Entr'Allier Besbre et Loire **E25000104/63**

Projet de

Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

ENQUETE PUBLIQUE

CONCLUSIONS et AVIS

Commission d'enquête: Yves HARCILLON
Marie-Hélène DEVAUD
Jean-Luc POUYET
Florian DENIS suppléant

Juin / Août 2026

Table des matières

DEUXIEME PARTIE 3
AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE 3
Plan Local d'Urbanisme Intercommunal 3
1 Rappels 3
1.1 Cadre de l'enquête 3
1.2 Déroulement de l'enquête 5
2 Conclusions motivées de la commission d'enquête 6
2.1 Analyse sur le projet et ses justifications 7
2.2 Justification du zonage 7
2.2.1 Distinction zones A et zones N 7
2.2.2 Les zonages urbains 9
2.3 Bilan des forces et faiblesses du projet 9
2.4 Avis sur les réponses apportées par Entr'Allier Besbre et Loire 11
3 Avis de la commission d'enquête 13

DEUXIEME PARTIE

AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

1 Rappels

1.1 Cadre de l'enquête

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

Il concerne les 44 communes de l'intercommunalité Entr'Allier Besbre et Loire.

Au travers de ce nouveau document d'urbanisme, l'intercommunalité a la volonté d'afficher une nouvelle vitalité et un regain d'attractivité sur son territoire en prenant en compte les profondes mutations en cours dans tous les domaines, à savoir :

- Accueillir de nouvelles populations
- Poursuivre l'attractivité et le développement du territoire
- Préserver l'environnement, les paysages et l'architecture

En l'absence de SCoT (Schéma de Cohérence Territorial), c'est le SRADDET, qui couvre l'ensemble du territoire communautaire de la CC Entr'Allier Besbre et défini ainsi le cadre de référence des autres documents de planification des politiques locales.
Son règlement est opposable aux documents locaux d'urbanisme (PLU, PLH…) dans un rapport de compatibilité.

Le PLUi d'Entr'Allier Besbre et Loire a donc été élaboré de manière à être compatible avec le SRADDET en vigueur.
Il est également concerné par des documents supra-communaux :

- le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Loire-Bretagne,
- le Plan de Gestion des Risques d'Inondation du bassin Loire-Bretagne (PGRI),
- le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE),
- le Schéma Régional des Carrières (SRC) Auvergne-Rhône-Alpes.

L'élaboration du document s'est déroulée sur cinq années suivant les délibérations du conseil communautaire d' Entr'Allier Besbre et Loire:

- Délibération du 15 avril 2021 relative au lancement de la procédure d'élaboration du PLUi et des modalités de concertations,
-
- Délibération du 13 juin 2023 relative à la modification du comité de pilotage,
-
- Délibération du 16 juin 2023 relative à la présentation du PADD,
-
- Délibération du 29 septembre 2025 portant arrêt du PLUI
-
- Délibération du 5 janvier 2026 portant sur le deuxième arrêt du PLUi.

Conformément à l'ensemble des textes réglementaires qui en définissent l'élaboration, le projet de PLUi de la Comcom Entr'Allier Besbre et Loire, se fonde sur :

- **Son PADD** (Projet d'Aménagement et de Développement Durables), deux axes majeurs :

- **Réduire de moitié la consommation d'ENAF (Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers)** d'ici 2030, avec une enveloppe maximale de **127 ha**.

- **Atteindre le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) en 2 phases (2021- 2030 et de 2030 à 2050),** en priorisant le réinvestissement des espaces délaissés et l'intensification des tissus urbains (densification, réhabilitation, renaturation).

Avec pour ambition :
- maîtriser la croissance urbaine,
- renforcer l'attractivité économique et touristique,
- protéger la qualité de vie et l'environnement.

- **Ses OAP (Orientations** d'Aménagement et de Programmation), comprenant :

- Des OAP sectorielles portant soit sur l'Habitat, l'Economie, les Equipements, le tourisme
- Des OAP thématiques (commerce artisanat, Trame Verte et Bleue).

- **Son règlement :**

- règlement écrit définissant les possibilités d'utilisation et d'occupation du sol, ainsi que les conditions dans lesquelles ces possibilités peuvent s'exercer,
- règlement graphique définissant :

Zones urbaines (UA, UB, UC, UX, UE, UL),

Zones à urbaniser (1AUa, 1AUb, 1AUe, 1AUi, 1Aux, 1AUb),

Zones agricoles (A)

Zones naturelles et forestières (N)

1.2 Déroulement de l'enquête

L'enquête unique s'est déroulée pendant une période de 36 jours consécutifs

du lundi 1er juin à 9h au lundi 6 juillet 2026 à 17h inclus.

