



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale sur le
schéma de cohérence territoriale (SCoT) de
Moulins-Communauté (03 et 58)**

n°Ae : 2025-108

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 20 novembre 2025 en visio conférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Moulins Communauté (03 et 58).

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Karine Brulé, Nathalie Bertrand, Christine Jean, Noël Jouteur, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier Milan, Serge Muller, Alby Schmitt, Laure Tourjansky, Éric Vindimian.

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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 le présent avis.

Étaient absent(e)s : Marc Clément, Jean-Michel Nataf, Véronique Wormser.

* *

*

L'Ae a été saisie pour avis par le président de la communauté d'agglomération de Moulins Agglomération (03 et 58), l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 1^{er} septembre 2025.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis a vocation à être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers du 3 septembre 2025 :

- *la préfète de la région d'Auvergne-Rhône-Alpes et le préfet de la région de Bourgogne-Franche-Comté,*
- *le ministre chargé de la santé, qui a transmis sa contribution en date du 14 octobre 2025,*
- *la préfète de la Nièvre, qui a transmis sa contribution en date du 14 octobre 2025 et le préfet de l'Allier le 4 novembre 2025.*

Sur le rapport de Céline Debrieux-Levrat et Laure Tourjansky, qui ont échangé sur site le 4 novembre 2025, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. 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.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Synthèse de l'avis

Moulins Communauté se situe majoritairement en Auvergne-Rhône-Alpes (ARA), dans le département de l'Allier, avec deux communes sur 44 en Bourgogne-Franche-Comté (BFC), dans le département de la Nièvre. Son territoire, de 1336 km², compte 64 500 habitants en 2020 et connaît un léger recul de sa population et de l'emploi. Pays de bocage historique, il est traversé du sud au nord par l'Allier et la Loire, et marqué par deux infrastructures routières importantes, la RN7, sur un axe nord sud, et l'autoroute A79 sur un axe est ouest. Le projet de SCoT Moulins Communauté a été validé par la Communauté d'agglomération de Moulins le 14 mai 2025. Son élaboration a duré plusieurs années compte tenu d'un changement de périmètre de l'intercommunalité postérieur à l'engagement des travaux. Le scénario d'évolution du SCoT vise une légère reprise démographique et de l'emploi. Son projet d'aménagement stratégique (PAS) et son document d'orientations et d'objectifs (DOO) s'articulent autour de trois axes : développement économique, aménagement hiérarchisé du territoire, et transition écologique, énergétique et climatique.

Le dossier propose une approche systémique, qui témoigne de la recherche de cohérences entre ses différents axes avec une forme de hiérarchisation : il s'agit de définir une ambition économique pour le territoire, socle des perspectives démographiques dont découlent les besoins et la stratégie en logements. L'environnement a ses objectifs propres, issus des enjeux du territoire et des attendus réglementaires. Le SCoT vise l'articulation et la compatibilité de ces deux axes, avec une prise en compte affirmée des enjeux environnementaux, que le dossier, préparé par étapes, ne fait pas vraiment ressortir. Les objectifs de la trajectoire de sobriété foncière s'imposent aux autres objectifs. Si les prescriptions énoncent des principes pertinents, elles demeurent parfois trop générales. L'articulation avec certains documents cadres, notamment les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire-Bretagne ou les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), mériterait d'être clarifiée et actualisée.

Pour l'Ae, dans un contexte d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, les principaux enjeux environnementaux de ce SCoT sont :

- la structuration hiérarchisée du développement du territoire pour limiter les incidences environnementales, notamment l'artificialisation des sols ;
- la préservation de la ressource en eau, des milieux naturels, des paysages et des continuités écologiques, ainsi que la prévention des risques naturels ;
- la maîtrise des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, particulièrement dans les bâtiments tertiaires et la mobilité.

L'Ae recommande en particulier :

- de renforcer la cohérence et l'homogénéité des données et objectifs dans le dossier ;
- de préciser la séquence « Éviter, réduire, compenser », appliquée notamment à la biodiversité et l'eau, les effets cumulatifs des projets et l'adaptation au changement climatique ;
- et de poursuivre la structuration d'une gouvernance opérationnelle garantissant la mise en œuvre effective du SCoT, le suivi des indicateurs environnementaux et l'association continue des partenaires territoriaux.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae sont présentées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et enjeux environnementaux

1.1 Contexte du SCoT

Moulins Communauté se situe principalement en Auvergne-Rhône-Alpes (ARA), dans le département de l'Allier, avec deux communes sur 44 situées en Bourgogne-Franche-Comté (BFC) dans le département de la Nièvre. Son territoire couvre 1 336 km² et compte 64 500 habitants en 2020. Pays de bocage historique, il est traversé du sud au nord par l'Allier et la Loire, dont la confluence se situe au nord, près de Nevers. Il est également marqué par deux infrastructures routières importantes : la RN7, sur un axe nord sud, et l'autoroute A79² sur un axe est ouest.

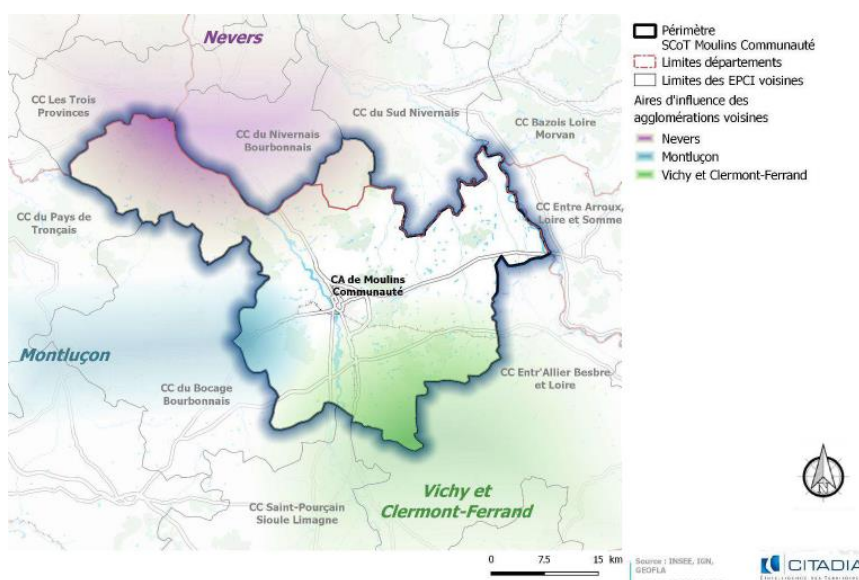


Figure 1 : Le périmètre du SCoT de Moulins dans son environnement élargi (source : dossier)

Moulins Communauté, second bassin d'emplois de l'Allier, connaît une baisse du nombre d'emplois depuis 2009, qui se ralentit, passant de -4 % entre 2009 et 2014 à -2 % entre 2014 et 2020. Le projet Logiparc 03³ est présenté comme la locomotive du développement économique. Le nombre d'exploitations et d'emplois agricoles diminue. Le trafic de transit et la logistique marquent le territoire. Le nombre d'habitants est également tendancielllement orienté à la baisse, le taux de vacance du parc de logements est de 10,8 %⁴ en 2021. De 2011 à 2021⁵, 542 ha d'espaces naturels,

² L'autoroute A79, surnommée La Bourbonnaise, relie Montmarault (Allier) à Digoin (Saône-et-Loire). Longue de 92 km, elle fait partie de l'axe routier Centre-Europe Atlantique (RCEA), dont elle constitue le tronçon central, et de la route européenne 62. Elle a été mise en service le 4 novembre 2022.

3 Le Logiparc 03, une zone d'aménagement concerté (Zac) créée en 2009, est une plateforme logistique multimodale de 184 hectares (...). Elle se situe à l'est du territoire de Moulins Communauté sur les communes de Montbeugny, Yzeure et Toulon sur Allier. [...] Elle est principalement dédiée à la logistique qu'il s'agisse de produits banalisés ou de matières dangereuses. C'est une zone d'activité multimodale, réfléchi pour développer une activité de fret ferroviaire (embranchement fer). Elle développe 40 ha d'espaces laissés à la nature dont deux corridors écologiques situés à l'est à l'ouest de la Zac. (Source : site internet de Moulins Communauté)

⁴ On trouve également dans le dossier 12% avec une augmentation qui tend à se réduire.

⁵ Le dossier indique aussi 480,87 ha consommés entre janvier 2011 et décembre 2020, 55 % pour le logement, 34% l'économie.

agricoles et forestiers (Enaf) ont été consommés, 52 % pour l'habitat et 37 % pour les activités économiques. La richesse du patrimoine, historique notamment, en tant que « berceau des Bourbon », et paysager, avec un bocage qui constitue un patrimoine à préserver, donne des opportunités de développement d'un tourisme vert. Cet enjeu est illustré par l'identification de deux importants projets d'hébergement : une offre supplémentaire au parc animalier Le Pal et la création d'un camping de niveau national.

1.2 *Présentation du SCoT*

Un SCoT est constitué, conformément aux articles L. 141-1 et suivants du code de l'urbanisme :

- d'un plan d'aménagement stratégique (Pas) qui fixe les objectifs de développement et d'aménagement concourant à la coordination des politiques publiques qui s'appliquent sur le territoire à un horizon de vingt ans ;
- d'un document d'orientations et d'objectifs (DOO) qui a pour objet de décliner concrètement les principes énoncés par le Pas ; le DOO détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires et de développement équilibré des différents espaces, urbains et ruraux, qui le composent ;
- d'annexes exigées réglementairement : diagnostic et état initial de l'environnement, justification des choix du SCoT, analyse de la consommation d'espaces passée et justification des choix dans ce domaine, évaluation environnementale, ainsi qu'un bilan sommaire de la concertation conduite.

Le projet de SCoT a été validé par la Communauté d'agglomération de Moulins le 14 mai 2025. Il fait suite au SCoT de 2011 dont la révision, décidée en 2014, a été mise en attente compte tenu du changement de périmètre de l'intercommunalité⁶. Son élaboration s'est appuyée sur le Plan climat, air, énergie territorial (PCAET)⁷ de Moulins Communauté, adopté en 2020, le projet de territoire « Ambition 2040 », approuvé en octobre 2022 et le programme local de l'habitat (PLH) approuvé en 2024. Le projet de territoire dégage quatre principes : renforcer le caractère stratégique du document en privilégiant un scénario de développement économique et démographique ; renforcer l'équilibre et la complémentarité des polarités urbaines et rurales ; inscrire le territoire dans une trajectoire d'absence d'artificialisation nette, l'engager dans les transitions écologique, énergétique et climatique. Le projet de SCoT est construit à partir du diagnostic territorial, de l'état initial de l'environnement et d'un scénario d'évolution. Il ne comporte pas de bilan du SCoT précédent, pourtant évoqué comme composante de la concertation menée pour l'élaboration du SCoT. Ce bilan, selon les échanges avec les rapporteuses lors de leur déplacement, a été mené et a été la base de discussions, de questions sur les tendances à l'œuvre et de propositions sur les enjeux du territoire pour les élus ; le nouveau SCoT constitue une réorientation stratégique importante.

L'Ae recommande la mise à disposition du public du bilan du schéma de cohérence territoriale précédent.

⁶ L'arrêté inter préfectoral n°3185/2016 porte fusion de la communauté d'agglomération « Moulins communauté », de la communauté de communes « Pays de Lévis en Bocage Bourbonnais » et de la communauté de communes « Pays de Chevagnes en Sologne, Bourbonnaise » étendue aux communes de Dornes et Saint-Parize-en-Viry situées dans le département de la Nièvre.

