



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale
sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la
commune d'Yzeure (03) dans le cadre d'une déclaration de projet
pour permettre l'implantation d'une installation agrivoltaïque**

Avis n° 2025-ARA-AUPP-1545

Avis délibéré le 28 avril 2025

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), a décidé dans sa réunion collégiale du 15 avril 2025 que l'avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'Yzeure (03) dans le cadre d'une déclaration de projet pour permettre l'implantation d'une installation agri-voltaïque serait délibéré collégialement par voie électronique entre le 18 avril et le 28 avril 2025.

Ont délibéré : Pierre Baena, François Duval, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Anne Guillabert, Yves Majchrzak, François Munoz, Muriel Preux, Catherine Rivoallon-Pustoc'h, Benoît Thomé et Jean-François Vernoux.

En application du règlement intérieur de la MRAe en date du 13 octobre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie le 28 janvier 2025, par les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation du projet, pour avis au titre de l'autorité environnementale.

Conformément aux dispositions des articles R. 122-26 et R.122-27 du code de l'environnement, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions du même code, les services de la préfecture de l'Allier, au titre de ses attributions dans le domaine de l'environnement, et l'agence régionale de santé ont été consultées et ont transmis leurs contributions en dates respectivement du 15/04/2025 et du 21/02/2025.

La Dreal a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque projet soumis à évaluation environnementale, l'autorité environnementale doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. L'avis n'est donc ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Il vise à permettre d'améliorer la conception du projet, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe. Conformément à l'article R. 123-8 du code de l'environnement, il devra être inséré dans le dossier du projet soumis à enquête publique ou à une autre procédure de consultation du public prévue par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Conformément à l'article L. 122-1 du code de l'environnement, le présent avis devra faire l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage qui la mettra à disposition du public par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 123-2 ou de la participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19.

Synthèse de l'Avis

La mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'Yzeure (03) s'inscrit dans le cadre d'une déclaration de projet concernant l'implantation d'une installation agrivoltaïque d'une puissance de 9,77 MWc. Elle consiste à créer un secteur de taille et de capacité limitée (Stecal) (Apv) de 18,49 ha sur le secteur de « Pré-Villette » au sud-est de la commune, de façon à rendre réalisable ce projet.

Les recommandations de l'Autorité environnementale sont principalement de reprendre l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU en s'attachant à évaluer ses incidences environnementales propres et non celles du projet agrivoltaïque et de définir le cas échéant des mesures d'évitement, réduction et si besoin de compensation qui soient propres à la mise en compatibilité du PLU.

Elles sont également et plus précisément d'intégrer un résumé non technique proportionné à la mise en compatibilité du PLU, de reprendre l'analyse des zones humides dans le rapport de présentation, de revoir les incidences potentielles de la mise en compatibilité du PLU sur ces milieux et de mettre en place des mesures ERC correspondantes. Elles sont enfin vis-à-vis du paysage, de justifier le choix dans le règlement écrit du PLU d'une hauteur maximale des constructions de six mètres, et de revoir le dispositif de suivi de la mise en compatibilité du PLU en intégrant des indicateurs précis, des valeurs de référence et des fréquences.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation de la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation de la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU)

La commune d'Yzeure, d'une superficie de 4 324 hectares, est située au nord du département de l'Allier. Elle est limitrophe et dans la continuité du tissu bâti de la commune de Moulins, préfecture du département. Sa population, s'élève à 12 838 habitants¹ et Yzeure appartient à la communauté d'agglomération de Moulins qui rassemble 44 communes et près de 65 000 habitants. En termes d'infrastructures, elle est traversée du nord au sud par la route RN7 qui contourne Moulins.

Le PLU approuvé le 15 février 2013, a fait l'objet de quatre procédures depuis son approbation.

Par délibération du 30 juin 2022, la commune d'Yzeure (03) a décidé de porter un projet d'implantation d'une installation agrivoltaïque d'une puissance de 9,77 MWc, sur le secteur de « Pré-Villette » au sud-est de la commune, à proximité d'un échangeur de la route RN7. Le projet concerne trois parcelles (ZW n°36, 25 et 20) qui bénéficient d'aides agricoles européennes (prairies permanentes), pour une surface totale clôturée de 15,9 ha. La collectivité souhaite ainsi être en mesure d'augmenter sa part de production en électricité issue des énergies renouvelables, de répondre aux objectifs nationaux et régionaux fixés en la matière, tout en favorisant la pérennité des zones de pâturages pour un élevage d'ovins.

