



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale
sur la révision générale du plan local d'urbanisme intercommunal
(PLUi) de la communauté de communes du Pays de Lapalisse (03)**

Avis n° 2025-ARA-AUPP-1689

Avis délibéré le 14 octobre 2025

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), s'est réunie le 14 octobre 2025 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision générale du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays de Lapalisse (03).

Ont délibéré : Pierre Baena, François Duval, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Anne Guillabert, Jean-Pierre Lestaille, Yves Majchrzak, Muriel Preux, Émilie Rasooly 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 le 18 juillet 2025, par les autorités compétentes, pour avis au titre de l'autorité environnementale.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 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 le délai de trois mois après réception des éventuels compléments sollicités.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel et a produit une contribution le 9 septembre 2025.

À en outre été consultée la direction départementale des territoires du département de l'Allier qui a produit une contribution le 6 octobre 2025.

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. Les agents de la Dreal qui étaient présents à la réunion étaient placés sous l'autorité fonctionnelle de la MRAe au titre de leur fonction d'appui.

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 l'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.

Synthèse de l'Avis

Le territoire du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays de Lapalisse regroupe les 14 communes faisant partie de cette communauté de communes, situées au sud-est du département de l'Allier, à proximité de Vichy. La communauté de communes compte 8460 habitants en 2022 pour 334 km² et n'est pas couverte par un schéma de cohérence territoriale (Scot).

Le conseil communautaire a décidé de prescrire la révision générale du PLUi par délibération du 4 mars 2021. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) prévoit un scénario de croissance démographique de 0,3 % par an ce qui représente une population supplémentaire de 362 habitants (soit 8822 habitants au total en 2035). Le rapport de présentation prévoit la construction de 332 nouveaux logements supplémentaires pendant la période 2025-2035. Les besoins en foncier pour l'habitat sont estimés à 17,24 ha dont 11,62 ha en extension, couverts par des OAP à vocation d'habitat, le reste se répartissant entre la densification en dents creuses et quelques zones en extension non couvertes par une OAP. Le reste de la consommation d'espace engendrée par le PLUi à horizon 2035 est constitué de 18,52 ha pour les activités économiques, 1,38 ha pour les équipements et 7,12 ha pour deux unités de méthanisation. L'ensemble de ces besoins fonciers liés à l'habitat et l'économie représente un total de 44,26 ha. 25 secteurs de taille et de capacités limités (Stecal) couvrant 20,0 ha au total sont également prévus, ainsi que 16 emplacements réservés pour une surface de 20,6 ha.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire et du projet de plan local d'urbanisme intercommunal du Pays de Lapalisse sont : la consommation d'espaces naturels et agricoles, les milieux naturels et la biodiversité, la ressource en eau et la gestion des eaux usées, l'énergie, les émissions de gaz à effet de serre et le changement climatique, la santé humaine, le paysage et le patrimoine.

Le diagnostic fourni souffre de certains manques en particulier en ce qui concerne l'état initial relatif aux zones humides, très partiel, et les informations sur l'état de la ressource en eau et les dispositifs autonomes de gestion des eaux usées. Une lacune importante du dossier concerne l'absence de données chiffrées sur les superficies des zonages et sous-zonages (à quelques exceptions près), ce qui empêche de comparer la situation actuelle et celle du projet de PLUi, et de faire une analyse de la répartition des surfaces entre les différents usages. Certaines données de l'état initial concernant la démographie sont anciennes et doivent être mises à jour.

La justification des choix est quant à elle bien détaillée et inclut notamment une explication des choix effectués pour les zonages et une justification de la cohérence des OAP et du règlement écrit avec le PADD. Elle évoque néanmoins plusieurs scénarios démographiques sans justifier le choix du scénario retenu, ce qui est à compléter.

Enfin, les échéances d'ouverture à l'urbanisation des OAP ne sont pas présentées, et le dossier ne contient pas de bilan carbone, ce qui doit être corrigé.

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

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire et du projet de révision générale du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation de la révision générale du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).....	7
1.3. Principaux enjeux environnementaux du projet de révision générale du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et du territoire concerné.....	8
2. Qualité du rapport environnemental et de la prise en compte de l'environnement par le PLUi.....	8
2.1. Observations générales.....	8
2.2. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	9
2.3. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement.....	9
2.4. État initial de l'environnement, incidences du PLUi sur l'environnement et mesures ERC associées.....	10
2.4.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	10
2.4.2. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques.....	12
2.4.3. Ressources en eau et milieux aquatiques.....	13
2.4.4. Énergie, émissions de gaz à effet de serre et changement climatique.....	14
2.4.5. Santé humaine.....	15
2.5. Dispositif de suivi proposé.....	15

Avis détaillé

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

1.1. Contexte et présentation du territoire

La communauté de communes du Pays de Lapalisse, située au sud-est du département de l'Allier, est traversée par la route nationale 7, qui la relie à Moulins au nord-ouest et Roanne au sud-est. Elle est localisée à une vingtaine de kilomètres au nord-est de la ville de Vichy. Le territoire est marqué par l'activité agricole, entre cultures, prairies pâturées et bocages. La commune de Lapalisse en est le bourg principal, son centre regroupant la grande majorité des commerces et services du territoire.