⁷ L'Ae a formulé un avis le 7 juillet 2021 :

https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/210707_pcaet_moulins_03_58_delibere_cle21a1a2.pdf

1.2.1 Le projet d'aménagement stratégique et le scénario retenu

Le Pas s'articule autour de grands trois thèmes ou axes déclinés en trois thématiques, dont l'ordre, la présentation et les dénominations sont variables au fil du dossier. L'intitulé « *Renforcer l'attractivité et l'emploi du territoire en capitalisant sur ses atouts, pour un cadre de vie exemplaire et décarboné, dans des bourgs et villes plus dynamiques et embellies* ⁸ » conduit à identifier trois parties, consacrées au développement économique, à l'organisation territoriale et à la valorisation de l'environnement. Les trois orientations stratégiques sont les suivantes :

- renforcer l'attractivité économique : il s'agit de renforcer la connexion, y compris numérique, avec les territoires extérieurs ; diversifier le tissu économique et renforcer le développement artisanal et industriel, en priorisant la densification et la valorisation des enveloppes existantes ; soutenir le développement de la filière logistique et le tourisme ; développer les activités agricoles de proximité ;
- structurer le territoire par un développement résidentiel équilibré et maîtrisé : l'objectif est de produire les logements neufs nécessaires, répondant aux besoins actuels (surfaces moins grandes), de manière hiérarchisée dans les différents pôles du territoire, en luttant contre l'étalement urbain et en requalifiant les centres historiques ; de poursuivre une politique d'habitat solidaire et adapté ; de conforter l'offre d'équipements et de services à la personne, en anticipant l'évolution des besoins de la population ; de développer les mobilités, selon le dossier, de « *proximité durable* » (véhicule électrique, co-voiturage, modes actifs) ;
- valoriser le capital environnemental : protéger les milieux et habitats naturels remarquables ; préserver et mettre en valeur les identités paysagère et patrimoniale du territoire ; qualifier les zones d'activités économiques et commerciales ; gérer durablement les ressources naturelles et les déchets ; réduire le rythme d'artificialisation des sols ; prendre en compte la vulnérabilité des personnes et des biens face aux risques et nuisances environnementales et enfin limiter la dépendance énergétique vis-à-vis des énergies fossiles.

Le scénario retenu par les élus propose une « *ambition économiquement justifiée* » et « *une croissance économique nécessaire* ». Il prévoit la création de 95 emplois et 150 habitants supplémentaires par an, soit une croissance annuelle moyenne de 0,23%. Seront ainsi nécessaires 191 logements neufs par an, en tenant compte d'un taux de résorption de la vacance passant de 0,77 % par an (2014–2020) à 1,91 % par an (2026–2046). Est également évoquée la création de 15 résidences secondaires par an. Le SCoT privilégie la réhabilitation et projette la reprise de 44 logements par an, et la densification. Un effort de caractérisation de l'armature urbaine conduit à distinguer, pour implanter des logements supplémentaires, les cœurs urbains, Moulins, Avermes et Yzeures, des communes urbaines dynamiques, des pôles d'équilibres, des villages. Les densités qu'il prévoit dans chaque type de communes sont un peu plus élevées que dans le PLH, ce qui est à souligner.

Des cohérences se dégagent entre les axes du SCoT. Améliorer les dessertes, y compris les modes alternatifs à la voiture individuelle, la connexion, y compris numérique, des différentes parties du territoire, les équipements et services ; dynamiser les centres villes et orienter le développement des zones d'activités prioritairement dans les espaces existants ; rechercher la qualité de

⁸ On trouve aussi les axes stratégiques « renforcer l'attractivité économique (...), conforter les pôles de vie en structurant le territoire (...) et inscrire le territoire dans une démarche de transition écologique, énergétique et climatique (...) ».

l'environnement, des paysages, des productions agricoles : tout cela concourt au retournement des tendances d'évolution de l'emploi et du nombre d'habitants, à la qualité de vie et au développement du tourisme. Le Pas prévoit aussi le développement d'une filière logistique, avec une offre de service dans les terrains en relais du Logiparc 03. Le Pas vise à réduire la consommation annuelle moyenne d'Enaf en faisant de la densification et de l'utilisation des friches une priorité. Pour une meilleure compréhension par le public, le Pas pourrait être illustré d'une carte de synthèse ou d'un tableau récapitulatif des tendances actuelles, du scénario, des objectifs visés, des objectifs de référence fixés dans les textes de rang supérieur.

1.2.2 Le document d'orientation et d'objectifs

Le DOO est organisé en trois parties, correspondant chacune à un axe du Pas. Il en propose une déclinaison en trois orientations et 94 prescriptions, ayant valeur de règle pour les documents auxquels le SCoT s'impose, plans locaux d'urbanisme et cartes communales, et 21 recommandations (cf. annexe). Il comporte un document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL), qui, conformément aux dispositions légales et réglementaires, fixe les conditions d'implantation des équipements commerciaux, artisanaux et logistiques de plus de 300 m² susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement et le développement durables du territoire. De la même manière qu'une typologie des communes est élaborée pour structurer la répartition cible des nouveaux logements, une typologie des zones d'activités économiques (ZAE) et des activités organise l'évolution prévue des ZAE. Les prescriptions établissent une priorisation de l'aménagement du territoire axée sur la densification et la maîtrise foncière, liée à la qualité des services, des paysages et de l'environnement dans chacun des types d'espace, tant en matière d'habitation que d'activités. Cette stratégie hiérarchisée s'articule avec les orientations relatives aux déplacements, en privilégiant, au quotidien, des commerces de proximité, et aux efforts de réduction des consommations d'énergie et des nuisances (bruit, pollution atmosphérique). Le DOO précise certains objectifs, comme le taux de réhabilitation des logements vacants, escompté, selon le dossier, de 19 % sur la durée du SCoT, ou le taux de compensation en cas d'atteinte aux zones humides.

Le DOO, comme le Pas, donne une place importante aux enjeux de paysage, en cœur de bourg, en entrée de ville et dans la campagne, en axant ses prescriptions sur la qualité des bâtiments et la présence de la nature. Il n'aborde pas l'enjeu des enseignes publicitaires. Une partie est spécifiquement liée au changement climatique, qui fixe le cadre de l'urbanisation en fonction notamment de la ressource en eau destinée à l'eau potable.

Le DOO, enfin, apporte des précisions sur la mise en œuvre de la politique de réduction de l'artificialisation nette en trois périodes de réduction de la consommation d'Enaf : 2021–2030, 2031–2040 et à partir de 2041, déterminées par rapport à la consommation de référence de 480,7 ha entre 2011 et 2020. Pour la première période, la diminution est de 56,7 %, à compléter, selon les termes du dossier, par une part de 15 % à consacrer aux projets d'intérêt national et régional. En pratique, le DOO se cale, pour évaluer ses objectifs, sur les deux périodes qui correspondent à son propre calendrier ; 2026–2036 et 2036–2046. Les informations complémentaires au dossier transmises aux rapporteuses n'ont pas permis de clarifier complètement la méthode mise en œuvre. La consommation d'Enaf visée est de 166,5 ha pendant la première période et 123,1 pendant la seconde. Les besoins identifiés pour les activités économiques sont évalués à 77,3 ha, besoins qui concerneraient toute la période 2026–2046, dont 41,2 pour des extensions de zones d'activités,

répartis par communes, auxquels est ajoutée une capacité conditionnée à une densification des zones existantes de 40 ha. Pour les logements, en tenant compte de la densification et de la trajectoire de réduction attendue, le besoin serait de 101 ha sur 20 ans, d'ici 2046, répartis selon les types de communes, auquel est ajoutée une marge de 30 ha pour les voiries, équipements, etc. Le DOO établit que la surface artificialisée en 2046 sera en dessous de l'objectif cible, avec une consommation prévisionnelle maximum d'environ 248 ha pour un objectif réglementaire de 290 ha, sans que le calcul de l'objectif réglementaire soit explicité. L'appréciation de l'atteinte des objectifs de « Zéro artificialisation nette » (Zan) reste difficile car les périodes de référence et les échéances des objectifs varient d'une partie à l'autre du dossier. Les évolutions entre 2021 et 2025 ne sont pas évoquées. Les données ne sont pas homogènes dans le dossier : par exemple, dans le DOO, il est fait mention de 41,2 ha à aménager tandis que, par ailleurs, il est indiqué que « 39 ha seront aménagés en valorisant une partie des 51,1 ha identifiés dans le DOO ».

L'Ae recommande, à l'échelle des documents constitutifs du SCoT, d'homogénéiser, d'une part les formulations des axes stratégiques et orientations et, d'autre part les données. En particulier, elle recommande de compléter, pour la bonne information du public, la présentation des objectifs réglementaires et opérationnels de sobriété foncière, pour les rendre lisibles et conforter les objectifs annoncés.

1.3 Procédures

Par délibération communautaire en date du 19 décembre 2014, Moulins Communauté a engagé la révision de son SCoT, notamment pour en élargir le périmètre, porté à 44 communes. Il s'agissait aussi de prendre en compte les nouveaux documents comme le projet stratégique du territoire ou le PCAET, et d'intégrer des exigences résultant de l'évolution du cadre législatif. Les travaux, en lien avec les personnes publiques associées, ont porté sur le diagnostic et le Pas de 2017 à 2019, puis, sur la base des modalités de concertation approuvées par le conseil communautaire le 12 décembre 2019, sur les objectifs et orientations en 2024. Le projet de SCoT a été arrêté en mai 2025 et fait l'objet des consultations obligatoires des personnes publiques associées et de l'Ae, avant une enquête publique prévue du 17 novembre au 17 décembre 2025.

Le territoire de Moulins Communauté comporte 42 communes en région Auvergne Rhône-Alpes et 2 en région Bourgogne Franche-Comté. Le périmètre du SCoT étant interrégional, l'Ae est compétente pour donner un avis d'autorité environnementale sur le dossier.

Le dossier comporte une évaluation simplifiée des incidences du schéma sur les sites Natura 2000⁹, réalisée en application de l'article L. 414-4 du code de l'environnement ; l'Ae l'évoque dans la partie 2.6.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, dans un contexte d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, les principaux enjeux environnementaux de ce SCoT sont :

⁹ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats, faune, flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

- la structuration hiérarchisée du développement visé du territoire pour réduire les incidences environnementales, à commencer par l'artificialisation des sols,
- la préservation de la ressource en eau, des milieux naturels, des paysages et des continuités écologiques, la prévention des risques naturels,
- la maîtrise des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre (GES) en particulier dans les bâtiments tertiaires et la mobilité.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport environnemental s'inscrit dans une logique d'articulation de l'évaluation des incidences et de la construction du projet de SCoT. Il manque souvent de précision et présente, d'une part des incohérences avec le DOO dans sa version arrêtée, d'autre part des insuffisances au moins de présentation sur les compensations, alors qu'il n'établit pas clairement l'absence d'incidences nettes. La transmission du document en une unique pièce sans sommaire d'ensemble rend la lecture plus compliquée.

2.1 *Articulation avec d'autres plans ou programmes*

Le dossier aborde la question de la compatibilité du SCoT avec les documents de planification de rang supérieur dans une partie dédiée, mais également au fil du texte, avec des degrés de détail variables. Il présente les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ARA et BFC, mais en se référant presque exclusivement au Sraddet ARA. Concernant le Sraddet BFC, les objectifs et les règles sont exposés, tandis que seules les règles du Sraddet ARA le sont. Le Sraddet BFC a été modifié en 2024, ce qui n'est pas pris en compte dans l'élaboration du SCoT. Si la modification du Sraddet ARA a été engagée¹⁰, celle-ci n'a pas été approuvée, ce qui n'est pas explicité. En particulier, le cadre de référence pour fixer les objectifs de sobriété foncière mérite explication : en l'absence de modification approuvée du Sraddet ARA, il s'agit des hypothèses de travail de la modification engagée.

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire-Bretagne est évoqué sur la base de la version en cours d'élaboration en 2021 ; or ce document a, depuis, été approuvé et est entré en vigueur, ce qui rend nécessaire une actualisation de l'analyse. Concernant le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne, plusieurs règles sont considérées comme non applicables, parfois sans justification solide. Le SCoT est concerné par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Allier aval, sur 33 communes qui couvrent la partie ouest de son territoire, et le Sage Yèvres-Auron pour une commune. Même s'ils sont mentionnés dans l'état initial de l'environnement, il manque une analyse de l'articulation précise avec ces documents, qui constituent un cadre essentiel pour la gestion de la ressource en eau, la continuité écologique et la prévention des risques. Enfin, les schémas régionaux des carrières (SRC) des deux régions sont traités de manière inégale : la présentation est détaillée pour BFC alors que, pour l'ARA, elle demeure limitée aux règles sans exposer les objectifs.

L'Ae recommande d'actualiser l'analyse de compatibilité du SCoT avec les outils de planification sur l'eau en vigueur, de développer une analyse d'articulation détaillée avec les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau et les schémas régionaux des carrières, de présenter la

¹⁰ Avis de l'Ae n°2023-36 du 20 juillet 2023 – Modification du Sraddet Auvergne-Rhône-Alpes.