L'arrêté de mise à l'enquête du 6 mai 2026 du président de la communauté de communes Entr'Allier Besbre et Loire en précisait l'organisation.

Le siège de l'enquête était fixé au siège communautaire, 18 rue Vouroux 03150 Varennes sur Allier.
Le dossier d'enquête publique en format dématérialisé et sur support papier était consultable dans les mairies de Dompierre sur Besbre, Jalligny, Le Donjon et au siège de la communauté de communes de l'EPCI Entr'Allier Besbre et Loire.
Dans les autres communes, une version papier du règlement écrit et des OAP ainsi que les plans de zonage et zonage centre bourg propres à la commune étaient également mis à la disposition du public.

Le public pouvait formuler ses observations et propositions éventuelles :

- sur les registres à feuillets non mobiles, cotés et paraphés par un membre de la commission d'enquête déposés dans chacune des 44 mairies des communes de l'intercommunalité et au siège de l'EPCI : Communauté de communes Entr'Allier Besbre et Loire, 18 rue Vouroux 03150 Varennes sur Allier.

- sur le registre dématérialisé sécurisé à l'adresse internet https://www.registre-dematerialise.fr/6988/

- par courriel à l'adresse mail : enquete-publique-6988@registre-dematerialise.fr. Les mails ont été enregistrés dans les meilleurs délais sur le registre dématérialisé pour être accessible par tous.
- par courrier postal adressé au président de la commission d'enquête au siège de l'EPCI : Communauté de communes Entr'Allier Besbre et Loire, 18 rue Vouroux 03150 Varennes sur Allier.

Le public a pu prendre connaissance des pièces du dossier pendant toute la durée de l'enquête, au siège de la communauté de communes de l'EPCI Entr'Allier Besbre et Loire, aux jours et heures habituels d'ouverture au public.

Les membres de la commission d'enquête ont veillé à la régularité de la procédure, ils ont étudié le dossier et les réponses apportées par la collectivité.

Ils ont pu observer le territoire lors de leurs de leurs déplacements pour les permanences dans les communes.

Ils ont été disponibles pour les différents intervenants (maître d'ouvrage, élus, administrés).

Ils ont constaté que la communication par affichage et presse écrite avait bien été réalisée par l'autorité organisatrice de l'enquête et qu'une adresse mail avait permis au public de s'exprimer.

2 Conclusions motivées de la commission d'enquête

Préambule

En préambule, la Commission doit rappeler la chronologie des faits qui ont amené à la tenue de l'enquête publique ***du 1er juin au 06 juillet 2026****.*

La désignation par la présidente du Tribunal administratif de Clermont Ferrand datait du ***7 novembre 2025*** *pour une enquête à tenir au début de 2026.*

Dans cette perspective, une première réunion avec les responsables de l'intercommunalité avait eu lieu dès le 9 décembre 2025, l'enquête devant se dérouler du ***24 février au 27 mars 2026.***

Par suite d'aléas, le projet initialement arrêté (le 29 septembre 2025) a du être soumis pour un deuxième arrêt au conseil communautaire (le 10 janvier 2026) puis faire l'objet d'une nouvelle consultation des PPA.

De telle sorte, la date de l'enquête n'a finalement pu être fixée que ***le 21 avril 2026****, lors d'une nouvelle réunion avec les représentants de l'intercommunalité, (soit 5 mois et demi après désignation par le Tribunal administratif).*

Entre temps, les élections municipales avaient eu lieu les 15 et 22 mars 2026.

Suite à ces élections, 25 des 44 communes de l'intercommunalité ont changé de conseil municipal.

2.1 Analyse sur le projet et ses justifications

La commission a bien pris en considération que :

Le projet de PLUi arrêté, mis à l'enquête, consiste à réaliser dans l'intérêt de la communauté de communes Entr'Allier Besbre et Loire, un document commun traduisant l'expression de son projet politique en matière d'aménagement et de développement du territoire pour les 10 à 15 prochaines années.

- Les objectifs du projet sont traduits dans son PADD.

  - 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

- Le projet s'articule avec les enjeux réglementaires :

  - Nouvelles évolutions réglementaires (ZAN, transition écologique..),
  - Prise en compte de la Trame Verte et Bleue et sites Natura 2000

2.2 Justification du zonage

La commission a bien pris connaissance, dans le règlement écrit, des critères qui ont servi à l'élaboration des zones du règlement graphique pour les différentes communes du territoire. Ces critères sont évidement en conformité avec les articles correspondant du code de l'urbanisme.