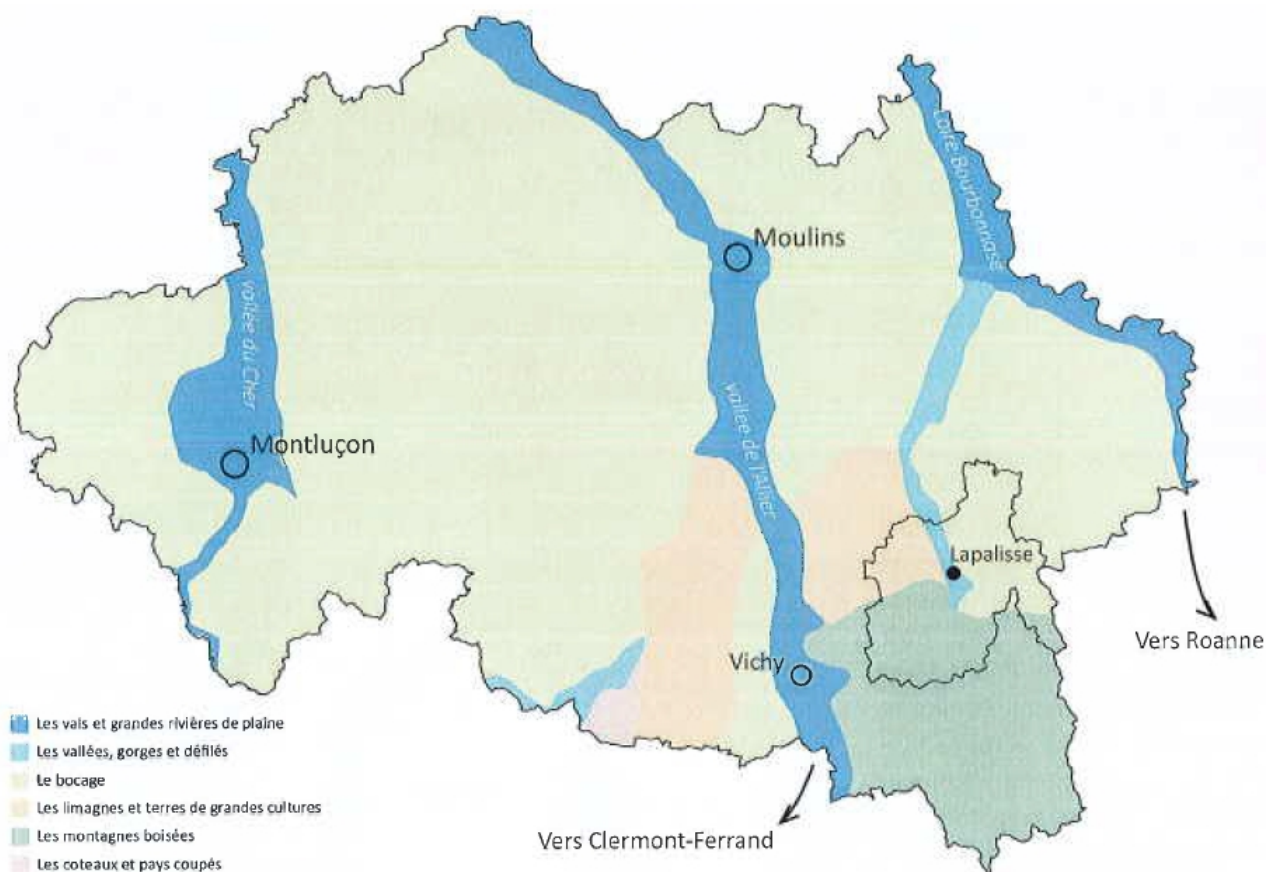


Figure 1 : Localisation de la communauté de communes du Pays de Lapalisse dans le département de l'Allier (Source : rapport de présentation)

Créée en 1997, la communauté de communes compte 14 communes sur un territoire de 334 km². Le territoire est doté du PLUi actuel, approuvé en 2009 et modifié pour la dernière fois par une

mise en compatibilité en septembre 2022, mais il n'est pas couvert par un schéma de cohérence territorial¹ (Scot).

Le territoire compte 8460 habitants en 2022 (source Insee), en diminution depuis les années 1960, diminution moins marquée depuis 1999. Entre 2013 et 2018, la variation annuelle est de -0,19 %², le solde migratoire positif ne comblant pas entièrement le solde naturel négatif. Trois communes ont néanmoins une croissance démographique, il s'agit de Servilly, Saint-Étienne-de-Vicq et Isserpent. Le vieillissement de la population est net avec 37 % d'habitants ayant plus de 60 ans (pourcentage en augmentation), excepté dans les communes proches de Vichy, à l'ouest de la communauté de communes.

La consommation d'espace agricole, naturel et forestier (Enaf) entre 2011 et 2021 est estimée à 95,1 ha, le dossier reprenant et corrigeant le chiffre issu de l'observatoire de l'artificialisation des sols qui est de 160 ha, ce qui est à souligner. La correction du dossier consiste à modifier le chiffre de consommation d'espace pour l'année 2012 pour la commune de Saint-Pierre-Laval (estimé à 54 ha sur le site de l'observatoire et ramené à 9,6 ha dans le dossier³) et à modifier celui de l'année 2019 estimé à 23,6 et ramené à 12,6 ha⁴. Le détail de cette correction n'est pas suffisamment justifié dans le dossier au regard de son importance. La consommation d'espace de la période 2021-2025 est estimée à 19,4 ha.