2.2 Diagnostic territorial

2.2.1 Démographie et ménages

Le territoire est marqué par une dynamique démographique fragile. Le solde naturel est négatif, ce qui accentue le vieillissement. Le maintien de la population repose donc sur les arrivées de nouveaux habitants : en 2018, environ 2 400 personnes étaient arrivées l'année précédente de territoires extérieurs. La vitalité démographique dépend essentiellement des flux résidentiels en provenance des pôles voisins. La structure des ménages évolue également : la taille moyenne des foyers est désormais de 2,2 personnes et les ménages d'une seule personne représentent 36 % du total, ce qui accentue les besoins en logements, même sans croissance de la population, et pose la question de l'adaptation de l'offre aux profils d'habitants plus âgés et souvent isolés.

2.2.2 Habitat, logement et foncier

Entre 2010 et 2021, le parc de logements a progressé de façon modérée, avec environ 1 500 constructions nouvelles, soit 150 logements par an. L'habitat demeure dominé par la maison individuelle, qui représente plus de 80 % du parc, souvent ancienne et de grande superficie. Cette prédominance, longtemps adaptée aux familles, correspond de moins en moins aux besoins des ménages plus petits ou de personnes âgées. Par ailleurs, la vacance résidentielle reste élevée, autour de 10 à 15 % du parc dans de nombreux centres-bourgs et parfois au-delà de 20 %, ce qui fragilise les centralités. La majorité des habitants sont des propriétaires (70 %) ; l'offre de logement social s'élève à 17 % du parc et se concentre dans les cœurs urbains de Moulins, Yzeure et Avermes, ce qui limite, selon le dossier, l'accès à une offre abordable diversifiée. Enfin, la consommation d'espace, bien qu'en ralentissement, demeure soutenue autour du pôle moulinois et illustre une dynamique d'étalement pavillonnaire qui grignote les terres agricoles. Le territoire est donc confronté au défi de réhabiliter un parc vacant ancien et énergivore tout en diversifiant l'offre pour s'adapter aux besoins actuels, et en maîtrisant l'artificialisation des sols.

2.2.3 Activités industrielles et emploi

L'économie locale est marquée par un recul de l'industrie, même si certaines filières demeurent structurantes, comme la plasturgie, la métallurgie ou l'agroalimentaire. Le Logiparc 03, situé au sud-est de Moulins, après un démarrage lent dans les années 2010, connaît de premières implantations et projets, 350 emplois sont prévus en 2026 et 1000 sont anticipés à terme. Les services publics (santé, éducation, administration) assurent une relative stabilité de l'emploi. Le tissu économique repose essentiellement sur des TPE et PME, avec une composante artisanat. Au global, le marché du travail souffre de tensions croissantes : 73 % des offres d'emplois sont, selon le dossier, jugés difficiles à pourvoir. Ces difficultés concernent à la fois des métiers qualifiés, dans l'industrie et le bâtiment, et des secteurs de service en tension chronique, comme la santé, le médico-social, la vente ou l'hôtellerie-restauration. Cette situation fragilise l'attractivité et souligne la nécessité d'investir dans la formation, la reconversion et l'accompagnement des entreprises, en particulier vers la transition numérique et écologique.

2.2.4 Commerce et zones d'activités

Le commerce s'organise autour de Moulins, qui conserve son rôle de pôle central, mais est concurrencé par les agglomérations voisines, comme Vichy, Nevers ou Montluçon. L'offre de centre-ville se concentre à Moulins, tandis que le maillage commercial est beaucoup plus fragile en milieu rural. Depuis 2005, près de 12 autorisations de surfaces commerciales supérieures à 1 000 m² ont été délivrées, représentant environ 70 000 m² de nouvelles surfaces, principalement en périphérie. Ce développement renforce le poids des grandes surfaces, et se fait au détriment des centralités, où de nombreux locaux commerciaux peinent à trouver preneur. Les zones d'activités économiques, pour leur part, concentrent une part importante de l'emploi, mais certaines souffrent d'une sous-occupation ou de friches qui témoignent d'un besoin de requalification. Selon le diagnostic, le territoire doit consolider des centralités commerciales et réguler le développement périphérique, tout en optimisant les zones existantes. L'impact du développement du e-commerce sur les commerces de proximité et plus généralement sur l'aménagement du territoire aurait mérité d'être abordé.

2.2.5 Tourisme et loisirs

Le territoire bénéficie d'atouts touristiques variés. Le tourisme patrimonial et culturel est riche, grâce à des équipements emblématiques tels que le Centre national du costume et de la scène, la Maison Mantin ou le musée Anne de Beaujeu, qui renforcent l'image de Moulins comme pôle culturel. La détérioration progressive de petits châteaux est une préoccupation. Le tourisme vert complète cette offre, avec la vallée de l'Allier, les forêts et les plans d'eau, et la perspective de développer le tourisme à la ferme, qui constituent des atouts pour les loisirs de plein air. Selon le dossier, un tourisme d'affaires, soutenu par le parc des expositions et plusieurs salles de congrès, reste sous-exploité, faute d'une offre structurée. L'hébergement se diversifie — hôtels, gîtes, campings — mais demeure concentré sur Moulins et les bords de l'Allier. Le dossier pointe l'enjeu d'une meilleure articulation entre patrimoine, nature et événementiel, mais aussi d'une montée en gamme et d'une meilleure promotion de la destination, notamment le long des axes majeurs et en entrée du territoire.

2.2.6 Agriculture et espaces naturels

L'agriculture connaît une profonde mutation, avec une baisse du nombre d'exploitations et une augmentation de leur taille moyenne. La polyculture-élevage reste la production dominante ; de nouvelles pratiques sont appelées à se développer, notamment dans le maraîchage, l'agriculture biologique et les circuits courts. Ces dynamiques offrent des perspectives de valeur ajoutée locale et de diversification. Localement, sur les bords de l'Allier, le pâturage historique a été remplacé depuis une quarantaine d'années par une agriculture plus intensive, polluante et consommatrice d'eau. Le territoire est largement agricole et naturel, mais l'urbanisation progresse autour de Moulins et le long des axes principaux, ce qui met en tension les espaces agricoles et naturels. La préservation des terres, la transmission des exploitations et le maintien d'une agriculture de bocage apparaissent comme des enjeux majeurs pour l'avenir.

2.2.7 Mobilités et transports

Les mobilités reflètent une forte dépendance à l'extérieur : 25 201 actifs vivent et travaillent dans la communauté, mais chaque jour près de 5 650 habitants sortent du territoire pour travailler, tandis que seulement 3 000 y entrent. Le réseau routier, structuré autour d'axes majeurs comme la RN7, en cours de mise à deux fois deux voies, très progressive, conforte la place de la voiture, qui est le mode de déplacement dominant. L'offre de stationnement est importante à Moulins, mais, selon le dossier, parfois saturée et déséquilibrée.

La gare de Moulins accueille 794 357 voyageurs en 2023, soit une progression notable de 63 000 sur la période 2015–2023. Les autres gares du territoire restent marginales, avec 20 384 voyageurs à Bessay et seulement 437 à Villeneuve, ce qui limite leur rôle dans les mobilités quotidiennes. L'offre de transports en commun est structurée dans l'agglomération, mais peu développée à l'échelle interurbaine, et le réseau cyclable est très fragmenté. Le développement de l'intermodalité, du transport collectif interurbain et d'un maillage cyclable cohérent est une condition essentielle pour réduire la dépendance à la voiture.

2.2.8 Numérique

La transition numérique est en cours grâce au déploiement de la fibre entre 2019 et 2024, qui a permis de basculer massivement vers le très haut débit dans les pôles urbains. Toutefois, des écarts persistent dans les zones rurales, où la couverture reste incomplète.

2.3 *État initial de l'environnement*

Le dossier, articulé classiquement par thématique, s'ouvre sur une présentation approfondie des paysages qui donne un cadre d'ensemble. Il met peu en perspective l'état de l'environnement au regard des menaces liées au changement climatique, qui ne sont abordées clairement que pour la thématique liée à l'eau. Dans les échanges avec les rapporteuses, il a été indiqué le lancement d'une étude de vulnérabilité du territoire au changement climatique, qui a vocation à éclairer notamment la mise à jour du PCAET et la révision des documents d'urbanisme. Chaque partie donne lieu, efficacement, à un récapitulatif présentant les points positifs et négatifs, les tendances attendues quand elles sont connues, en distinguant les risques et les opportunités, puis les constats et les enjeux.

L'Ae recommande de compléter la présentation des effets du changement climatique dans l'état initial de l'environnement, de poursuivre les travaux engagés sur la réduction de la vulnérabilité et de les intégrer dans les mises à jour des documents de planification à venir.

2.3.1 Relief, géologie et paysage

Le territoire de Moulin Communauté s'appuie sur un plateau de calcaires et de marnes parfois sableuses, marqué par les vallées de l'Allier et de la Loire et les vallons de leurs affluents. Des formations de sables et argiles ont constitué, au Miocène supérieur et Pliocène, un champ d'épandage pour les apports torrentiels des précurseurs de l'Allier et de la Loire, avec une superposition de bancs argileux, de couches sableuses ou caillouteuses. Les formations alluviales superficielles, dans les vallées de l'Allier et de la Loire, sont principalement constituées de sables et

d'argiles du quaternaire récent. Enfin, un puzzle de toutes les formations existantes du secteur, y compris le socle granitique, affleure à l'ouest de l'Allier. La nature variée des sols, et notamment leur perméabilité, induit une infiltration plus ou moins importante des eaux selon les zones du territoire. Ce plateau culmine à 357 m et le point le plus bas se situe à 185 m. L'Allier et la Loire s'écoulent dans des plaines sableuses, larges de 300 m en moyenne. Le paysage dans son ensemble est présenté comme « paisible ». D'ouest en est, quatre entités paysagères se distinguent :

- le bocage bourbonnais, vallonné, présente un bocage à mailles serrées,
- la plaine alluviale de l'Allier est un territoire plat, avec, de part et d'autre du cours d'eau, un paysage très ouvert accueillant principalement des cultures intensives,
- la Sologne bourbonnaise, zone bocagère à mailles assez larges, articule grandes cultures, prairies, et de nombreux étangs,
- le val de Loire bourbonnais a des caractéristiques similaires au val d'Allier.

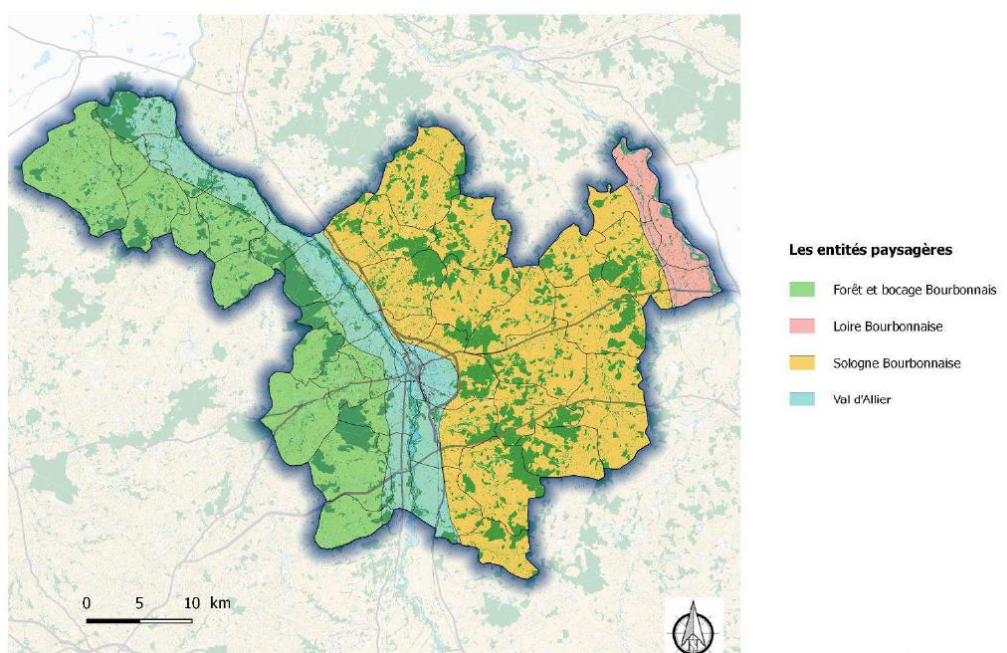


Figure 2 : quatre entités paysagères (source : dossier)

Le dossier souligne que ces entités paysagères sont largement façonnées par l'agriculture, avec une évolution tendancielle vers des pratiques plus intensives, une augmentation de la taille des parcelles, l'apparition de bâtiments agricoles de plus grande taille, la disparition progressive des arbres isolés et des haies, un lessivage accru des sols. Par conséquent, la protection du bocage et du patrimoine vernaculaire est présentée comme un enjeu fort de préservation du paysage et d'attrait touristique. Le territoire, en effet, est doté d'un patrimoine archéologique et historique important¹¹, y compris dans les centres villes, présenté comme en dégradation et insuffisamment mis en valeur, notamment depuis les deux grands axes qui coupent le territoire.