L'enquête a mis en évidence que ce point était très largement contesté.

2.2.1 **Distinction zones A et zones N**

Au cours de l'enquête, un grand nombre de contributeurs, tant verbalement que sur les registres, ont fait part de leur incompréhension face à la répartition entre zones A et zones N.
Le zonage du règlement graphique ne tient pas compte du caractère majoritairement agricole de ce territoire particulièrement riche et cultivé de manière intensive depuis de longues années (La Forterre).

Tel qu'il est reporté sur les cartes de zonage des communes, le zonage A est jugé trop important et inapproprié (Lenax, Cindré, Neuilly en donjon….) par les agriculteurs et trop peu précis et pas assez prescriptif par les écologistes.

Pour les agriculteurs ce point est essentiel et est même de nature à remettre en cause la crédibilité de l'ensemble du document. Il n'est pas conforme à la réalité du terrain.

<u>Commentaire de la commission</u>

Pour la commission, il ne paraît pas envisageable de définir une zone A unique comme le fait le projet mis à l'enquête.

Les zones agricoles du territoire Entr'Allier Besbre et Loire sont constituées d'une mosaïque de cultures, de spéculations agricoles très différentes faisant appel à des façons culturales bien différenciées et également des prairies artificielles ou permanentes qui ne peuvent avoir les mêmes objectifs au regard de leur valeur de patrimoniale.

La commission recommande que le zonage A/N soit reconsidéré à partir d'une analyse de terrain en relation avec les communes et les représentants de la profession agricole, des propriétaires fonciers et de leurs exploitants.

Ce travail pourrait aboutir à des zonages A et N, différenciés, plus conformes à la réalité et satisfaisants tant pour l'agriculture que pour la protection nécessaires des milieux naturels.

Il permettrait d'individualiser :

- ***<u>Pour les zones A</u> :***

Zones A fortement anthropiques (remembrées, drainées, irriguées…..)
Zones Ap : à préserver pour leur intérêt paysager, écologique (fonds de vallées, bords de rivières et ruisseaux …)
Zones ENR : photovoltaïque ou agri-voltaïque, éolien….

- ***<u>Pour les zones N</u> :***

Zone naturelles générales (forêts, bosquets...)
Zone naturelle protégée Np : pour des motifs paysagers, continuités écologiques, TVB
Zone naturelle de loisirs Nl (stationnement, camping, cabanes…)
Zone Npv : pour le photovoltaïque au sol
Zone Nc : pour les carrières

La commission est parfaitement consciente que ce travail préliminaire indispensable ne sera pas un « long fleuve tranquille ».
Il nécessitera pédagogie, implication de tous et débats….

Le document tel qu'il a été mis à l'enquête a jeté un réel discrédit à la fois sur le travail du bureau d'étude, l'implication des communes à des degrés divers, la concertation au niveau de la communauté.
La profession agricole n'avait pas besoin de cela pour se sentir persécutée et faire ressortir les rancœurs entre citadins et ruraux. Elles n'ont pas manqué d'être exprimées tout au long de l'enquête.

Un travail de terrain pourrait également permettre de cibler de manière homogène, sur l'ensemble du territoire, les bâtiments dont le changement de destination est possible, envisageable ou souhaitable.

2.2.2 **Les zonages urbains**

Au contraire des zones A et N, qui ont été considérée comme monolithiques, les zones urbaines ont fait l'objet d'un grand nombre de sous-zones (11 pour les zones U et 7 pour les zones AU).

Commentaire de la commission

La commission s'interroge sur le réel intérêt d'un tel éclatement pour le document d'urbanisme d'une communauté de communes dont les villes principales dépassent à peine les 3 000 habitants (Varennes sur Allier : 3642 et Dompierre sur Besbre : 3018) alors que dans les 42 autres communes la population plafonne largement en dessous des 1 000 habitants et même sous la barre des 200 âmes pour la plus petite (Chatelperron 135).

2.3 Bilan des forces et faiblesses du projet

Les points positifs

Le projet de PLUi soumis à l'enquête publique répond aux exigences légales.

Les points positifs ressortant du PADD sont :

- Une volonté de densification avec un potentiel de 120,5 ha dans le tissu urbain,
- Une requalification des centres-bourgs, diversité de l'habitat, mobilité active **pour les villages,**
- Une valorisation de l'existant, un soutien aux filières locales et des services adaptés **pour les activités**,
- La protection de l'eau, de la biodiversité, des paysages, adaptation climatique, sobriété foncière **pour l'environnement**.
-

Les points positifs ressortant des OAP sont pour :

- Les OAP thématiques la prise en compte de :
    - **la TVB et Noire** prévoyant de « préserver et valoriser la biodiversité, limiter l'artificialisation des sols, maintenir les continuités écologiques » **assortie d'actions** concrètes de « restauration des cours d'eau et des berges, gestion des zones humides ».
    - l'option **« Commerce et Artisanat »,** prévoyant de « renforcer le commerce de proximité, d'éviter la dispersion de l'offre, et de revitaliser les centres-bourgs ».