Actuellement, ce projet n'est pas compatible avec les dispositions du PLU d'Yzeure puisque l'actuel règlement de la zone (As) visée pour implanter ce projet ne permet pas les constructions et installations liées aux activités photovoltaïques. La procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU d'Yzeure a pour objectif de rendre possible ce projet.

La mise en compatibilité du PLU concerne l'évolution de certaines pièces du PLU, dont le zonage et le règlement écrit par la création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limités (Stecal) (Apv) de 18,49 ha, ainsi qu'une précision cartographique à l'axe 2 du projet d'aménagement et de développement-durable (PADD).

1 Donnée communale

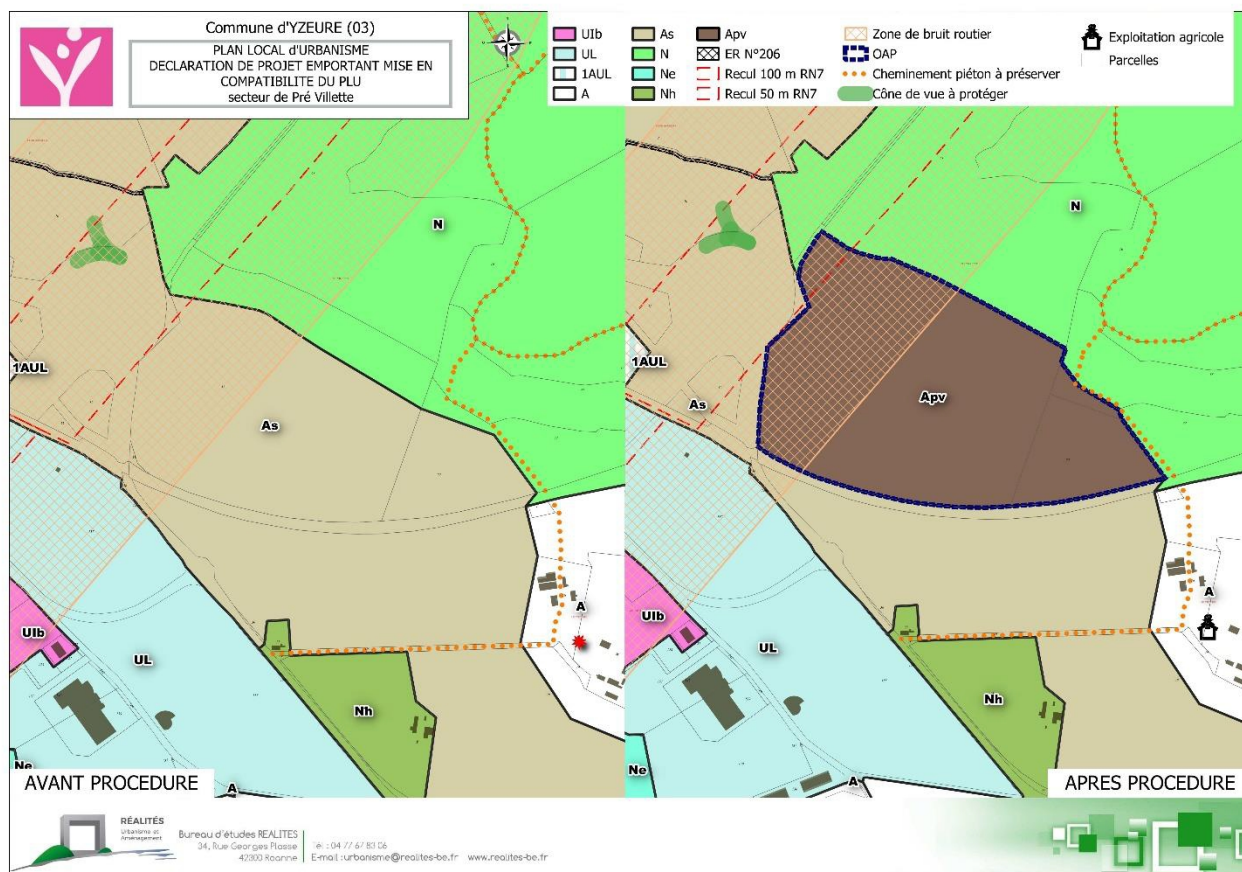


Figure 1: Zonage avant et après mise en compatibilité du PLU (source rapport de présentation (RP) p.12)