¹¹ 83 monuments historiques, dont 52 à Moulins, deux sites classés (le château et le parc de la commune de Chapeau classés le 24 décembre 1974, et le parc arboretum de Balaine sur la commune de Villeneuve sur Allier classé le 18 août 1944) et trois sites inscrits.

2.3.2 Milieux naturels

Le territoire est présenté comme comportant une mosaïque d'habitats équilibrée mais fragmentée : 30 % de surface de forêt et 70 % de formations herbacées dont 80 % en bocage. Les Znieff¹², de type 1 et 2, couvrent près de 35 % du territoire, et les onze sites Natura 2000 plus de 12 %. Le territoire comporte un arrêté préfectoral de protection de biotope (APB) le long de l'Allier, une réserve naturelle régionale (RNR) et une nationale (RNN)¹³. Les Conservatoires des espaces naturels (CEN) Allier, Bourgogne et Auvergne ont acquis au total 122 ha, soit 0,05 % du territoire.

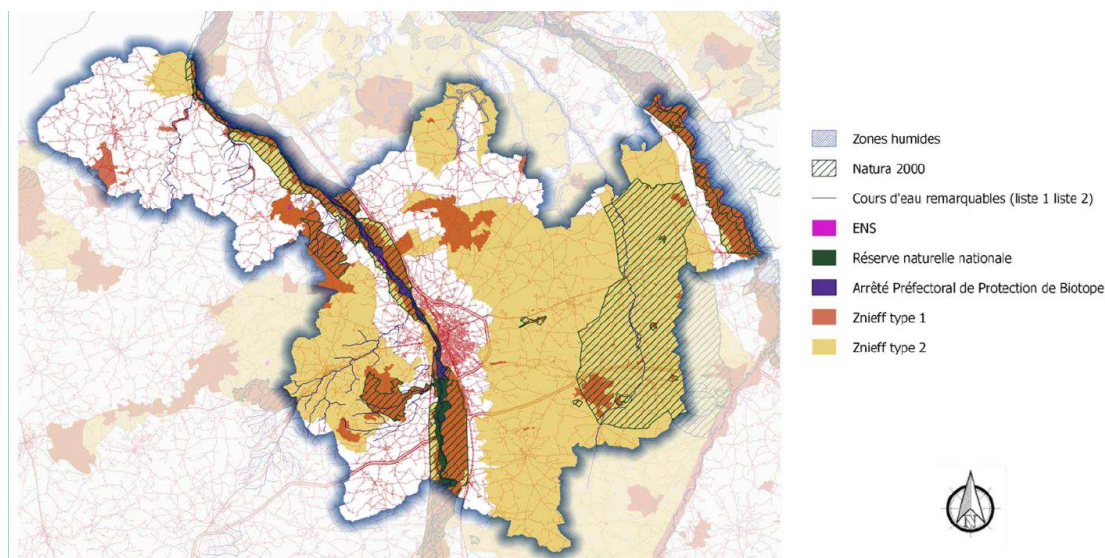


Figure 3 : les « zonages environnementaux » (source : dossier)

La description de la trame verte et bleue précise la carte issue du Sradet ARA et une description des espèces associées, sans référence à leurs niveaux et enjeux de protection :

- la faune présente sur le territoire est variée avec de nombreuses espèces de chauves-souris dont le Grand rhinolophe et le Murin à oreilles échancrées, la Loutre d'Europe et le Castor d'Eurasie dans les milieux ouverts, le Cerf élaphe dans les espaces boisés et le Lièvre d'Europe ou le chevreuil européen dans les milieux semi-ouverts. Concernant les oiseaux, les berges des cours d'eau accueillent le Guêpier d'Europe et le Martin pêcheur, les espaces bocagers, la Pie-grièche écorcheur et le Gobemouche gris, les franges boisées, le Bouvreuil pivoine et la Chevêche d'Athéna. Les zones humides sont propices aux reptiles et amphibiens comme la Cistude d'Europe, le Crapaud calamite, le Sonneur à ventre jaune. Enfin, l'Allier est l'unique cours d'eau européen où une population fragile de Saumon atlantique vient se reproduire à près de 1 000 km de l'océan. L'Anguille européenne est aussi présente dans plusieurs rivières du territoire ;
- les zones humides abritent un cortège riche d'insectes et odonates, (notamment l'Agrion de mercure et le Gomphe serpentifère), les friches et prairies sèches des papillons (Grand nègre des bois, Thècle du prunier) ;
- parmi les espèces végétales sensibles sont citées, dans la Tourbière du Mathé, des Rossolis à feuilles rondes, des sphaignes, des bruyères, des mousses, des Molinies bleues, quelques

¹² L'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

¹³ RNR du « Val de Loire Bourbonnais » – FR9300170, gérée par le CEN Allier et RNN du Val d'Allier – FR3600119, gérée par l'ONF et la LPO Auvergne – Rhône-Alpes.

touffes de carex et de rares tâches de Rhynchospora blanc. La Mibore naine occupe les pelouses sèches. Les prairies et bocages sont aussi source de diversité avec le Cynosure cretelle, le Silène fleur-de-coucou et la Renoncule rampante.

- le dossier identifie également des espèces invasives floristiques et faunistiques (Jussie à grandes fleurs, Crassule de Helms, Ragondin, Corbicule asiatique).

Le réseau bocager et les surfaces en eau assurent une perméabilité entre les réservoirs écologiques, avec néanmoins des vigilances sur la sous trame boisée, soumise à un enrésinement croissant, sur l'évolution des pratiques agricoles avec le recul des haies et l'utilisation de produits phytosanitaires, sur la fragmentation des espaces par les infrastructures, et les obstacles à l'écoulement sur certains cours d'eau.

2.3.3 Ressource en eau, eau potable et assainissement

L'ensemble du territoire du SCoT est désigné comme zone sensible à l'eutrophisation et 93 % sont vulnérables aux nitrates. Le changement climatique porte atteinte à la quantité et la qualité de la ressource en eau et exacerbe les conflits d'usage. Sur les six masses d'eaux souterraines du sous-sol du SCoT de Moulins Communauté, trois sont en mauvais état du point de vue chimique et quantitatif (Alluvion de l'Allier Aval, Sables et argiles du Bourbonnais du Mio-Pliocène et complexe multicouche des Limagne, et Calcaires du Lias du Berry libre). Concernant les masses d'eau superficielles, seuls le Ruisseau de la Loire et le canal latéral à la Loire sont en bon état écologique. Plusieurs cours d'eau sont identifiés comme n'atteignant pas le bon état chimique : l'Acolin et ses affluents, le Luzeray et ses affluents, la Bieudre et ses affluents et la Loire depuis la confluence de la Besbre jusqu'à la confluence avec l'Aron. Les pressions de prélèvements résultent de l'irrigation (65 % des prélèvements, tendanciellement à la hausse), puis de l'alimentation en eau potable, sans évolution claire sur les dix dernières années. L'eau potable provient de trois nappes : Allier, Loire, Besbre ; dans le Sdage de 2016-2020, trois captages étaient prioritaires compte tenu des taux de nitrate et de pesticides. La gestion de l'eau potable reste fragmentée entre plusieurs syndicats. Les parties du dossier relatives à la production de l'eau et la qualité de sa distribution sont confuses et incomplètes ; elles n'indiquent pas quelles sont les capacités de production d'eau potable encore disponibles sur le territoire, ni si l'ensemble des schémas directeurs des réseaux d'eau potable, dont les interconnexions, et d'assainissement sont réalisés ou prévus.

Si, en 2023, la compétence sur l'assainissement était structurée pour 41 communes sur 44, cinq stations de traitement des eaux usées (STEU) ne sont pas conformes à la réglementation, et le taux de conformité de l'assainissement non collectif est présenté comme faible (30 % sur 74 % d'installations contrôlées). L'assainissement des eaux pluviales est présenté comme un enjeu fort du SCoT.

2.3.4 Risques naturels et technologiques

Les enjeux de prévention des risques naturels sont présentés en s'appuyant sur les arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pris depuis 1982, au nombre de 382 ou 57 selon les pages du dossier ; le premier risque est la sécheresse, et plus précisément le retrait gonflement des argiles, puis l'inondation. Les deux cours d'eaux majeurs sont couverts par quatre plans de prévention des risques d'inondation. Le risque inondation, notamment par ruissellement, n'est pas évoqué hors de ces zones, les effets du changement climatique sur les aléas non plus. Le dossier

indique que, selon le scénario RCP8.5 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, sans politique climatique, le réchauffement moyen de la température annuelle pourrait dépasser 5 °C dans la Nièvre et l'Allier.

Le territoire du SCoT compte 146 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dont deux Seveso seuil haut et un Seveso seuil bas¹⁴. Sont identifiés également le risque lié au transport de matières dangereuses, en particulier le long des deux grandes infrastructures routières, et les canalisations, représentées sur une carte. 10 sites sont répertoriés dans Basol¹⁵.

2.3.5 Ressources minérales et gestion des déchets

Dix carrières sont actives sur le territoire, dont certaines d'intérêt national, ce qui est évoqué de manière sommaire comme un atout, une vigilance en termes d'incidences sur la biodiversité et une opportunité dans le cadre des réaménagements de fin d'activité.

La gestion des déchets s'inscrit dans le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), dans sa version de 2019. Le Sictom nord Allier exerce la compétence sur l'ensemble du territoire du SCoT. La production des déchets ménagers et assimilés est de 562 kg/hab/an, au-dessus de la moyenne nationale. S'il est indiqué une baisse depuis 2010, les données ne sont fournies que pour 2022–2023. La valorisation des ordures ménagères se fait par incinération avec production énergétique sur le site de Bayet. Une collecte sélective, appuyée sur des actions de communication et un réseau d'équipements, permet la réutilisation ou la valorisation matière des flux recyclables, dont les déchets verts, compostés, avec un taux de refus 11,3%, en augmentation de deux points au cours des deux dernières années. Selon le dossier, le taux de valorisation est *in fine* de 100% (45% énergie, 55% matière), malgré de faibles orientations de refus en installation de stockage de déchets non dangereux (ISND). Le taux de valorisation matière prévu dans le PRPGD cité, antérieur à la révision du cadre réglementaire et des Sraddet, est de 65%. Les déchets d'activité économiques ne sont pas abordés¹⁶.

L'Ae recommande de compléter les données de l'état des lieux relatif aux déchets, en particulier sur les déchets du secteur bâtiment et travaux publics et par une mise en perspective par rapport aux Plans régionaux de prévention et de gestion des déchets dans leur version les plus récentes.

2.3.6 Climat, air et énergie

Le PCAET de Moulins Communauté, appuyé sur les Sraddet ARA et BFC avant modification, a été validé en 2020. La loi [Climat et résilience](#) du 22 août 2021 est citée, sans être reprise pour éclairer la présentation de l'état initial de l'environnement. La consommation énergétique par an et par habitant, de 27 MWh, est supérieure aux moyennes régionale et nationale ; elle découle à 40 % du transport routier, puis du résidentiel, et correspond à 65 % à des énergies fossiles. Elle est globalement stable depuis 2005 (mais le dossier indique également une baisse de 8,3 % depuis

¹⁴ La directive Seveso III (2012/18/UE) encadre les sites industriels manipulant des substances dangereuses. Elle vise à prévenir les accidents majeurs et à en limiter les effets sur la santé et l'environnement, en imposant des obligations de prévention, d'information du public et de plans d'urgence selon deux niveaux de risque (seuil bas / seuil haut).