L'Autorité environnementale recommande de consolider la justification des chiffres retenus pour la consommation d'Enaf pour la période 2011-2021.

Le parc de logement total est estimé à 5035 logements en 2022, dont 78 % de résidences principales, 8,8 % de résidences secondaires et 13,2 % de logements vacants (source Insee), cette vacance étant en augmentation depuis les années 1960. La plus forte production de logements est localisée à Lapalisse, ainsi qu'à Saint-Prix et à Saint-Étienne-de-Vicq. Le dossier indique que le nombre de logements augmente avec le temps, mais avec une augmentation de la part de logements vacants, et sans être pour autant accompagnée de l'accueil de population supplémentaire. La plupart des résidences principales (45 %) datent d'avant 1945, et la vacance touche particulièrement ce parc ancien.

En matière économique, les principaux domaines d'emplois au sein de la communauté de communes sont les commerces et les transports (dont le secteur logistique), l'administration, l'enseignement et la santé, puis l'industrie et l'agriculture, ces deux derniers domaines étant liés sur le territoire, avec la présence d'abattoirs. L'activité agricole est très présente, plus de 95 % du territoire est occupé par des surfaces agricoles, et parmi elles, 70 % sont des prairies. La majeure partie des activités agricoles est de l'élevage bovin pour la viande.

Pour les mobilités, la route nationale 7 traverse le territoire d'est en ouest et permet de rejoindre Moulins et Roanne rapidement. Le déficit d'emplois au sein du territoire implique que plus de 50 % des trajets quotidiens se font à destination de communes hors de la communauté de communes, notamment vers les villes voisines de Vichy et Cusset. La majeure partie des déplacements domi-

1 Le territoire a été couvert par un Scot approuvé en 2005, maintenu en vigueur en 2015, et caduc depuis juillet 2021. Le dossier ne mentionne pas si un nouveau Scot est en cours d'élaboration.

2 D'après les données du dossier. L'Insee indique une variation annuelle nulle (0 %) entre 2016 et 2022.

3 La consommation d'espace de cette commune est estimée à 54,4 ha en 2021 contre une consommation qui ne dépasse pas 1,3 ha pour les autres années sur le site de l'observatoire de l'artificialisation des sols.

4 Le dossier justifie cette baisse en indiquant que le chiffre de consommation d'espace des communes de Saint-Prix (4,6 ha) et Le Breuil (6,1 ha) ne correspondent pas à la réalité des projets réalisés sur ces communes ces années-là.

cile-travail se fait en voiture, soit 85 %. La gare la plus proche étant celle de Vichy, aucun train ne s'arrête dans l'une des 14 communes.

Le territoire présente des grands espaces et cours d'eau favorables à la biodiversité. Plusieurs zonages d'inventaire et de protection des milieux naturels et de la biodiversité y sont présents, parmi lesquels une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) de type 1 « *Besbre de Trézelles à Lapalisse* » localisée le long de la Besbre, qui identifie une richesse d'habitats et d'espèces, et un arrêté de protection du biotope « *Écrevisse à pieds blancs et espèces patrimoniales associées* » situé sur le ruisseau des Quatre-Planches, dans la commune du Breuil. Le territoire comprend également de nombreuses zones humides.

1.2. Présentation de la révision générale du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)

La communauté de communes du Pays de Lapalisse a initié la révision générale de son PLUi par délibération du conseil communautaire le 4 mars 2021. Le projet a été arrêté le 2 juillet 2025.

Le PLUi est défini pour 10 ans pour la période 2025-2035. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est structuré en trois axes : « *Le pays de Lapalisse, un territoire de proximité(s)* », « *Le pays de Lapalisse, un territoire riche de son socle naturel* » et « *Le pays de Lapalisse, un territoire qui s'adapte aux transitions sociétales* », reliés entre eux par un axe transversal « *Le paysage comme support du développement de demain* », chaque axe contenant trois orientations. Le PADD prévoit un scénario de croissance démographique de 0,3 % par an (un peu supérieur à la tendance actuelle d'une croissance démographique nulle entre 2016 et 2022), ce qui représente une population supplémentaire de 362 habitants (soit 8822 habitants au total en 2035) et nécessite la construction de 300 nouveaux logements entre 2025 et 2035⁵. Le rapport de présentation prévoit quant à lui la construction de 332 nouveaux logements⁶. Les chiffres doivent être harmonisés.