Dans cette nouvelle zone Apv, sont autorisés :

- les constructions, installations, installations classées et ouvrages à condition d'être nécessaires à l'exploitation d'un projet agrivoltaïque ;
- les affouillements ou exhaussements de sol dans la mesure où ils sont liés à des constructions ou à des aménagements compatibles avec la destination de la zone ;
- les constructions, installations et ouvrages techniques à condition d'être nécessaires aux services publics et/ou d'intérêt collectif.

La hauteur maximale des constructions est limitée à six mètres au faîtage.

Par ailleurs, une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) est créée sur ce sous-secteur (Apv).

Les différents principes d'aménagements de l'OAP sont :

- installations et aménagements adaptés à la pérennisation d'une activité agricole sur site, notamment en autorisant un entretien par pâturage ou par fauche mécanique ;
- haies conservées, renforcées et complétées par la création de nouvelles haies ;
- trame bocagère présente entre la zone d'implantation de l'installation agrivoltaïque et le chemin des Vesvres à préserver.



Figure 2: Principes de l'OAP (source RP p.14)

Le dossier a fait l'objet d'un passage en commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et a reçu un avis favorable le 6 mars 2025.

1.2. Principaux enjeux environnementaux de la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) et du territoire concerné

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux du territoire et du projet sont :

- la consommation d'espaces naturels et forestiers ;
- les milieux naturels et la biodiversité ;
- le paysage ;
- le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre.

2. Analyse de l'étude d'impact

2.1. Observations générales

La mise en compatibilité comporte au plan formel les éléments prévus par le code de l'urbanisme². Le dossier est clair et largement illustré, cependant le rapport environnemental traite plus du projet à l'origine de la mise en compatibilité (projet d'installation agrivoltaïque) et de ses incidences que de celles de la mise en compatibilité du PLU elle-même.

² Article R151-3 du code de l'urbanisme

L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU en s'attachant à évaluer et remédier à ses incidences environnementales propres et non à celles du projet.

Le dossier ne comporte pas de résumé non technique, élément essentiel pour la bonne compréhension par le public, du projet de mise en compatibilité du PLU et de ses incidences environnementales.

L'Autorité environnementale recommande d'intégrer un résumé non technique proportionné à la mise en compatibilité du PLU.

2.2. Articulation du projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) avec les autres plans, documents et programmes

L'articulation est examinée avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) du bassin Loire-Bretagne 2022-2027, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Allier-Aval, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Auvergne-Rhône-Alpes³, le schéma de cohérence territoriale (Scot) de Moulins Communauté⁴. Il est conclu que le projet est compatible avec ces documents. Un développement plus robuste est néanmoins attendu sur la contribution du projet de mise en compatibilité à l'atteinte des objectifs de chacun de ces plans. L'articulation avec le plan de gestion des risques d'inondations (PGRI) Loire-Bretagne 2022-2027 est à analyser.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'articulation du projet de mise en compatibilité du PLU avec les documents d'ordre supérieur, plus particulièrement le plan de gestion des risques d'inondations (PGRI) Loire-Bretagne 2022-2027.

2.3. État initial de l'environnement, incidences du projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) sur l'environnement et mesures ERC

L'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU reprend les éléments de l'étude d'impact du projet d'installation agrivoltaïque et ne présente qu'une analyse succincte, dans le rapport de présentation, des incidences potentielles de l'évolution du PLU projetée pour la réalisation du projet.

Consommation des espaces naturels ou forestiers

La mise en compatibilité conduit à déclasser 18,49 ha de zone (As) et (N). Le projet d'installation agrivoltaïque s'implantera dans ce nouveau secteur sur une surface clôturée de 15,9 ha. Le dossier indique que si « *l'emprise foncière paraît importante, il est nécessaire de rappeler que l'ensemble cette surface ne sera pas imperméabilisée. Le projet permettant le maintien d'une activité agricole, la majorité des surfaces seront recouvertes de prairies, à l'exception des pistes lourdes, des ouvrages techniques et de l'emprise des pieux des structures.* » Il conclut dans la notice de présentation que la procédure de mise en compatibilité du PLU « *ne comporte que peu d'effet en termes de consommation foncière puisque ces installations sont réversibles et les surfaces ne seront pas totalement imperméabilisées* ». Selon le rapport, le secteur de Pré Vilette où s'implantera le projet agrivoltaïque, présente des terres agricoles de faible valeur agronomique. Les surfaces de

3 Le Sraddet de la région Auvergne-Rhône-Alpes a été adopté par le Conseil régional les 19 et 20 décembre 2019 et a été approuvé par arrêté du préfet de région le 10 avril 2020.