¹⁵ Basol (aujourd'hui Infoterre Casol) est une base de données nationale qui, sous l'égide du ministère de l'Écologie, récolte et conserve la mémoire de plusieurs milliers de « sites et sols pollués (SSP) ou potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif ». À noter que le site Géorisques centralise les informations de Casias et Casol.

¹⁶ En France, 70 % des déchets produits proviennent du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), soit 240 millions de tonnes.

2010), malgré des baisses dans les secteurs autres que les transports. La production d'énergie à partir de ressources renouvelables (EnR) connaît un développement récent. Il est indiqué que, le poids de l'énergie dans les revenus des foyers étant de 7,6 % contre 8,4 % en France en 2018, la « *précarité énergétique semble restreinte* ». Le dossier met en avant les efforts d'autonomie du territoire grâce aux pompes à chaleur et au bois-énergie, mais aussi le solaire photovoltaïque, la méthanisation, l'éolien. Leurs parts respectives dans le développement de la production locale varient selon les parties. Le dossier ne précise pas comment l'effort d'autonomie – consommation de bois local¹⁷, méthanisation, etc. – s'articule avec les enjeux de préservation du bocage, de la biodiversité et des paysages cités par ailleurs, ni comment les limites en ressources locales (bois, biomasse) sont prises en compte. Les émissions de GES sont de 9 teqCO₂/hab en 2023, un niveau supérieur à la moyenne nationale (environ 5,9 teqCO₂/hab selon l'Insee)¹⁸, en baisse de 24 % depuis 2010. Cette diminution, bien qu'encourageante, reste inférieure à la trajectoire attendue pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. La structure sectorielle des émissions met en évidence le poids prépondérant de l'agriculture (40 %)¹⁹, suivie du transport routier (25 %) et du résidentiel (10 %). Cette prédominance agricole traduit une dépendance forte à l'élevage et à la fertilisation azotée, deux postes difficiles à réduire sans transformation structurelle des pratiques agricoles. Au regard du carbone stocké dans les écosystèmes, il est estimé que le territoire devra diviser ses émissions par 4 à l'horizon 2050 pour respecter les objectifs nationaux (stratégie nationale bas carbone (SNBC)²⁰ et [loi climat résilience](#)). Les prairies, zones humides et forêts jouent un rôle clé de puits de carbone (environ 37 000 ktCO₂ stockés), mais la dynamique de séquestration seule ne suffira pas à compenser les émissions actuelles, d'où la nécessité d'un effort renforcé de réduction, notamment dans l'agriculture et la mobilité. Le dossier met peu en perspective ces données avec les objectifs européens et nationaux de réduction (-55 % d'ici 2030 par rapport à 1990), ce qui empêche de mesurer l'écart réel à combler. Il n'évoque pas l'effet du changement climatique sur les puits de carbone.

La qualité de l'air est regardée comme globalement bonne. Les polluants les plus préoccupants sont l'ammoniac, puis les composés organiques volatiles non méthaniques et les oxydes d'azote, avec des dépassements des valeurs limites, reflétant le poids de l'agriculture et des transports dans le territoire. Les particules fines (PM₁₀ et PM_{2,5})²¹ sont également présentes à des niveaux supérieurs à la moyenne nationale, du fait du chauffage au bois et de l'agriculture. Le lien entre ces polluants et leurs effets sanitaires (maladies respiratoires, cardiovasculaires, irritations chroniques) n'est pas suffisamment mis en avant, alors qu'il s'agit d'un enjeu majeur de santé publique.

L'Ae recommande d'homogénéiser les données relatives au climat, à l'air et à l'énergie, sur la base des données plus récentes disponibles et de les mettre de manière plus systématique en regard d'une part des évolutions passées, des objectifs réglementaires actuels et projetés (notamment en ce qui concerne la qualité de l'air) et de ceux des textes applicables (loi Climat et résilience, Stratégie nationale bas carbone 2, objectifs européens de neutralité carbone à 2050). Il conviendrait

¹⁷ 85% des besoins couverts à l'horizon 2050.

¹⁸ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8278305?sommaire=8071406>

¹⁹ Émissions non énergétiques de GES.

²⁰ La « stratégie nationale bas carbone » (SNBC), ou « stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone », est une feuille de route pour la France, publiée en novembre 2015. Elle vise la transition ([transition énergétique](#)) vers une économie et une société « décarbonée », c'est-à-dire ne faisant plus appel aux [énergies fossiles](#), de manière à réduire ou supprimer la contribution de la France au [dérèglement climatique](#) (contribution qui passe notamment par l'[émission de gaz à effet de serre](#) à partir des [combustibles fossiles](#), et la dégradation des [puits de carbone](#)).

²¹ La qualité de l'air est notamment qualifiée par les particules en suspension (particulate matter ou PM en anglais) de moins de 10 micromètres (noté μm soit 1 millième de millimètre), respirables, qui peuvent pénétrer dans les alvéoles pulmonaires. On parle de particules (PM₁₀), de particules fines (PM_{2,5}) et ultrafines (PM_{0,1}).

également de mieux expliciter les interactions entre énergie, émissions de GES, séquestration carbone et qualité de l'air, afin d'éviter une lecture fragmentée des enjeux.

2.4 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de SCoT a été retenu

Le dossier décrit un scénario SCoT à l'horizon 2045, sans détailler le scénario tendanciel. Il s'assure de manière qualitative que les enjeux environnementaux identifiés sont pris en compte dans les règles édictées, et que le scénario du SCoT constitue, ainsi, une avancée. Une analyse plus poussée est menée uniquement sur la consommation d'énergie et les émissions de GES par secteur. En matière d'énergie, le scénario SCoT conduit à une augmentation d'environ 44 320 MWh/an, contre 30 587 MWh/an dans le tendanciel, ce qui peut paraître en contradiction avec la programmation pluriannuelle de l'énergie : cet état de fait serait à expliciter. S'agissant des émissions de GES, il se traduit par une baisse d'environ 22 718 t_{eq}CO₂/an dans le scénario SCoT, contre 7 143 t_{eq}CO₂/an dans le tendanciel, soit un différentiel favorable de l'ordre de 15 500 t_{eq}CO₂/an. Les gains relatifs en matière d'émission de GES résultent en premier lieu des mesures prévues dans le secteur résidentiel (rénovations énergétiques et maîtrise des besoins) et en matière de mobilité (réduction des distances parcourues et accélération du report modal, notamment avec les transports collectifs). À l'inverse, le secteur tertiaire se distingue par une contribution limitée aux gains, ainsi que le secteur agricole, ce qui laisse supposer un potentiel de réduction des émissions de GES insuffisamment mobilisé. Enfin, le poste « occupation des sols », intégré dans les calculs de GES, illustre l'impact des choix d'aménagement mais manque de détails méthodologiques pour apprécier la robustesse des résultats (prise en compte du stockage de carbone, effets de la renaturation, évolution des prairies et forêts). L'écart entre l'évolution des consommations d'énergie, malgré les efforts sur la mobilité, et les émissions de GES est expliqué par les besoins en bâtiments résidentiels et tertiaires ; les gains liés au développement d'EnR visant à une forme d'autonomie locale ne sont pas évoqués.

Si le scénario SCoT démontre un effet positif par rapport au tendanciel, certaines limites demeurent. Les hypothèses de modélisation, non explicitées, rendent les résultats peu compréhensibles. L'efficacité du SCoT dépendra fortement de la mise en œuvre effective des politiques publiques, notamment en matière de rénovation, d'organisation de la mobilité et de gestion de l'urbanisation. Par ailleurs, l'évaluation est centrée sur les volets « énergie » et « climat » et n'aborde pas les incidences du SCoT sur la biodiversité, la ressource en eau, la qualité de l'air ou la santé, pourtant essentielles dans une approche environnementale d'ensemble.

L'Ae recommande de préciser le scénario tendanciel, les hypothèses de modélisation du scénario du SCoT et d'approfondir l'analyse sectorielle, en particulier pour le tertiaire et l'occupation des sols, tout en élargissant l'évaluation à l'ensemble des enjeux environnementaux majeurs.

2.5 Effets notables probables de la mise en œuvre du SCoT et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

2.5.1 Qualité de l'évaluation des incidences

L'évaluation des incidences du SCoT sur l'environnement repose sur une approche multicritère, menée à dire d'expert, et une analyse géomatique²². Il s'agit d'évaluer, sur la base d'un système de cotation, d'une part, les incidences cumulées d'une disposition sur l'ensemble des thématiques environnementales et la plus-value de l'ensemble des dispositions par thématique environnementale, et, d'autre part les incidences du DOO sur les « *secteurs susceptibles d'être impactés* » (SSEI), définis par zone tampon autour des zones de projets (pôles urbains, ZAE, etc.). La liste des prescriptions citées en exergue de cette analyse (77 en tout) diffère de celle du DOO dans sa version arrêtée, en particulier les dispositions relatives au DAACL sont incomplètes²³.

L'Ae recommande de reprendre l'évaluation des incidences du SCoT pour mettre en adéquation la liste des prescriptions avec celle du Document d'orientations et d'objectifs et confirmer qu'elle traite de l'ensemble de ses prescriptions et recommandations.

L'évaluation met à disposition des tableaux de recoupement entre SSEI et enjeux environnementaux. Ces éléments constituent une approche intéressante, mais ces seules synthèses mises à disposition sont difficiles à apprécier. La cotation des incidences ne tient pas compte de leur durée ni de leur réversibilité. Ainsi, il est signalé que 35 % des extensions urbaines prévues recoupent des Znieff de type 2, mais sans traduction en termes de fragmentation écologique, de perte d'habitats ou de rupture de continuités. De même, les effets cumulés des dynamiques urbaines, des mobilités induites et de la fréquentation touristique sont peu étudiés. L'exposition future au bruit n'est pas évaluée alors que 3,6 % du territoire est soumis à des nuisances routières et 0,9 % à des nuisances ferroviaires. Les vulnérabilités hydrologiques et géotechniques, pourtant majeures, ne sont pas suffisamment mises en relation avec les choix d'urbanisation. Le territoire compte 7,8 % de zones inondables et près de 98 % de sols en aléa argileux moyen ou fort, mais l'évaluation ne quantifie pas l'augmentation de la population potentiellement exposée ni les volumes de ruissellement induits par l'imperméabilisation. Le volet climatique et énergétique souffre d'une ambiguïté méthodologique. Les graphiques affichent des résultats contrastés mais il est impossible, sans explication, de savoir si les valeurs représentent des consommations résiduelles, des gains ou des écarts par rapport au tendanciel. L'absence de note méthodologique sur le modèle GES-Urba²⁴, précisant les hypothèses de facteurs d'émission, d'évolution des parts modales ou d'intensité énergétique des bâtiments, fragilise la démonstration. Enfin, le SCoT n'étudie pas d'alternatives contrastées, alors que la comparaison de scénarios, mettant plus l'accent sur la densification, la requalification ou la sobriété aurait permis de démontrer l'intérêt du choix retenu.

²² La géomatique regroupe l'ensemble des outils et méthodes permettant d'acquérir, de représenter, d'analyser et d'intégrer des [données géographiques](#). Source : Wikipédia

²³ Lors de la visite des rapporteuses, il a été indiqué une erreur de mise à jour du tableau et une analyse confirmée de 91 prescriptions sur 94, 3 ne permettant pas l'analyse.

²⁴ Le Cerema a conçu l'application d'aide à la décision GES-Urba pour évaluer des scénarios d'aménagement sous l'angle de la consommation énergétique et des émissions de GES, afin de mieux intégrer ces enjeux dans la planification :

2.5.2 Analyse de la séquence « Éviter Réduire Compenser » (ERC)

La séquence ERC est abordée d'une manière qui peut sembler incomplète pour permettre sa prise en compte efficace dans les PLU et cartes communales. Le principe d'évitement est affirmé, par exemple, par la mise en avant du renouvellement urbain, de la densification et de la requalification des zones existantes. Mais sa déclinaison dans les règles opposables reste assez vague. Aucune zone d'exclusion stricte n'est définie alors que les Znieff recouvrent plus de 35 % du territoire et que les ZPS en couvrent 12 %. Il est estimé que les SSEI recoupent 16,5 % de sites inscrits sans que des suites n'en soit tirées – en termes d'évitement et de report éventuel sur d'autres zones. Les mesures de réduction sont également formulées de manière trop générale. La qualité architecturale, la gestion des eaux pluviales ou la prise en compte du bruit sont évoquées, mais sans seuils ni indicateurs. Rien n'impose, par exemple, que 70 % des pluies soient infiltrées à la parcelle ou que le débit de fuite ne dépasse pas 10 litres par seconde et par hectare. Aucun objectif précis n'est fixé non plus en matière de pleine-terre.

