence 2011-2021, ce qui est plutôt vertueux.

Au-delà de ces chiffres, le zonage dédié à l'habitat est globalement pertinent et limite l'étalement urbain. 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, en prenant en compte les enjeux liés aux caractéristiques urbaines et paysagères de chacun des bourgs. La moitié des logements à produire est prévue en densification du tissu urbain, quand bien même le projet de réhabilitation de la friche Charondièrre n'est pas considéré comme réalisable d'ici 2035. Le nombre de hameaux constructibles a également été restreint aux groupements bâtis composés d'au moins huit logements, offrant des parcelles inoccupées pour l'accueil de nouvelles habitations en densification.

Comme affiché dans le PADD, le souhait est de maintenir et renforcer l'emploi sur le territoire, notamment en s'appuyant sur l'axe de la RN7 pour proposer une offre adaptée aux entreprises (industrielles, logistiques...), la demande de foncier économique ayant progressé ces dernières années dans le secteur de Lapalisse. Compte-tenu du peu de foncier immédiatement mobilisable, et des difficultés rencontrées pour mettre en œuvre la commercialisation de l'extension de la zone d'activité Sud Allier (partie sud de la RN7) suite aux travaux de fouilles archéologiques, je prends note du projet d'extension de cette zone d'activité au nord de la RN7, sur une superficie de 5,2 ha, en continuité immédiate de la zone existante et faisant face à la partie sud, déjà bâtie, de l'autre côté de la RN7.

Aucun secteur de projet à vocation commerciale n'a été délimité dans le PLUi, l'objectif étant de requalifier les friches et combler les espaces libres des zones d'activités commerciales existantes. L'OAP thématique « commerce », en complément du règlement, vient notamment s'assurer de la préservation de l'équilibre commercial du territoire. Elle vise à maintenir l'armature existante avec Lapalisse comme pôle commercial unique du territoire, et la possibilité de pouvoir développer une offre commerciale de proximité dans les autres communes. Le maintien du commerce du centre-ville de Lapalisse, au travers de la préservation de linéaires commerciaux et du principe d'implantation de nouveaux commerces en périphérie uniquement s'ils n'ont pas vocation à s'installer dans le centre, est particulièrement important, la ville étant engagée dans le dispositif Petites Villes de Demain.

Ce nouveau PLUi vient encadrer le développement des énergies renouvelables. Il identifie des sites dédiés au développement photovoltaïque essentiellement sur des délaissés routiers à Lapalisse, Droiturier et Saint-Pierre-Laval, et sur un site fléché comme une zone d'accélération dédiée au développement du photovoltaïque à Lapalisse. Dans tous les cas, pour pouvoir être autorisés, les projets devront respecter les conditions définies par l'arrêté préfectoral n°1121bis/2025 du 11 juin 2025 portant approbation du document-cadre relatif à l'implantation d'installations photovoltaïques sur des surfaces agricoles et forestières.

Deux secteurs dédiés à la méthanisation (autre qu'agricole) ont également été identifiés sur la commune de Lapalisse. Si ces projets sont relativement consommateurs d'espaces, ils s'inscrivent néanmoins dans les orientations du Plan Climat Air Energie Territoriale (PCAET) de la collectivité approuvé en 2021.

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 (espaces naturels et paysagers à préserver au titre du L.151-23 du Code de l'Urbanisme, surfaces de pleine terre à conserver, etc...) et une OAP thématique Trame Verte et Bleue particulièrement intéressante et pédagogique.

Enfin, la cohérence entre les différentes pièces du dossier est effective, et le dossier rédigé avec qualité et clarté.

C'est pourquoi je formule un avis favorable sur votre projet de PLU.

Vous trouverez ci-dessous quelques remarques, corrections ou précisions dont la prise en compte permettra d'éviter toute difficulté d'interprétation et sécurisera juridiquement le dossier.

Remarques générales :

Conformément à l'article L.142-4 du Code de l'Urbanisme, le territoire n'étant pas couvert par un SCoT, les zones naturelles, agricoles ou forestières, ainsi que des zones à urbaniser (AU) dites « fermées » du PLUi de 2009 ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de la révision de celui-ci.

À ce titre, et comme le prévoit l'article L.142-5 du même code, vous avez sollicité une dérogation à cette urbanisation limitée en l'absence de SCoT afin de pouvoir mettre en œuvre votre projet de territoire au travers de ce PLUi.

Un arrêté préfectoral sera établi parallèlement au présent avis, après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers.

Rapport de présentation :

◆ D'une manière générale, on peut souligner l'important travail de diagnostic, notamment cartographique, qui a été réalisé. Les données INSEE utilisées (2018) ne sont pas les plus récentes, mais le territoire n'a pas connu d'importantes inversions de tendances par rapport aux données 2022 :

- quelques modifications sur les soldes migratoires et la hausse de la taille des ménages par communes,
- une inversion, toutefois, concernant le parc de logements avec une hausse des résidences principales et secondaires entre 2016 et 2022 et une baisse du parc vacant sur l'EPCI.

◆ Sur le fond, on pourra noter une observation concernant le parc conventionné de logements (p.141). Selon les données du Répertoire des Logements Locatifs des Bailleurs Sociaux (RPLS), au 1^{er} janvier 2024, le parc locatif HLM a augmenté sur le territoire avec 132 logements conventionnés. Par ailleurs, le parc social ne se limite pas aux logements conventionnés par les bailleurs HLM mais comporte également des logements privés et communaux. Ainsi, on compte 55 logements conventionnés par des bailleurs privés à Lapalisse ou 4 logements conventionnés par la commune de Bert, par exemple.