Le PLUi comprend :

- la définition de quatre niveaux d'urbanisation : 15 centres-villes pour les centres des communes⁷, 4 villages contenant 30 logements ou plus, 46 hameaux contenant entre 8 et 29 logements, et le reste étant considéré comme bâti isolé ou groupant jusqu'à 7 logements ;
- deux OAP thématiques concernant l'une la trame verte et bleue et l'autre le commerce, et 14 OAP sectorielles dont 13 à vocation d'habitat et une à vocation économique, qui porte sur l'extension de la zone d'activité Sud Allier dans la commune de Lapalisse ;
- 25 secteurs de taille et de capacités limités (Stecal) couvrant 20 ha au total :
 - 12 Stecal identifiés en zone Nzs (zones constructibles des sites accueillant des activités économiques isolées) ;
 - 3 Stecal identifiés en zone Nls (zones constructibles des sites accueillant des activités de loisirs) ;

5 En suppléments des 52 logements déjà construits entre 2021 et 2025). Le chiffre de 300 comprend uniquement les besoins sur la période 2025-2035, le dossier précisant que les besoins sur la période 2021-2035 s'élèvent à 351 logements (cf p. 36 de la partie justification du rapport de présentation).

6 Dont 170 logements en densification dans les enveloppes urbaines (soit 51 %), 107 logements (32 %) en extension dans des secteurs régis par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP), et 55 logements (17 %) dans des secteurs en extension non couverts par une OAP

7 Ce niveau d'urbanisation inclut également une continuité urbaine avec le centre-ville de la commune de Saint-Martin-d'Estréaux, commune qui n'est pas incluse dans la communauté de communes mais est voisine de Saint-Pierre-Laval. Ainsi 15 centres-villes sont identifiés sur 14 communes.

- 8 Stecal identifiés en zone Nts (zones constructibles des sites accueillant des activités touristiques) ;
- 2 Stecal identifiés en zone Ams (zones dédiés à des projets de méthaniseurs) ;
- 16 emplacements réservés concernant 20,6 ha au total ;
- 243 bâtiments identifiés pour un changement de destination.

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

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire et du projet de plan local d'urbanisme intercommunal du Pays de Lapalisse sont :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- les milieux naturels et la biodiversité ;
- la ressource en eau et la gestion des eaux usées ;
- l'énergie, les émissions de gaz à effet de serre et le changement climatique ;
- la santé humaine ;
- le paysage et le patrimoine.

2. Qualité du rapport environnemental et de la prise en compte de l'environnement par le PLUi

2.1. Observations générales

L'Autorité environnementale souligne que l'usage de documents imprimés puis scannés ne permet pas de garantir leur lisibilité ni pour l'AE ni pour le public. Elle attire en outre l'attention sur l'obligation qui est faite de mettre à disposition du public des documents dans un « standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé » (cf. article IV de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique et article L300-4 du code des relations entre le public et l'administration).

Une partie des données du dossier, en particulier concernant la population et les logements, date de 2018, ce qui ne prend pas en compte les évolutions les plus récentes du territoire. Dans cet avis, l'Autorité environnementale, à l'appui de ses observations et recommandations, prend aussi en compte les données les plus récentes de l'Insee (qui en général datent de 2022).

Le dossier contient peu de données chiffrées sur les surfaces concernées par les différents zonages, à la fois les zonages du PLUi actuel et ceux du projet. Si certains chiffres concernant en particulier les zones à urbaniser, certaines zones urbanisées et les Stecal sont détaillés, aucun tableau récapitulatif n'est présent. Le dossier ne peut ainsi pas rendre compte des superficies des zones naturelles, agricoles, urbaines, etc. en situation actuelle et future.

L'Autorité environnementale recommande :

- **de reprendre les données chiffrées les plus récentes possibles dans le diagnostic afin de présenter un état des lieux proche de l'état actuel ;**

- **de compléter le dossier avec les détails des superficies des zonages et sous-zonages afin de comparer le PLUi actuel et le projet, par exemple en présentant ces données sous forme de tableau.**

Les choix de développement relevant d'une volonté de valoriser le paysage, ce sujet a été bien abordé dans le dossier et ne sera pas développé plus avant dans le présent avis.

2.2. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur

En l'absence de Scot sur le territoire, le dossier analyse la compatibilité du projet de PLUi avec les documents d'ordre supérieur suivants⁸ :

- le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Auvergne-Rhône-Alpes ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire-Bretagne 2022-2027 ;
- le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Allier Aval ;
- le plan de gestion des risques inondations (PGRI) du bassin Loire-Bretagne ;
- le plan climat air énergie territoriale (PCAET) du pays de Lapalisse.

Néanmoins cette analyse reste au stade de principe et n'est ni territorialisée, ni illustrée. Par ailleurs concernant le Sraddet, cette analyse n'évoque que les règles du document principal et ne parle pas du schéma régional des carrières (SRC) annexé au Sraddet, alors que trois carrières en activité sont présentes sur le territoire.

L'Autorité environnementale rappelle, pour mémoire, qu'au-delà des notions juridiques de compatibilité ou de prise en compte, l'analyse doit porter sur le niveau de contribution du projet de PLUi à l'atteinte des objectifs des plans et schémas concernés.

Par ailleurs, le dossier ne dit pas si et comment la collectivité entend s'approprier certaines des actions du plan régional santé environnement 2024-2028 de la région Auvergne Rhône-Alpes (PRSE4) et contribuer à sa mise en œuvre.

L'Autorité environnementale recommande de détailler la prise en compte du schéma régional des carrières par le projet de PLUi.