La compensation apparaît comme la partie la plus faible du dispositif. Aucun ratio n'est indiqué, s'agissant des zones humides, alors que les SSEI recoupent 2,4% de leur surface sur le territoire, des sols agricoles ou des haies bocagères. L'absence de méthode pour garantir l'équivalence écologique et la pérennité des mesures laisse craindre que les atteintes résiduelles ne soient ni évitées ni compensées. Les échanges avec les rapporteurs ont permis de donner des exemples contraires, comme la mise en place de mesures de compensation de destructions de haies par anticipation sur le Logiparc 03, mais qui seraient à expliciter dans le SCoT.

2.5.3 Focus sur les incidences résiduelles et l'adéquation des mesures ERC

Dans l'état actuel, des incidences résiduelles restent probables, ce qui justifierait une démarche de compensation. L'artificialisation est au premier rang : avec seulement 3,2 % du territoire déjà urbanisé, toute ouverture nouvelle entraîne la perte de sols agricoles ou naturels, qui couvrent respectivement, selon le dossier, 68 % et 27,3 % du territoire. Cette artificialisation risque de fragmenter des continuités écologiques déjà fragiles.

La vulnérabilité hydrologique et géotechnique constitue une autre incidence résiduelle majeure ; le risque de ruissellement et d'érosion est élevé. Les orientations actuelles traduisent un écart entre la volonté de s'appuyer sur le SCoT pour aller au-delà des plans de prévention des risques, mais sans objectifs sur une limitation de l'augmentation, sous condition, de la population en zone inondable, sans prescriptions.

En matière de bruit, l'exposition à proximité des infrastructures routières et ferroviaires est cartographiée mais les prescriptions font défaut quant au respect des niveaux maximaux (60 dB(A) le jour et 55 dB(A) la nuit), voire des valeurs recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (pour le bruit routier par exemple, 53 dB(A) le jour et 45 dB(A) la nuit) dans les espaces extérieurs, ou quant à des mesures de protection passive ou d'implantation adaptée lorsque ces niveaux sont dépassés.

La biodiversité et les paysages sont exposés à des incidences résiduelles. La stratégie de préservation est affirmée mais, sans que ne soient présentées clairement les mesures de compensation mises en œuvre ni démontré leur caractère suffisant, alors que la démarche est déjà engagée par exemple pour le Logiparc 03. Des ratios précis sont attendus : deux hectares restaurés

pour un hectare de zone humide détruit, comme le prévoit le Sdage, avec un suivi pendant dix ans et une obligation de résultat, un hectare de surface agricole protégé pour chaque hectare consommé, deux mètres de haies recréés pour chaque mètre détruit, et une équivalence fonctionnelle calculée en unités habitat-espèces pour garantir l'absence de perte nette, voire un gain fonctionnel. Seules de telles prescriptions peuvent compenser les effets d'une urbanisation sur un territoire aussi riche en espaces naturels et agricoles.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation des incidences du SCoT sur l'environnement en précisant ses prescriptions, de manière à permettre une évaluation aboutie de l'évitement et de la réduction des incidences, et d'identifier clairement, le cas échéant, les besoins et modalités de compensation. Elle recommande également de lever les incertitudes du volet climatique en explicitant les hypothèses du modèle GES-Urba.

2.6 ***Évaluation des incidences Natura 2000***

Le dossier met en évidence la présence de onze sites sur le territoire, dont cinq ZPS et six ZSC, couvrant environ 34 000 hectares. Ces espaces regroupent une grande variété de milieux naturels : plaines alluviales de la Loire et de l'Allier, bocages, forêts, étangs et massifs boisés. Ils abritent de nombreux habitats d'intérêt communautaire, parmi lesquels les forêts alluviales, les prairies humides, les pelouses sèches ou encore les étangs oligotrophes²⁵, ainsi qu'une faune diversifiée comprenant oiseaux nicheurs et migrateurs, chiroptères, poissons migrateurs, castors, loutres et insectes saproxyliques. Le diagnostic conclut à l'absence d'incidence directe significative, aucun projet d'urbanisation ou d'aménagement n'étant implanté à l'intérieur des périmètres Natura 2000. La grande majorité des secteurs susceptibles d'être affectés se trouve à plus d'un kilomètre de ces sites, seuls quelques cas ponctuels étant relevés à proximité immédiate, comme le projet de camping de Neuvy ou l'extension du parc animalier du Pal. L'évaluation propose plusieurs mesures générales de type éviter-réduire, par exemple le respect des périodes de reproduction des espèces, la réduction des nuisances lumineuses et sonores, la maîtrise des pollutions diffuses et la préservation des continuités écologiques. Cette analyse fournit un état des lieux exhaustif et conforme aux exigences réglementaires. Sa principale force réside dans l'inventaire précis des sites, appuyé sur des données fiables, ainsi que dans l'identification claire de leur part dans le territoire du SCoT. La prise en compte des sites situés juste à proximité de projets renforce également la cohérence d'ensemble. Cependant, l'approche reste très quantitative et descriptive, essentiellement centrée sur les surfaces et distances, sans hiérarchiser les enjeux écologiques ni évaluer précisément les pressions. Les mesures proposées sont générales et peu adaptées aux spécificités de chaque site ou espèce, et les incidences liées au tourisme et aux activités de loisirs appelées à se développer, pourtant identifiées comme sensibles, sont traitées de manière sommaire. De même, le rôle fonctionnel des grands corridors écologiques reliant la Loire, l'Allier et la Sologne bourbonnaise est mentionné mais n'aboutit pas à des prescriptions opérationnelles.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation Natura 2000 par une analyse qualitative des pressions indirectes et cumulatives, de hiérarchiser les enjeux par site et d'adapter les mesures « éviter » et « réduire » aux habitats et espèces concernés, en intégrant plus explicitement la préservation des continuités écologiques.

²⁵ Qualifie un milieu aquatique pauvre en éléments nutritifs et dont la production primaire est faible

2.7 Dispositif de suivi

Le dossier détaille le dispositif de suivi du SCoT et son évaluation dans le temps. Pour vérifier son application, un tableau de bord regroupe un grand nombre d'indicateurs chiffrés, la plupart mis à jour chaque année. On y trouve, par exemple, le nombre de logements vacants (environ 5 % du parc dans certains territoires comparables) ou la surface agricole utile (mesurée tous les trois ans par la chambre d'agriculture). D'autres indicateurs plus spécifiques visent à évaluer l'efficacité des politiques du SCoT : nombre de logements produits en zones urbaines et à urbaniser, évolution des surfaces artificialisées, part d'espaces naturels protégés, etc. Enfin, des indicateurs environnementaux viennent compléter l'ensemble, organisés en trois catégories (état, pression et réponse), par exemple la surface des réservoirs de biodiversité, l'évolution de la consommation d'espaces due à l'urbanisation ou encore les émissions de GES (exprimées en kg eqCO₂).

Cette approche est juridiquement robuste, directement adossée au code de l'urbanisme, et permet une vision systémique du territoire. La variété des indicateurs donne un panorama riche, allant des dynamiques démographiques aux enjeux environnementaux. Leur précision et leurs sources (Insee, Directions départementales des territoires, établissements publics de coopération intercommunale, chambres consulaires, observatoire régional climat air énergie, etc.) renforcent la crédibilité du dispositif. Mais le nombre important d'indicateurs et la multiplication des chiffres, souvent à actualiser annuellement, peuvent alourdir le travail de suivi, notamment pour les communes les plus petites qui disposent de peu de moyens techniques. Par ailleurs, les données collectées permettent surtout de dresser un état des lieux : on saura combien de logements ont été commencés ou combien d'hectares ont été artificialisés, mais il est plus difficile d'en tirer une analyse qualitative sur l'incidence des politiques menées. En complément, l'enjeu climatique nécessiterait la mise en place d'un tableau de bord avec des indicateurs de suivi parlants : émissions par habitant, consommation énergétique moyenne des bâtiments, kilomètres motorisés par habitant, développement de pistes cyclables sécurisées. Enfin, la démarche mesure les évolutions passées (par exemple, évolution du nombre de logements sociaux ou taux d'emploi local sur un an), mais donne peu d'éléments prospectifs pour anticiper les besoins ou adapter les orientations à venir suivant les politiques publiques nationales.

L'Ae recommande de simplifier et de hiérarchiser les indicateurs afin de distinguer ceux qui sont stratégiques de ceux qui relèvent davantage du suivi de contexte, et d'intégrer une approche plus prospective, permettant d'anticiper les évolutions et de guider plus efficacement les choix d'aménagement futurs.

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique (RNT) présente de manière efficace la portée du projet de SCoT et l'état initial de l'environnement de Moulins Communauté ; il évoque le scénario tendanciel qui n'est pas indiqué par ailleurs dans le dossier. Il présente la démarche d'évaluation environnementale, en reprenant des développements du dossier sans expliciter les méthodes sous-jacentes. Si les trois thèmes majeurs du Pas sont cités, le DOO ne fait l'objet d'aucun développement, ce qui rend difficiles l'appréciation de l'origine et la motivation des incidences environnementales présentées sur le SCoT. Il présente un ensemble de données chiffrées et graphiques qui constituent une base utile pour la compréhension de certaines tendances. Cependant, l'absence de commentaires et de contextualisation affaiblit leur portée pour un public non expert et rend plus difficile l'identification

des enjeux prioritaires. De plus, les chiffres présentés ne sont pas systématiquement rapportés aux objectifs environnementaux fixés à l'échelle nationale ou locale, en particulier la sobriété foncière, la lutte contre l'artificialisation nette des sols, la préservation des continuités écologiques ou encore les engagements climatiques. Le RNT ne met donc pas en évidence les écarts éventuels entre la trajectoire actuelle et les objectifs à atteindre, ni ne propose de mesures correctives. Enfin, sa lisibilité pourrait être renforcée par des synthèses intermédiaires ou des focus thématiques.

L'Ae recommande de compléter le résumé non technique pour en faire un document synthétique mais complet, qui permette de comprendre le scénario du SCoT, les prescriptions prévues, et la démarche d'évaluation environnementale dans toutes ses composantes.

3 Prise en compte de l'environnement par le SCoT

3.1 Une gouvernance en cours de structuration

Le dossier affirme clairement la vocation du SCoT comme document intégrateur et s'inscrit, dans sa stratégie, dans les exigences nationales et régionales (sobriété foncière, transition écologique, compatibilités avec les Srdet, le Sdage, le PCAET) dans l'optique d'en faire des atouts. Le schéma est structuré autour d'orientations lisibles ; son architecture met en évidence des priorités. Cependant, la gouvernance associée reste largement déclarative. Le rôle de l'autorité porteuse est rappelé en préambule et la version arrêtée du Pas emploie partout un registre programmatique (« structurer », « conforter », « encourager »), mais sans préciser qui décide, qui arbitre, quels sont les outils de mise en œuvre. Ainsi, quand le dossier annonce la volonté de « conforter les pôles de vie » et de « structurer le territoire par un développement équilibré », rien n'indique par quelle instance seront répartis, entre centralité moulinoise et pôles secondaires, les objectifs de production de logements ou la localisation des zones d'activités ; or, les chapitres habitat et économie comportent des attendus qui, en pratique, nécessitent des arbitrages intercommunaux sensibles. De même, les orientations de mobilité (« encourager les modes actifs et les transports collectifs ») présupposent une coordination régulière avec l'autorité organisatrice et les Régions, mais aucun dispositif de dialogue formalisé n'apparaît ; l'articulation évoquée avec les documents de planification supérieurs reste juridique plus qu'organisationnelle. L'ambition affichée du SCoT n'exclut pas des logiques de concurrence ; l'évolution des documents d'urbanisme vers un PLUi, dans la suite du SCoT, et de la dynamique lancée dès l'élaboration du PCAET et du projet de territoire, conduirait à une déclinaison claire, structurée et opérationnelle du SCoT.