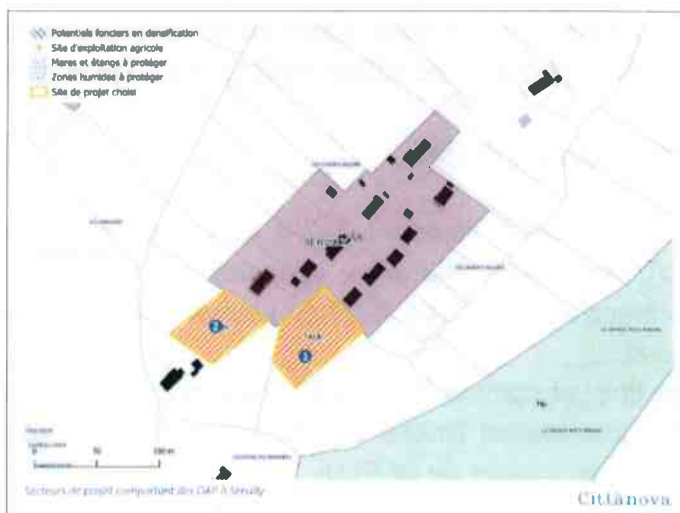
Règlement écrit et graphique :

◆ Le règlement de la zone agricole indique que les constructions relevant de la sous-destination « Exploitation agricole » intégrant des installations photovoltaïques en toiture devront s'intégrer à un ensemble bâti agricole composé d'au moins une construction existante à la date d'approbation du PLUi. Si cette règle est louable afin de protéger l'espace agricole d'un mitage par des bâtiments qui ne présenteraient pas véritablement de lien avec une exploitation agricole, elle posera néanmoins la question de la possibilité d'une nouvelle exploitation agricole dont les bâtiments prévoiraient du photovoltaïque en toiture : devront-ils être interdits au titre de cette règle ?

◆ Sur le règlement graphique, la légende des secteurs d'urbanisation future destinés à accueillir des activités économiques devra être corrigée, puisqu'il s'agit des secteurs 1AUz et non 1AUh.

◆ Dans l'ensemble, le zonage U et 1AUh dédié à l'habitat est pertinent et limite l'étalement urbain.

Les parcelles prévues en extension viennent souvent épaissir les bourgs ou connecter entre elles des zones déjà urbanisées, **sauf dans la commune de Servilly où le site 1AUh n°1 prévu en extension du hameau des Champs Villards ne peut pas être justifié** au regard des principes qui ont valu à l'identification des zones 1AUh sur l'ensemble du territoire.



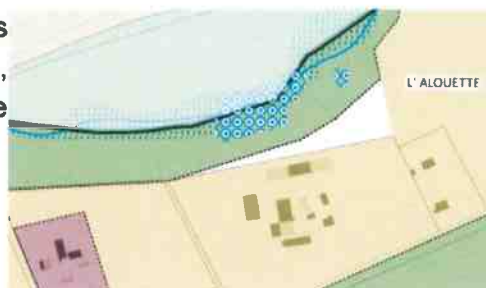
◆ La zone Uh identifiée sur la commune de Périgny au lieu-dit « le Garret/la Chaume » ne répond pas aux critères de délimitation des zones Uh en ouvrant à l'urbanisation deux parcelles



en extension de constructions qui se sont implantées récemment de manière linéaire le long de la voie.

Le rapport de présentation (page 115) indique en effet que « le secteur Uh correspond aux principaux hameaux du territoire (composés d'au moins 8 logements), et que « ces groupements présentent une taille et une densité suffisante pour permettre l'accueil de nouvelles habitations en densification des parcelles inoccupées ».

- ◆ Le règlement graphique de la commune de Billezois laisse apparaître une zone blanche au nord, lieu-dit l'Alouette, qu'il conviendra de corriger et zoner (certainement en zone agricole).



- ◆ Le règlement graphique du hameau de la Bruyère devrait préciser qu'il s'agit des communes de St Etienne-de-Vicq et de Saint-Christophe-en-Bourbonnais, au lieu d'indiquer qu'il s'agit de la commune de la Bruyère.

OAP :

- ◆ L'article L.151-6-1 du Code de l'urbanisme stipule que les OAP définissent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles, le cas échéant. Le document sera à compléter en ce sens.

- ◆ La rédaction du 6/ de l'OAP sectorielle de la zone 1AUh de Billezois relative à la protection de la zone humide devra être corrigée (« 6/ L'opération qui permettront d'intégrera pleinement la zone humide en évitant toute construction (...) »)

- ◆ La rédaction du 2/ de l'OAP sectorielle des zones 1 AUh de Servilly n'est pas cohérente avec l'illustration graphique : pour la zone située au sud de la voie, il est indiqué que « l'implantation des nouvelles constructions est prévue dans la partie sud du site », alors que l'illustration montre une implantation des constructions au plus près de la voie (c'est-à-dire au nord) afin de limiter la diffusion du bâti dans l'environnement.



Logements individuels et/ou intermédiaires
Privé : Espace naturel ou jardiné à créer ou préserver (jardin privé)

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.

Le Préfet

Christophe NOËL du PAYRAT