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

Le rapport de présentation contient une justification des choix effectués dans le PADD. Le scénario « fil de l'eau » qui correspond à l'application du PLUi actuel est évoqué et décliné par thématiques environnementales. Le rapport détaille ensuite les enjeux à horizon 2035 issus des constats et du scénario fil de l'eau et les hiérarchise en fonction du niveau d'importance qui leur est donné dans le cadre de l'élaboration du projet de PLUi.

Il contient également une justification de la cohérence des OAP et du règlement écrit avec le PADD, ainsi qu'une explication des choix réalisés pour chacun des sous-zonages présents dans le

⁸ Page 262 et suivantes du document contenant les justifications du rapport de présentation

règlement. Ce document est bien détaillé et justifie ainsi la cohérence entre les différents documents composant le PLUi.

La justification des choix inclut en outre un zoom sur le projet démographique de la communauté de communes détaillant les chiffres retenus pour les besoins en logements. Le rapport évoque le fait que trois scénarios de croissance démographique ont été étudiés (0 %/an, 0,15 %/an et 0,3 %/an) et indique que le scénario s'appuyant sur la plus forte croissance a été retenu sans exposer les arguments de ce choix, en particulier au regard de ses incidences environnementales.

L'Autorité environnementale recommande de justifier les choix retenus pour le projet démographique du territoire au moyen d'une présentation des solutions de substitution raisonnables étudiées, intégrant une comparaison de leurs incidences sur l'environnement et la santé humaine, sur la base de laquelle ont été définis les critères environnementaux ayant conduit au choix retenu.

2.4. État initial de l'environnement, incidences du PLUi sur l'environnement et mesures ERC associées

2.4.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain

Le dossier présente la consommation passée d'espaces naturel, agricoles et forestiers (Enaf), en rectifiant les chiffres de l'observatoire national de l'artificialisation des sols⁹. Cette consommation est estimée dans le dossier à 95,1 ha pendant la période 2011-2021, et à 67,4 ha entre 2014 et 2024. La répartition de cette consommation entre l'habitat, les activités économiques et les infrastructures et équipements n'est pas détaillée. Ce point doit être complété.

L'objectif démographique énoncé dans le PADD, d'atteindre 0,3 % de croissance annuelle, est ambitieux mais expliqué par la nécessité d'atténuer les effets du solde naturel négatif et de maintenir les équipements existants sur le territoire. Le projet prévoit ainsi l'accueil de 362 nouveaux habitants entre 2021 et 2035 et le besoin de 351 logements pour les accueillir, en prenant en compte le desserrement des ménages (154 logements), le renouvellement des logements avec 47 logements transformés ou dévolus à un autre usage que l'habitat, la création de 38 résidences secondaires et la diminution de la vacance avec la sortie de vacance de 68 logements réaffectés à l'habitat¹⁰. Enfin, 52 logements ayant déjà été construits entre 2021 et 2024, le nombre de logements à construire entre 2025 et 2035 est ainsi estimé à 299. Le PADD indique par ailleurs l'objectif de 300 logements neufs et 40 % de ces logements étant localisés à Lapalisse et 60 % dans les autres communes.

La recherche des potentiels de densification en dents creuses est détaillée dans le rapport de présentation (page 37 et suivantes). Le dossier indique le choix retenu de ne chercher le potentiel de densification que dans les groupements d'au moins 8 logements, afin de limiter le mitage urbain. En prenant en compte le phénomène de rétention foncière (de 20 %) et les objectifs de densité de 12 logements/ha à Lapalisse et 10 logements/ha ailleurs, 165 logements pourront être construits en densification. Les secteurs en extension régis par une OAP à vocation d'habitats représentent au total 11,62 ha pour 107 logements (soit en moyenne 9,2 logements par hectare, chiffre inférieur aux densités prévues par le PADD en densification et en extension de 12 logements au moins par hectare à Lapalisse et 10 dans les autres communes), et 55 logements sont prévus dans des sec-

⁹ Cf. détail de cette correction dans la partie 1.1 du présent avis.

¹⁰ Pour mémoire, entre 2015 et 2021, le nombre de logements vacants est passé de 721 à 690 unités.

teurs en extension non couverts par une OAP. Au total, le projet prévoit la construction de 332 logements soit davantage que ce que prévoit le PADD avec une augmentation de population de 0,3 % par an. Cet écart est relevé dans le dossier mais non justifié. De plus, cette densité de 10 à 12 logements par ha est très faible, et n'est pas de nature à optimiser le foncier, en particulier dans les zones en extension.

Dans le détail, l'Autorité environnementale relève certaines incohérences dans les tracés des zones U et AU. Ainsi, la zone 1AUh sur la commune de Servilly est située en continuité du bâti existant du hameau des Champs Villard et en extension de ce dernier, ce qui n'est pas suffisamment justifié au regard des principes qui ont servi à identifier les zones 1AUh pour l'ensemble du territoire. Par ailleurs, sur cette même zone, la rédaction de l'OAP indique que « l'implantation des nouvelles constructions est prévue dans la partie sud du site » alors que l'illustration montre une implantation au nord, au plus près de la voie. La zone Uh identifiée sur la commune de Périgny ne correspond pas aux critères de délimitation de cette zone, qui vise les hameaux et bourgs d'au moins 8 logements. Enfin, aucun échancier n'est présenté pour l'ouverture à l'urbanisation des OAP, ce qui doit être complété.