Sur l'environnement, le Pas est précis dans ses thèmes — protection des milieux et trames écologiques, gestion des déchets, réduction de la dépendance énergétique, maîtrise de l'urbanisation — mais l'opérationnalité institutionnelle manque notamment sur deux points majeurs, dans un contexte où existent plusieurs PLU, cartes communales et communes au règlement national de l'urbanisme (RNU). D'une part, l'objectif Zan, abordé sur la base d'une typologie de territoires, appelle une trajectoire négociée et un mécanisme de « répartition » ou de priorisation des surfaces mobilisables commune par commune, qui n'est pas décrit : aucune procédure d'allocation, d'arbitrage ni de révision en fonction du suivi n'est indiquée, alors que c'est la condition pour que la maîtrise de l'urbanisation ne demeure pas juste indicative. D'autre part, l'objectif d'« améliorer la connaissance environnementale » ouvre la voie à un observatoire, mais ni l'entité responsable, ni la fréquence des publications, ni les modalités de publicité des résultats ne sont

fixées ; sans gouvernance du suivi, l'évaluation ne pèse pas sur les décisions. À noter positivement, l'adhésion récente de la Communauté d'agglomération Moulins Communauté à l'Établissement public foncier (EPF) d'Auvergne, qui constitue un atout majeur pour la mise en œuvre du SCoT. Ce partenariat offrira une mise à disposition d'outils, permettant un levier concret pour la maîtrise foncière, la requalification des friches et la mise en œuvre effective de la trajectoire Zan, à condition qu'il soit pleinement articulé à la gouvernance du SCoT.

La dimension participative est marginale. Le dossier invoque un « projet partagé » et des « ambitions stratégiques », mais il documente peu la méthode, les instances et les contributions qui ont alimenté la co-construction et, surtout, les suites qui en seront données pendant la mise en œuvre. L'absence de présentation d'un comité de suivi élargi (associant chambres consulaires, monde agricole, associations, habitants) et de bilan public régulier limite l'appropriation du projet et, *in fine*, la capacité à tenir les caps présentés dans le Pas. Les échanges avec les rapporteuses lors de la visite ont permis d'identifier des instances de gouvernance efficaces, comme la conférence des maires, qui apportent des réponses, mais qui ne sont pas mentionnées dans le SCoT. La perspective d'un PLUi, qui serait un levier de l'opérationnalité du SCoT et une occasion d'intégrer les travaux qui se poursuivent (mobilité active²⁶, vulnérabilité du territoire), a été évoquée.

L'Ae recommande de clarifier les responsabilités et les pouvoirs d'arbitrage entre l'autorité porteuse, les Etablissements publics de coopération intercommunale et les communes, de formaliser un cadre de concertation régulier avec la Région, l'État et les opérateurs, de valoriser les instances de gouvernance mises en place et de doter le SCoT d'un observatoire territorial chargé d'organiser le suivi de l'atteinte des objectifs et la capacité à ajuster la trajectoire, en associant la société civile.

3.2 Un niveau d'ambition du SCoT, qui nécessite des garanties d'opérationnalité

Le dossier traite les grands enjeux environnementaux actuels : la réduction de la consommation foncière, la préservation des continuités écologiques ou encore l'adaptation aux risques climatiques et la promotion des EnR sont bien présentes dans le discours stratégique. Il affiche des objectifs chiffrés en matière de réduction de la consommation d'espace dans la perspective du Zan, ou encore la volonté de structurer une trame verte et bleue à l'échelle du territoire.

Toutefois, si les intentions sont affichées, leur traduction est souvent générale et peu contraignante. L'ambition affichée apparaît ainsi en décalage avec l'ampleur des transitions nécessaires, par exemple, la trajectoire Zan reste, comme indiqué au 3.1, à préciser dans sa construction et à outiller et sans garanties de suivi. Certaines contradictions internes ne sont pas abordées : par exemple, les prescriptions relatives à la transition énergétique pourraient entrer en conflit avec les objectifs de préservation des sols, de la biodiversité et des paysages ; les orientations qui concernent l'agriculture visent à la fois une préservation et valorisation du bocage et une protection de l'agriculture irriguée, malgré des tensions à venir sur l'eau. Enfin, une absence de hiérarchisation d'indicateurs ne permet pas de vérifier l'efficacité des orientations au fil du temps. À ces limites

²⁶ Lors de la visite des rapporteuses, un schéma directeur cyclable de Moulins communauté a été indiqué, voté le 12 octobre 2023 ; sa mise en œuvre opérationnelle s'engage. Il résulte d'un plan des mobilités, validé en juillet 2023 et mobilisé au sein du SCoT.

s'ajoute un autre enjeu central pour la transition écologique du territoire, celui de la mobilité, dont l'analyse révèle un décalage entre intentions affichées et moyens à prévoir pour leur mise en œuvre.

3.2.1 Une trajectoire de sobriété foncière affichée, à décliner finement sur le territoire

Le SCoT affiche une volonté claire de réduire la consommation d'espace et d'organiser un développement plus économe du territoire. L'objectif de division par deux de la consommation foncière à l'horizon 2031, repris de l'objectif fixé par le Sradet ARA, constitue un signal fort. Le DOO en décline une traduction chiffrée, avec une enveloppe de 77,3 hectares dédiés aux activités économiques pour les 20 ans à venir, et une répartition des besoins en logements visant à concentrer la croissance dans les pôles les plus structurants : 1 700 logements dans le cœur urbain de Moulins, 850 dans les pôles d'équilibre, et 700 dans les pôles de proximité. Ces orientations, appuyées par la volonté de recentrer les activités commerciales et de limiter les extensions en entrée de ville, traduisent une évolution positive du modèle d'aménagement, pour autant qu'elles soient précisées et explicitées. L'encadrement du développement commercial, la promotion de la mutualisation des parkings et la requalification prioritaire des sites existants témoignent d'une prise de conscience de la nécessité d'une gestion sobre du foncier et de densifier les tissus déjà urbanisés. Le recentrage de l'offre dans les centralités et la réduction des surfaces dédiées au stationnement participent ainsi d'une trajectoire plus sobre, cohérente avec l'esprit du Zan. Cependant, cette ambition reste à consolider pour devenir pleinement opérationnelle. La mobilisation des 73 hectares de dents creuses identifiés pour l'habitat n'est pas encore démontrée, et la justification des besoins liés au Logiparc 03, malgré 50 hectares encore disponibles, apparaît incomplète. La déclinaison de la trajectoire Zan dans les PLU(i) devra donc s'appuyer sur des prescriptions opposables de densité minimale, de conditionnement à la réutilisation des friches²⁷, et de suivi quantifié par paliers intermédiaires. De même, la stratégie commerciale, bien que vertueuse dans son principe (notamment extensions interdites), devra cependant s'assurer que les requalifications précèdent toute ouverture nouvelle et que les nouvelles implantations soient strictement adossées aux pôles bien desservis par des mobilités alternatives.

L'Ae recommande d'introduire des prescriptions opposables plus précises, notamment quantifiées, pour assurer l'atteinte des objectifs de sobriété foncière.

3.2.2 Une trame écologique affirmée mais sans garanties de protection, notamment pour le paysage

Le Pas évoque la nécessité de "*protéger les réservoirs de biodiversité*" et de "*limiter la fragmentation des milieux*". Le DOO met en avant la préservation des trames vertes et bleues, en distinguant les sous-trames (humides, forestières, agricoles). Il prévoit de "*préserver les ripisylves et zones humides*" et de "*maintenir les continuités écologiques en zones agricoles*". Ces orientations constituent une base nécessaire, mais sont trop générales. Le DOO ne fournit pas de cartographie à l'échelle du SCoT avec des focus sur les secteurs sensibles : la précision est insuffisante pour interdire un aménagement dans ces secteurs. Dans la prescription relative à l'urbanisation en secteurs agricoles, il est écrit que les projets doivent "*éviter de porter atteinte aux continuités écologiques*", mais sans critères de mesure ni obligation de compensation, ce qui laisse une interprétation trop large aux PLU(i). Par ailleurs, certaines contradictions apparaissent : le DOO ouvre

²⁷ Lors de la visite des rapporteures, a été signalée l'existence d'une carte identifiant les zones de friches industrielles pour l'implantation des EnR.

la possibilité de nouvelles zones d'activités en périphérie de Moulins et dans des pôles secondaires, ce qui peut entrer directement en conflit avec les corridors écologiques recensés. Rien ne garantit que les arbitrages se feront en faveur de la biodiversité et des paysages²⁸, en particulier pour les entrées de ville. D'une façon générale, aucune mesure compensatoire n'est indiquée. Enfin, la biodiversité ordinaire, essentielle dans un territoire bocager comme l'Allier, est sous-estimée : les haies et le maillage bocager, en recul selon le diagnostic, font l'objet de prescriptions précises de protection²⁹ mais peu de dispositions en faveur de la replantation. Le risque est donc que la fragmentation se poursuive, malgré les intentions affichées.

L'Ae recommande de préciser la cartographie des continuités écologiques à une échelle plus fine que celle du SCoT, de compléter les règles de protection du bocage et des haies et de démonstration d'absence d'incidence des projets à venir dans le cadre du SCoT sur les trames écologiques.

3.2.3 Une transition énergétique centrée sur la production, en manque de sobriété

Le DOO affiche une volonté de soutenir le développement des EnR, en mentionnant le bois énergie³⁰, le photovoltaïque et la méthanisation. Ces intentions sont cohérentes avec les objectifs nationaux et répondent à une nécessité de transition. Cependant, il ne distingue pas les implantations souhaitables de celles qui aggraveraient l'artificialisation. Ainsi, des projets de méthanisation sur terres agricoles pourraient se revendiquer compatibles avec le SCoT, en contradiction avec la préservation de la vocation nourricière des sols. De même, le DOO n'établit pas de critères paysagers ou de biodiversité précis pour le développement du solaire, alors que plusieurs communes du périmètre possèdent un patrimoine naturel et bâti sensible (vallées alluviales, silhouettes de villages, monuments historiques). Sans cadre clair, les projets risquent de provoquer des conflits d'usage locaux. Enfin, exception faite dans les déplacements, le SCoT aborde trop peu la sobriété énergétique, par exemple, une performance minimale pour les nouveaux bâtiments, au-delà d'une réflexion d'ensemble qui vise à réduire les distances des déplacements quotidiens et mobiliser préférentiellement le bâti ancien. Les exigences en termes de rénovation thermique du parc bâti pouvant être incluses dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ou d'efficacité énergétique des futures zones d'activités, ne sont pas décrites. L'énergie est abordée surtout sous l'angle de la production, alors que la réduction des consommations constitue un levier prioritaire.

L'Ae recommande de hiérarchiser explicitement les implantations photovoltaïques, d'encadrer la méthanisation et d'intégrer des prescriptions de sobriété énergétique.

3.2.4 Une adaptation climatique traitée de façon trop partielle

Le Pas et le DOO prennent en compte certains risques : le DOO insiste sur la gestion des inondations en abordant y compris les territoires non dotés de plan de prévention des risques naturels, et rappelle l'importance de préserver les zones humides pour limiter les crues et de mobiliser les solutions fondées sur la nature. Le Pas mentionne aussi la nécessité de prendre en compte le retrait-

²⁸ Lors de la visite de rapporteuses, a été annoncée en octobre 2025, la parution de l'atlas des paysages. L'enjeu des enseignes publicitaires en entrée de ville est identifié, et doit donner lieu à un travail par ailleurs.

²⁹ Une attention portée aux haies fournit un exemple de la cohérence du DOO avec des prescriptions dans différents domaines (67, 77, 85 et 98) qui convergent pour établir leur protection au titre du paysage, de la biodiversité, de la maîtrise des ruissellements et de l'érosion des sols.

³⁰ Lors de la visite des rapporteuses, a été détaillée la filière structurée du bois issu de l'entretien des haies et des lisières pour alimenter des mini-chaufferies.

gonflement des argiles et les risques d'incendie. Ces éléments montrent une volonté de maintenir la vigilance sur des aléas connus. Mais l'adaptation est traitée de façon incomplète. La ressource en eau est abordée sous l'angle des inondations, mais pas de la sécheresse ou des tensions estivales, alors même que les épisodes de canicule et de sécheresse deviennent récurrents dans l'Allier. Les prescriptions ne prévoient rien sur la gestion quantitative de l'eau (économies, partage entre usages agricoles et domestiques, sécurisation de l'alimentation) ; *a contrario*, elles protègent une agriculture irriguée dont la soutenabilité ne paraît pas assurée à terme. Des développements concernent la gestion des eaux pluviales, qui incitent à la gestion à la parcelle et en même temps poussent à la récupération des eaux de toiture. Pour les tissus urbanisés, peu d'orientations concernent la résilience face aux vagues de chaleur. Le DOO n'évoque pas la végétalisation des espaces publics autrement que comme un sujet de qualité des paysages urbains, très peu la désimperméabilisation des sols et la création d'îlots de fraîcheur. Le confort thermique des habitants, enjeu central du changement climatique, n'est pas mentionné. Enfin, les questions agricole et alimentaire ne sont pas reliées au climat : le DOO valorise l'activité agricole, mais sans la replacer dans une logique d'atténuation du changement climatique (émissions de GES), de résilience face à ses effets (adaptation des cultures, diversification, circuits courts), ni d'enjeu sanitaire au regard des particules fines (PM₁₀ et PM_{2.5}).