4 Scot approuvé le 16 décembre 2011

prairies seront conservées et seront accessible aux ovins pour pâturer afin de ne pas changer la vocation agricole actuelle.

Milieus naturels et biodiversité

Le rapport de présentation indique que le site du projet agrivoltaïque se situe à proximité d'une zone humide correspondant au Val des Vesvres. Il précise et illustre par une première carte⁵, que « le projet ne se localise pas sur la zone humide et qu'elle sera préservée de toute urbanisation ». Pourtant, selon l'étude d'impact du projet agrivoltaïque jointe au dossier, dix journées d'inventaires terrain ont été réalisées sur la zone de projet, notamment pour la détermination de zones humides. Selon les critères végétation et pédologique, 12,41 ha de zones humides ont été identifiées sur le site d'étude et sur son aire d'étude immédiate. Une seconde carte⁶ représente les secteurs concernés par la présence de zones humides. Ces deux cartes ne sont donc pas cohérentes en ne concluant pas au même résultat concernant la présence de zones humides sur le futur secteur (Apv).

La zone concernée par le projet de mise en compatibilité du PLU se situe dans le périmètre d'une zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique (Znieff) de type II « Sologne Bourbonnaise » et se situe à proximité immédiate de la Znieff de type I « Les Vesvres ». Concernant les continuités écologiques, le secteur du projet est identifié au Sraddet comme un espace perméable relais liés aux milieux terrestres. Le Scot de Moulins Communauté identifie sur le territoire communal d'importantes trames vertes à protéger : étangs, boisements (notamment Les Nérauds, Les Combes et La Ronde), espaces verts et haies bocagères. L'emprise du projet est d'ailleurs directement concernée dans le document d'orientation générale (DOG) du Scot par des « espaces naturels sensibles à protéger » en lien avec la présence d'un cours d'eau temporaire au nord de la parcelle du projet. Le dossier indique que « *Ces espaces naturels sensibles correspondent à une largeur suffisante pour garantir la viabilité écologique du cours d'eau* ». Néanmoins le projet agrivoltaïque intègre une mesure de plantation de haies en complément des clôtures qui délimiteront l'installation agrivoltaïque.

Des mesures d'évitement et de réduction (ER) des incidences du projet agrivoltaïque consistent notamment en l'évitement des zones humides à l'est du site, de deux habitats patrimoniaux, ainsi que d'habitats d'espèces protégées ou d'alignements d'arbres. S'agissant des mesures de réduction, l'étude d'impact du projet agrivoltaïque prévoit sept mesures, dont la mise en défens des secteurs sensibles particuliers, le renforcement de la trame bocagère, la réduction du prélèvement en eau de la zone humide ou le respect du calendrier écologique pour effectuer les travaux liés à la mise en œuvre du projet. Le dossier conclut à une altération résiduelle des zones humides sur une surface de 325,5 m² mais ne précise pas le détail du calcul ayant conduit à ce résultat. Toutefois, ces mesures ne sont pas traduites en prescriptions dans le règlement écrit ou dans le règlement graphique (délimitation et protection des zones humides, préservation des haies, arbres etc au titre d'éléments remarquables par exemple etc).

L'Autorité environnementale recommande de mettre en cohérence la carte des zones humides du rapport de présentation avec celle de l'étude d'impact du projet agrivoltaïque, et donc d'identifier clairement les 12,41 ha présents sur le secteur concerné par l'évolution du PLU, de revoir les incidences potentielles de la mise en compatibilité du PLU sur ces milieux et plus largement sur la biodiversité et de mettre en place les mesures ERC nécessaires dans le PLU (prescriptions dans le règlement graphique ou écrit et orientations dans l'OAP).