- Les OAP sectorielles, l'introduction de :

    - **Principes bioclimatiques** en « Favorisant l'architecture bioclimatique pour lutter contre les îlots de chaleur et améliorer le confort de vie ».

Cependant des éléments sont à préciser

- Compléter les inventaires (biodiversité, zones humides, paysages).
- Justifier les extensions urbaines (notamment en 2AU).
- Démontrer la compatibilité avec les ressources en eau.
- Produire un bilan carbone et intégrer les risques climatiques.
- Renforcer les OAP (mesures contraignantes pour la biodiversité et les paysages).
- Recenser de manière homogène les bâtiments pouvant changer de destination.

Les points négatifs

Même si un PLUi ne doit pas être la compilation des PLU des communes, il doit néanmoins s'appuyer sur les documents existants en les amendant dans l'intérêt général et dans le respect de l'identité de chaque commune, surtout en milieu rural.

Cela n'a pas été le cas dans ce projet.

Des imprécisions ou erreurs multiples ont été relevées au cours de l'enquête, tant par le public que par les membres de la commission, portant sur le fond et la forme :

- Données et méthodologie

    - **Données obsolètes** : L'élaboration du PLUi a souvent fait appel à des donnés trop anciennes,
    - **Une projection démographique** surestimée entraîne une consommation d'espace injustifiée.

- Inventaires et diagnostics

    - **Inventaires écologiques imprécis** : cours d'eau, étangs, forêts et zones humides non répertoriées,
    - Zones N non justifiées ou au contraire, **zones à protéger insuffisamment identifiées,**
    - **Zones Nl** (à vocation loisirs) non cartographiées,
    - **Absence de diagnostic** précis pour les zones économiques (existant et besoins futurs en foncier),

- Zonage et cohérence territoriale

    - **Erreurs de zonage** : secteurs déjà urbanisés classés en zones A ou N de manière incohérente,
    - **Emplacements réservés** inappropriés, manque de logique dans leur attribution,

- **Consommation d'espace** sous estimée (soulignée par la MRAe et la CDPNAF)
- **Besoin de logements** surestimés (56 logements/an contre 26 actuels)
- **Projets photovoltaïques** non identifiés,
- **Carrières** non cartographiées.

D'une manière générale, la réponse de la CC EABL traduit bien la prise de conscience de la collectivité de la très forte opposition au projet qui s'est faite jour lors de l'enquête publique.

Aussi affiche-t-elle la volonté de faire évoluer le projet en lien avec les communes et, au cas par cas, avec les particuliers et les porteurs de projets de développement touristique et artisanal.

La balance entre points positifs et points négatifs a mis en évidence les faiblesses du projet.
Sans un véritable réexamen de la délimitation des zones naturelles et agricoles, les forces du projet risqueraient de rester inopérantes du fait d'un zonage A/N approximatif ou inapproprié.
Dans un tel contexte, les objectifs du PADD seraient difficiles à atteindre.

2.4 Avis sur les réponses apportées par Entr'Allier Besbre et Loire

Au cours de l'enquête, **526 inscriptions** concernant le projet de PLUi ont été faites par le public.
Du fait des différentes possibilités de dépôt de contributions (registre dématérialisé, mail, courrier postal, registre), certaines ont été doublonnées. Un tri a été effectué pour éviter (ou limiter) les doublons.

Rares sont les contributions présentant un caractère général sur les grandes orientations du document ou son règlement. Elles ont été affectées de l'indice 5 pour celle portées sur le registre dématérialisé.

Celles présentées par les maires font le plus souvent référence à différents points de leur territoire communal (zonage, développement d'activités, environnement, urbanisme…).

Mais la grande majorité des contributions relève de considérations personnelles. Le public a essentiellement réagi suite à des modifications de zonage, en particulier concernant les zones agricoles et naturelles.

Ces observations témoignent souvent d'une incompréhension, de la part d'agriculteurs en particulier, qui se considèrent mal compris voire méprisés.

Le classement en N de zones agricoles, sans réelles justifications a même éveillé de véritables suspicions sur un renforcement des contraintes, exprimées verbalement lors des permanences et dans les nombreuses contributions sur ce thème.