L'Ae recommande de renforcer le projet de SCoT, par des dispositions favorisant l'adaptation au changement climatique en matière de désimperméabilisation, de végétalisation, d'économie d'eau et d'évolution des pratiques agricoles.

3.2.5 Une politique de mobilité qui reste déclarative

Le SCoT met en avant l'importance de développer des mobilités alternatives à la voiture individuelle, en favorisant les transports collectifs et les mobilités actives. L'affichage d'une telle priorité est un point positif dans un territoire où la dépendance à l'automobile est forte. Le document insiste notamment sur la structuration des pôles de vie et sur la nécessité d'assurer leur accessibilité, ce qui constitue une orientation cohérente avec la logique de centralité affirmée par le Pas. On peut également saluer la mention, dans le DOO, de l'intégration de cheminements piétons et cyclables dans les nouvelles opérations, signe d'une prise en compte, même encore timide, des mobilités actives. Cependant, ces orientations générales ne sont pas accompagnées de prescriptions contraignantes. Le SCoT n'affiche aucun objectif chiffré de report modal, ni en matière de vélo, ni en matière de transport collectif, alors que ces indicateurs constituent un levier essentiel pour mesurer les progrès et orienter les politiques locales. De plus, l'offre ferroviaire et interurbaine, pourtant structurante pour le territoire, est quasiment absente du document : aucune articulation n'est proposée avec la Région, ni aucune stratégie d'intermodalité intégrant train, bus, vélo et parkings relais. Enfin, l'ouverture de nouveaux secteurs d'urbanisation ou de zones d'activités en périphérie est de nature à maintenir, voire à renforcer, la dépendance automobile, en contradiction avec l'objectif affiché de développer les alternatives. En particulier, le développement prévu du Logiparc 03 aura des effets induits (pollutions atmosphériques, nuisances sonores, émissions de GES) liés à l'augmentation du trafic routier, voire ferroviaire, dont l'analyse a été estimée insuffisante par la MRAe dans son avis du 29 juillet 2022³¹. En fin de compte, si l'intention de réduire la dépendance à la voiture est clairement formulée, elle se traduit trop peu dans les prescriptions du

³¹ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara40_icpe-plateformelogistiqueconcerto_montbeugny-03_delibere.pdf

DOO et risque d'être sans effet tangible sur les pratiques de mobilité des habitants et la lutte contre l'insuffisante activité physique, source de maladies chroniques.

L'Ae recommande de fixer des objectifs chiffrés de report modal (notamment pour le vélo et les transports collectifs), de préciser les conditions d'ouverture de secteurs périphériques à leur desserte en alternatives crédibles à la voiture, de développer une stratégie intermodale en lien avec la Région et l'autorité organisatrice et d'aller vers un maillage cyclable continu et sécurisé reliant les différents pôles de vie.

ANNEXE

TABLE DES PRESCRIPTIONS

- P1. Reconnaître le caractère stratégique de l'emploi urbain
- P2. Localiser prioritairement les activités et équipements compatibles avec l'habitat dans les espaces urbains mixtes
- P3. Intégrer des activités économiques dans les centres-villes et centres-bourgs
- P4. Définir les besoins en matière d'espaces économiques, en tenant compte des objectifs de mixité urbaine et de densification
- P5. Poursuivre le développement des réseaux numériques haut débit et de leurs usages
- P6. Qualifier les espaces économiques existants
- P7. Justifier les besoins et fixer le cadre des extensions des zones d'activités existantes
- P8. Maîtriser les extensions nécessaires des ZAE
- P9. Extension des entreprises situées en dehors des ZAE
- P10. Mettre en œuvre une desserte fonctionnelle et l'accessibilité des espaces économiques
- P11. Veiller à l'intégration paysagère des zones d'activités
- P12. Veiller à la prise en compte des enjeux environnementaux dans les zones d'activités
- P13. Renforcer le tourisme diffus et les espaces touristiques et de loisirs
- P14. Compléter la fonction touristique et de loisirs exercée par les centres anciens du cœur urbain, des pôles d'équilibre et d'une façon générale de l'ensemble des communes
- P15. Réaffirmer le positionnement nature du territoire en renforçant la capacité d'accueil des activités ou sports de pleine nature
- P16. Diversifier et renforcer les équipements et aménagements du tourisme rural et de nature
- P17. Préserver et mettre en valeur le patrimoine naturel, rural et paysager, support du « tourisme 4 saisons »
- P18. Accueil d'hébergements du Parc LE PAL sur la commune de Thiel s/ Acolin
- P19. Accueil d'un nouveau camping
- P20. Inscription de la Via Allier dans les documents d'urbanisme locaux
- P21. Identifier les localisations préférentielles
- P22. Favoriser l'installation des commerces dans les urbaines centralités commerciales
- P23. Encadrer la localisation des commerces d'envergure
- P24. Maîtriser le développement des activités commerciales tout en accueillant celles incompatibles avec une implantation dans les centralités urbaines commerciales
- P25. Définir les secteurs commerciaux périphériques dans les documents d'urbanisme locaux
- P26. Maîtriser le développement des activités commerciales au sein des secteurs de flux identifiés
- P27. Définir les secteurs de flux dans les documents d'urbanisme locaux
- P28. Implanter des activités commerciales au sein des zones d'activités (ZI et ZA)
- P29. Accueil d'activités dans les zones de flux
- P30. Permettre l'adaptation des bâtiments et aménagements commerciaux existants
- P31. Identification des localisations préférentielles et déclinaison par les documents d'urbanisme locaux
- P32. Prescription spécifique pour les centralités urbaines commerciales (hors centralité de quartier)
- P33. Prescriptions spécifiques pour les centralités urbaines commerciales de quartier
- P34. Prescription – Orientation générale et objectifs pour les sites commerciaux périphériques
- P35. Proposition de prescriptions pour le Secteur 1 –Secteur commercial de flux existant / en renforcement
- P36. Prescriptions pour le secteur de flux existant
- P37. Prescriptions pour le secteur de flux en devenir, à stopper
- P38. Localiser les entrepôts logistiques, agences de livraison
- P39. Localiser les Drive
- P40. Localiser les espaces de logistique urbaine à vocation commerciale
- P41. Les critères de définition de l'armature infracommunale
- P42. La priorisation de la production de logement dans l'armature infracommunale
- P43. Les objectifs chiffrés de production de logements par la réhabilitation de logements vacants ou de production neuve
- P44. La production de logements selon la répartition par modes de production (réhabilitation de logements vacants, densification ou extension des espaces urbanisés)
- P45. Maîtrise de l'extension des surfaces urbanisées pour la production de nouveaux logements neufs
- P46. Connaître et valoriser les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis
- P47. Améliorer la qualité générale des secteurs d'urbanisation et des espaces publics
- P48. Renforcer la qualité des formes urbaines
- P49. Soigner l'intégration des aménagements dans le grand paysage
- P50. Préserver les silhouettes villageoises (paysage urbain)

- P51. Garantir la qualité dans la mise en œuvre des extensions urbaines
- P52. Garantir la qualité pour les entrées de villages et bourgs
- P53. Faciliter la mobilité au sein du territoire et l'usage renforcé des transports en commun
- P54. Faciliter l'intermodalité
- P55. Développer une mobilité quotidienne qui favorise les solutions alternatives à la voiture particulière
- P56. Adapter l'offre de stationnements aux usages de l'ensemble des mobilités
- P57. Réserver le foncier nécessaire à l'évolution des équipements et au développement des pôles d'intérêt régional
- P58. Identifier et préserver les réservoirs de biodiversité réglementaires
- P59. Identifier les réservoirs de biodiversité complémentaires
- P60. Identifier les réservoirs réglementaires liés à la trame aquatique et humide
- P61. Compenser la dégradation ou destruction des réservoirs complémentaires liés à la trame aquatique et humide
- P62. Identifier et préserver les réservoirs complémentaires liés la sous-trame agricole
- P63. Identifier et préserver les réservoirs complémentaires liés à la sous-trame boisée
- P64. Identifier les réservoirs complémentaires liés à la sous-trame ouverte et semi-ouverte
- P65. Préserver les sites Natura 2000
- P66. Garantir la protection et la gestion des continuités écologiques
- P67. Préserver l'ensemble des éléments constitutifs des corridors écologiques, notamment par leur inscription et protection au sein des documents d'urbanisme locaux
- P68. Maintenir des continuités écologiques macro-territorial
- P69. Maintenir la circulation des espèces
- P70. Transcrire la TVB du SCoT dans les documents d'urbanisme locaux
- P71. Intégrer les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques dans les documents d'urbanisme locaux
- P72. Allier qualité des aménagements urbains et intégration paysagère dans les milieux naturels, agricoles et forestiers
- P73. Préserver le foncier agricole
- P74. Conditionner les constructions et aménagements possibles au sein des espaces agricoles
- P75. Définir les constructions et aménagements possibles dans les espaces et activités agricoles
- P76. Respecter les codes architecturaux locaux
- P77. Définir et prendre en compte la trame paysagère des bourgs / villages
- P78. Préserver et valoriser le patrimoine bâti
- P79. Mettre en valeur les entrées du territoire
- P80. Assurer la qualité paysagère des zones d'activités et de leurs abords bâtiments d'activités
- P82. Préserver les vues remarquables et les ouvertures visuelles
- P83. Valoriser les itinéraires de randonnées
- P84. Prendre en compte la gestion durable de l'eau dans les projets
- P85. Gérer les eaux pluviales de façon individuelle (à la parcelle) et collective
- P86. Maîtriser le rejet des eaux de ruissellement
- P87. Assurer le traitement des eaux usées dans des conditions satisfaisantes
- P88. Bien gérer les déchets ménagers
- P89. Prendre en compte les risques naturels
- P90. Conditionner les choix d'aménagement à la prise en compte des risques
- P91. Protéger la population contre les pollutions et nuisances
- P92. Prendre en compte les nécessités d'adaptation aux changements climatiques
- P93. Favoriser la production des énergies renouvelables
- P94. Objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, ainsi que de réduction de l'artificialisation des sols

TABLE DES RECOMMANDATIONS

- R1. Recommandation relative aux ambitions en matière d'emplois urbains
- R2. Recommandation relative au caractère stratégique de l'emploi urbain
- R3. Recommandation relative à la création de « tiers lieux »
- R4. Aménagement relatif au tourisme rural
- R5. Accueil d'un nouveau camping
- R6. Garantir la qualité des entrées et traversées de villages et bourgs
- R7. Recommandations pour la préservation des réservoirs présents dans les milieux aquatiques et/ou humides • Identifier et valoriser les cœurs d'ilots dans les documents d'urbanisme locaux
- R8. Préserver les réservoirs et des corridors dans les documents d'urbanisme locaux
- R9. Mettre en place des OAP thématiques relatives aux aspects extérieurs des constructions
- R10. Mettre en place des outils fonciers de préservation du foncier agricole

- R11. Recommandations relatives à la qualité du développement urbain
- R12. Recommandations relatives au patrimoine bâti
- R13. Recommandation relative à la qualité de l'insertion paysagère des bâtiments d'activités
- R14. Recommandation relative au développement des aires d'alimentation de captage
- R15. Recommandations relatives à la récupération / rétention des eaux de pluie
- R16. Recommandation relative à la qualité des traitements des eaux usées
- R17. Recommandation relative à la mise à disposition de système pour le compostage
- R18. Recommandation relative à la prise en compte des aléas moyens d'inondation
- R19. Recommandations relatives à la prévention des risques
- R20. Recommandations relatives à la diminution et à la prévention des pollutions et nuisances
- R21. Recommandations relatives à la lutte contre le changement climatique