Concernant la consommation d'Enaf, la loi fixe un objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, communément appelé « Zan » (Zéro artificialisation nette), avec une trajectoire qui prévoit que durant la période 2021-2031 le rythme d'artificialisation doit se traduire par une réduction de la moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) par rapport à la consommation réelle de ces espaces, observée au cours des dix années précédentes¹¹. Le dossier détaille la consommation d'espace consécutive au PLUi à horizon 2035 et l'estime à 44,26 ha, dont 17,24 ha pour l'habitat, 18,52 ha pour les activités économiques, 1,38 ha pour les équipements et 7,12 ha pour deux unités de méthanisation. Ces derniers 7,12 ha sont exclus de l'estimation de la consommation d'espace au prétexte que « l'espace consommé participe à un service d'intérêt général [...] C'est pourquoi il a été décidé de retirer la consommation d'espace liée aux projets de méthanisation du chiffre global »¹². ce qui n'est pas suffisamment justifié¹³.

Le rapport de présentation indique que la consommation d'espaces entre 2021 et 2025 a été de 19,4 ha, et celle entre le 1/1/2015 et le 31/12/2024 de 67,3 ha.

Le dossier indique que le projet de PLUi s'inscrit dans l'objectif de réduction de la consommation d'espace par rapport à la période 2011-2021 avec une réduction évaluée à 56 % entre 2021 et 2031¹⁴. En revanche, il ne s'inscrit pas dans l'objectif de réduction de 50 % de cette consommation pour les dix dernières années écoulées, avec une réduction de 34 % seulement¹⁵, alors que ce dernier objectif est inscrit dans le PADD. Les prévisions de consommation n'intègrent en outre ni les Stecal ni les emplacements réservés. Ces points doivent être explicités.

Par ailleurs, le dossier indique le détail de la consommation d'espace par zonage mais celle-ci mentionne par exemple 8,48 ha consommés pour les zonages correspondant aux Stecal (Nzs, Nts et Ams, et sans mention de consommation d'Enaf sur le zonage Nls) ce qui est inférieur à la

11 Cf. articles 191 et 194 III 1°, 2° et 3° de la loi dite « climat et résilience » (loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 [modifiée](#) par la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023).

12 Page 237 du document contenant les justifications du rapport de présentation

13 Au regard de la loi Climat et Résilience, et de la loi du 20 juillet 2023 (dite "Loi ZAN"), seules peuvent être décomptées de la projection de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers les surfaces nécessaires aux projets d'envergure nationale ou européenne et d'intérêt général majeur, gérées par une enveloppe nationale et celles nécessaires aux projets d'envergure régionale, gérées par une enveloppe mutualisée au niveau régional (Sraddet).

14 La consommation d'espace entre 2021 et 2031 peut être évaluée à 41,6 ha.

15 Consommation de 44,26 ha sur 2025-2035 par rapport aux 67,3 ha sur 2015-2025.

somme des superficies de l'ensemble des Stecal qui représente 20 ha. En l'absence de précision du rapport sur les éventuelles superficies déjà artificialisées des zones de Stecal, le rapport ne justifie pas suffisamment les chiffres fournis sur la consommation d'espace. D'une manière générale, les détails des superficies par zonages et sous-zonages ne sont pas fournis ce qui ne permet pas de vérifier l'analyse et la cohérence des calculs.

En outre, le projet ne présente pas les mesures prises pour compenser l'imperméabilisation des sols, par la désimperméabilisation de surfaces.

L'Autorité environnementale recommande :

- **de préciser les échéanciers d'ouverture à l'urbanisation de l'ensemble des OAP ;**
- **de justifier le besoin en logements, en lien avec les objectifs affichés dans le PADD, de justifier et si nécessaire de revoir la densité des logements en particulier dans les zones en extension, et si nécessaire de revoir en conséquence à la baisse la consommation d'Enaf lié à l'urbanisation ;**
- **après avoir complété le dossier avec le détail des superficies des zonages et sous-zonages, de justifier davantage l'articulation du projet avec les objectifs nationaux de réduction de l'artificialisation des sols ;**
- **de préciser les mesures prises pour compenser l'imperméabilisation des sols.**

2.4.2. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques

Les zonages d'inventaires et de protection des milieux naturels et de la biodiversité sont bien identifiés et localisés sur des cartes et tableaux. Le territoire comporte notamment plusieurs Znieff de type 1 et un arrêté préfectoral de protection du biotope sur le ruisseau des Quatre-Planches, sur la commune du Breuil. Le dossier indique la présence de plusieurs zones humides identifiées lors d'un inventaire réalisé en 2020 dans le cadre du contrat territorial « Milieux aquatiques des affluents de l'Allier » qui s'étend sur le bassin versant de l'Allier géré par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Allier Aval. Néanmoins, ce Sage ne couvre pas l'intégralité du territoire de la communauté de communes du Pays de Lapalisse et les zones humides n'ont pas été recherchées sur l'ensemble du territoire, ce que confirme le diagnostic qui indique que « *Les inventaires zones humides sont incomplets alors que ces milieux sont favorables à la présence d'espèces patrimoniales et participent à de nombreuses fonctions écosystémiques* »¹⁶.