Dans son mémoire en réponse (Annexe 4), la communauté de communes apporte des réponses circonstanciées aux observations relavant de chacun des thèmes du procès verbal de synthèse de la commission.

Les réponses apportées s'attachent ainsi à replacer chaque contribution dans le contexte du projet de territoire et des dispositions du Code de l'urbanisme, à expliciter la cohérence des choix retenus au regard des enjeux locaux et des politiques publiques applicables, ainsi qu'à préciser les éventuelles évolutions qui pourront être intégrées au dossier afin de renforcer sa lisibilité, sa sécurité juridique et sa prise en compte des observations recueillies au cours de l'enquête publique.

Commentaire de la commission

La commission considère que ces réponses témoignent d'une réelle volonté de la collectivité d'apporter des améliorations au document, notamment via :

- ***le réexamen des zonages contestés,***
- ***la correction des erreurs matérielles***
- ***la prise en compte des projets économiques et des demandes de constructibilité au cas par cas.***

La commission prend acte avec satisfaction de ces perspectives et du fait qu'elles seront conduites «en lien avec les communes».

Cependant, elle doit souligner qu'il lui paraît paradoxal de mentionner dans la réponse apportée, d'une part (page 10):

*«que le projet de PLUi résulte d'un travail approfondi, fondé sur une connaissance du territoire construite tout au long de la procédure et enrichie par les échanges continus avec les élus et les partenaires du projet» et donc qu' «**Aucune modification du projet n'est proposée sur ce point. (Le travail de terrain)***

Quand dans le même temps il est indiqué (page 5) que: «*la délimitation des zones naturelles fera l'objet d'un **réexamen en lien avec les communes concernées**, afin de vérifier que chaque classement répond effectivement aux critères ayant présidé à l'élaboration du projet de PLUi.»*

ou encore

*«un **reclassement en zone A pourra être envisagé**, sous réserve qu'il demeure compatible avec les objectifs du PADD, les dispositions du Code de l'urbanisme et les autres enjeux présents sur le site».*

Pour la commission, le travail de terrain est un préalable indispensable qui devra effectivement permettre que «le zonage retenu traduise de manière équilibrée les enjeux agricoles, environnementaux et paysagers identifiés à l'échelle intercommunale».

Ce n'est pas le cas du document mis à l'enquête.

Nb. En caractères bleus, phrases issues du mémoire en réponse.

3 Avis de la commission d'enquête

Après étude attentive des réponses apportées par la communauté de communes dans son mémoire en réponse du 30 juillet,

Après avoir pris en compte les contributions du public, les observations des communes, les avis défavorables et réserves de plusieurs PPA,

Etant souligné le contexte de défiance apparu dans la population, en particulier dans le milieu agricole lors de l'enquête.

La commission d'enquête considère que :

- Les réponses apportées aux observations du public et des acteurs locaux témoignent **bien d'une volonté forte d'amélioration du document**, notamment via le réexamen des zonages contestés, la correction des erreurs matérielles et la prise en compte des projets économiques au cas par cas.

- Le PLUI présenté est perfectible, il faudra le rendre conforme à la réalité du territoire et plus solide juridiquement.

- ***Il représente une opportunité de concilier développement territorial et préservation de l'environnement, mais sa crédibilité dépendra de la prise en compte des avis et recommandations émis et de la procédure définie pour son réexamen.***

Pour sécuriser et crédibiliser le réexamen du projet la commission d'enquête estime qu'il convient de :

- **Définir** une méthodologie claire qui devra en particulier j**ustifier de manière transparente les arbitrages sur les zonages (**A/N, emplacements réservés, OAP) et les refus de reclassements.

- **Améliorer** la lisibilité des documents graphiques (ajout des repères géographiques, correction des omissions, identifications des zones ENR, etc…),

- **Améliorer** la rédaction et la présentation du règlement écrit afin de le rendre plus facile d'accès à tous les utilisateurs et aux décideurs.

<u>Pour la commission ces trois points constituent des Réserves</u>

Par ailleurs, afin de lever ces réserves, la commission **recommande** également :

- Etablir un calendrier précis de la procédure à mettre en place garantissant la participation effective des communes et des différents partenaires institutionnels.

- D'effectuer de manière systématique l'examen des critères permettant d'envisager le changement de destination des bâtiments à caractère patrimonial en zone rurale et des anciens commerces en zones urbaines.

Sous ces réserves et avec ces recommandations.

La commission donne un :

AVIS FAVORABLE

Fait à Vichy, le 1 août 2026

La commission d'enquête,

Président	Membre	Membre
Yves HARCILLON	Marie-Hélène DEVAUD	Jean-Luc POUYET