L'analyse de la trame verte et bleue mentionne le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Auvergne, approuvé en 2015, alors que celui-ci a depuis été remplacé par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Auvergne-Rhône-Alpes approuvé en 2020. Le rapport devra être actualisé sur ce point.

Le dossier présente une analyse rapide des incidences du projet de PLUi à l'échelle globale du territoire, en mentionnant que les éléments remarquables (réservoirs de biodiversité, corridors écologiques...) sont inscrits en zone N ou repérés dans le règlement graphique. L'OAP thématique relative à la trame verte et bleue identifie des enjeux de continuité à renforcer ou rétablir ainsi que les éléments des milieux aquatiques, humides, boisés et bocagers. Des orientations opposables sont présentées parmi lesquelles en particulier un principe d'inconstructibilité dans les zones humides, la préservation des haies identifiées ou le fait de privilégier la renaturation ou la désimperméabilisation des sols pour tout projet d'aménagement.

16 Page 108 du diagnostic inclut dans le rapport de présentation

Néanmoins, aucune analyse plus détaillée des enjeux (habitats, espèces ou zones humides) et des incidences du projet de PLUi n'est réalisée à l'échelle des OAP, secteurs d'urbanisation en extension ou Stecal. Le dossier ne permet ainsi pas de s'assurer que les enjeux relatifs aux milieux naturels et à la biodiversité ont bien été pris en compte lors du choix de la localisation des zones.

L'Autorité environnementale recommande :

- **d'actualiser l'analyse de la trame verte et bleue en utilisant les données du Sraddet ;**
- **d'identifier la totalité des zones humides présentes sur le territoire, en particulier dans les secteurs où une extension de l'urbanisation est prévue ;**
- **de détailler davantage la manière dont les enjeux relatifs à la biodiversité ont été pris en compte lors de la définition des zones où une extension de l'urbanisation est prévue.**

2.4.3. Ressources en eau et milieux aquatiques

Le diagnostic indique que l'eau prélevée pour l'alimentation en eau potable du territoire provient de trois nappes d'eau souterraines en bon état quantitatif et chimique. Sur le territoire, cinq points de captage sont présents, tous localisés sur la commune de Lapalisse et protégés par des périmètres de protection immédiats, rapprochés et éloignés. Deux services de gestion des eaux sont présents sur le territoire, et les réseaux sont interconnectés à une échelle plus large notamment afin de gérer les restrictions en période de sécheresse et les épisodes de pollution occasionnels. Concernant les eaux superficielles, la Besbre et ses affluents présentent des risques de déficit hydrique forts et des altérations de la continuité écologique. L'interception des cours d'eaux par les nombreux plans d'eau entraîne une augmentation de l'évaporation (accentuant la sévérité des étiages et les altérations des milieux aquatiques). Mais aucun bilan de la situation administrative de ces plans d'eau et des mesures prévues pour diminuer leurs effets tenant compte le changement climatique ne sont décrites.

En matière de gestion des eaux usées, les stations de traitement des eaux usées présentes sur le territoire sont conformes en équipement et en performance, avec une capacité nominale de traitement totale de 9965 équivalents-habitants, néanmoins des fuites dans les réseaux de collecte et de transport sont observées, ce qui induit un risque de pollution des milieux récepteurs alors que le territoire est identifié en zone sensible à l'eutrophisation. Seules 9 des 14 communes du territoire sont équipées de stations de traitement des eaux usées, les autres gèrent les eaux usées via des dispositifs autonomes, sans que les informations sur leur conformité soient disponibles.

Le PADD fixe des orientations concernant la préservation de la ressource en eau potable, notamment en privilégiant une couverture naturelle des sols au sein des périmètres de protection des captages d'eau potable ou en privilégiant le stockage des eaux pluviales et leur réutilisation pour un usage domestique. Il précise que l'urbanisation future est conditionnée à la desserte en eau potable et en assainissement des zones concernées, et indique que la concentration de l'urbanisation dans les zones déjà desservies permet de limiter les extensions de réseaux et de rationaliser la consommation d'eau potable.

Néanmoins, aucune analyse n'est présentée sur la suffisance de la ressource en eau pour les besoins des futurs habitants et entreprises, ni sur les incidences de l'augmentation de la consommation sur cette ressource au regard des effets prévisibles du changement climatique. De plus, le dossier ne précise pas non plus quels dispositifs d'assainissement (individuels ou collectifs) sont prévus dans les zones d'urbanisation futures.

L'Autorité environnementale recommande :

- **de compléter le diagnostic en indiquant le taux de conformité des dispositifs d'assainissement autonomes ;**
- **de démontrer l'adéquation entre le développement urbain envisagé et les ressources du territoire en matière d'eau potable et d'assainissement au regard notamment des effets prévisibles du changement climatique.**

2.4.4. Énergie, émissions de gaz à effet de serre et changement climatique

Le diagnostic indique qu'à l'heure actuelle, les sources de production d'énergie du territoire sont principalement le bois-énergie (85 % de la production d'énergie renouvelable du territoire d'après le PCAET), et dans une moindre mesure la géothermie, l'énergie hydroélectrique via deux micro-centrales sur la rivière de la Besbre ainsi que des petits projets photovoltaïques chez des particuliers. Le projet prévoit de développer en particulier la géothermie, la méthanisation, le bois-énergie et le photovoltaïque. Deux projets de méthaniseurs sont prévus à Lapalisse dont un par un agriculteur et un en lien avec l'abattoir situé à proximité. Ils sont identifiés dans les règlements écrits et graphiques par deux Stecal.

Concernant le photovoltaïque, le PADD précise que l'objectif est de « *permettre l'installation de centrales photovoltaïques uniquement sur des terrains n'ayant pas vocation à retourner à l'agriculture ou vers l'état naturel. [...] S'il s'agit d'agrivoltaïsme, sous réserve que l'activité soit compatible avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière et de ne pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages* »¹⁷. Dans les zones naturelles N, un sous-zonage spécifique Npv a été créé, et il recouvre quatre secteurs pour un total de 25 ha sur les communes de Lapalisse, Droiturier (où le projet est en cours d'instruction¹⁸) et Saint-Pierre-Laval. En dehors de ces zones, dans les zones N, les projets photovoltaïques sont interdits. Dans les zones A, ces projets sont autorisés sous réserve de respecter les conditions suivantes : qu'une activité agricole soit maintenue sur le terrain sur lequel ils sont implantés, et de ne pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels, et des paysages.

Les données concernant les émissions de gaz à effet de serre sont également issues du PCAET, le territoire émet annuellement 131 000 tonnes de CO₂ équivalent soit 20 tonnes équivalent de CO₂ / habitant (plus que la moyenne nationale qui est environ à 12 tonnes de CO₂ équivalent). L'agriculture (48 % des émissions) et le transport (29 %) sont les secteurs les plus émetteurs.

S'agissant du changement climatique, l'analyse de l'évolution du territoire sur le sujet a été réalisée succinctement, au regard de données nationales et départementales de Météo France. Le dossier confirme les effets du changement climatique : hausse des températures (dont l'augmentation du nombre de jours de canicule), variation des épisodes pluvieux, augmentation des risques et des périodes de sécheresse.

Les incidences des orientations et objectifs du PADD en matière d'énergie et de climat sont évaluées de manière qualitative. Celles-ci concernent notamment le fait de promouvoir un urbanisme novateur en termes de performances énergétiques et le développement du photovoltaïque en toiture, d'accompagner la réhabilitation notamment thermique des bâtiments ou de permettre l'adaptation des villes au changement climatique. Le dossier ne comporte pas de bilan carbone du PLUi qui permettrait d'identifier les domaines sur lesquels prendre des mesures complémentaires pour

¹⁷ Page 34 du PADD

¹⁸ Ce projet a fait l'objet de l'avis n°2024-ARA-AP-1742, rendu le 10 septembre 2024, et accessible ici : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/240910_aparaxxx_parcpv_droiturier_03.pdf

réduire l'empreinte carbone du territoire (cf. l'outil proposé par l'Ademe). Aucune projection climatique précise n'est avancée en matière de précipitation, de température et de ressource en eau à l'horizon 2050.

L'évaluation environnementale doit fournir un bilan carbone complet explicitant clairement les hypothèses, méthodologie et références de calcul pour démontrer comment le projet de PLUi s'inscrit dans l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Il doit inventorier toutes les sources d'émission et les comparer à une situation de référence en s'appuyant notamment sur les travaux menés dans le cadre du PCAET. Il doit également traduire les puits de carbone (prairie, végétaux, arbres) du territoire, et leur évolution, en équivalence de GES sur une année (kteqCO₂ par an).

L'Autorité environnementale recommande de compléter le dossier par un bilan carbone et de préciser comment le projet de PLUi contribue à l'atteinte de l'objectif national de neutralité carbone à l'horizon 2050.

2.4.5. Santé humaine

Si les activités industrielles présentes sur le territoire seront circonscrites aux zones d'activités existantes (le dossier n'est pas précis sur la localisation et l'environnement des zones dévolues aux activités dans le projet), celles-ci sont néanmoins susceptibles, comme la proximité aux voies de transport, d'impacter la santé des riverains en place ou futurs (pollution de l'air, nuisance sonore). En particulier il sera important de limiter l'exposition de nouveaux riverains aux pollutions diffuses d'origine agricoles.

Les enjeux sanitaires liés à l'exposition au radon, et ceux liés aux vecteurs pathogènes (moustique tigre) et aux allergènes sont avérés, alors que le PLUi ne propose pas de disposition permettant d'en informer la population et de limiter les expositions.

L'Autorité environnementale recommande, en lien avec le développement économique et industriel, d'être explicite sur les enjeux de santé et la manière dont ils sont pris en compte dans le projet de PLUi.

2.5. Dispositif de suivi proposé

Des indicateurs de suivi de l'application du plan sont proposés dans le rapport de présentation¹⁹. Ils représentent la majeure partie des thématiques environnementales (consommation d'espace, eau, biodiversité, paysage, climat-air-énergie...). Une fréquence de suivi et la source de ces indicateurs sont également présentées, ainsi que, pour la plupart d'entre eux, un état initial correspondant à l'état actuel de l'indicateur.

19 Page 280 et suivantes du document contenant les justifications du rapport de présentation