5 Page 25 du rapport de présentation

6 Page 97 de l'étude d'impact

Paysage

Le dossier⁷ énonce que « ... l'analyse des visibilité a démontré que le site d'étude était plus prégnant dans le paysage à l'échelle immédiate. Le site d'étude est perceptible depuis certains axes de circulations et lieux de vies. », notamment depuis le lieu-dit « Blasson » et le chemin qui le relie à la route D12. Il conclut également que cet impact sera faible grâce aux masques végétaux et aux trames bocagères. La mise en compatibilité du PLU prévoit de maintenir au sol une activité agricole et la mise en place de haies et d'arbres isolés notamment en bordure de la zone. Cependant, la hauteur maximale des constructions dans le règlement du nouveau secteur (Apv) pourra atteindre six mètres, ce qui n'est ni justifié au regard du projet nécessitant la mise en compatibilité du PLU ni pris en compte au travers des mesures de réduction des incidences paysagères.

L'Autorité environnementale recommande de justifier le choix d'inscrire dans le règlement écrit du PLU, une hauteur maximale des constructions à six mètres dans le secteur (Apv), alors que le projet concernera des installations agrivoltaïques.

Changement climatique et émission des gaz à effet de serre

La mise en œuvre d'un projet agrivoltaïque fait partie des moyens de réduire les impacts du changement climatique en permettant de produire de l'énergie renouvelable et en réduisant l'évaporation.

L'étude d'impact jointe indique que les émissions du parc agrivoltaïque envisagé sur le site seront de 49 g CO₂-eq/kWh sur une période de production d'énergie estimée à 30 ans ce qui conduit à une émission de gaz à effet de serre évalué à 16 311 tCO₂. Elle ajoute qu'« en comparaison aux différentes sources de production d'électricité citées, le photovoltaïque apparaît plus favorable en termes de rejets de gaz à effet de serre. Il permettrait d'éviter entre 2 647,8 et 336 875,7 tonnes de CO₂.eq sur toute la durée d'exploitation du parc. »

2.4. Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) a été retenu

La justification de cette procédure de mise en compatibilité est soutenue par des éléments avançant la nécessité d'atteindre les objectifs nationaux en matière de développement de l'énergie solaire, notamment à l'échelle intercommunale. Huit sites industriels dégradés (carrières) ont été comparés à l'échelle de l'EPCI, avant que le dossier conclue pour chacun à une incompatibilité avec un projet agrivoltaïque. Puis, une analyse a été conduite confrontant des sites de moindres enjeux environnementaux sur le territoire de Moulins Communauté. Le site d'Yzeure, bien que situé sur des terres agricoles et comportant des zones humides, a cependant été retenu au regard de plusieurs avantages, notamment : une ressource solaire suffisante, la possibilité d'un raccordement au réseau électrique, une absence d'enjeux environnementaux majeurs selon le dossier, un « futur zonage urbanistique favorable au développement d'un projet agrivoltaïque », la possibilité de maintien d'une activité agricole, ainsi que l'absence de contrainte paysagère particulière.

Le site d'Yzeure a ensuite fait l'objet de trois variantes d'implantation : une première variante qui s'étend sur l'intégralité de l'emprise du site d'étude, ne prenant pas en compte les aspects techniques et environnementaux, une deuxième variante définie de manière à éviter les zones présentant de forts enjeux environnementaux ou paysagers (ce qui n'est pas cohérent avec l'absence d'enjeux majeurs sur le site tel qu'affirmé par le dossier), et une version définitive permettant de ré-

⁷ Page 236 de l'étude d'impact

ajuster l'implantation afin d'augmenter l'espace inter-rangées et de limiter le taux d'imperméabilisation du site, soit un taux inférieur à 10 % de la surface totale du projet (2 475,5 m²).

La justification de la procédure avancée par le dossier repose donc exclusivement sur le projet, et ne justifie pas les choix faits en termes de modification du règlement écrit, du règlement graphique et d'OPA, ou le choix et l'intérêt de créer un STECAL⁸ de plus de 18 ha.

L'Autorité environnementale recommande de présenter les différentes solutions de mise en compatibilité du PLU étudiées et les raisons environnementales du choix effectué.

2.5. Dispositif de suivi proposé

Le dispositif de suivi porte sur le projet de centrale agrivoltaïque et non sur la mise en compatibilité du document d'urbanisme. Il fait l'objet de deux fiches décrivant le processus : l'une portant sur l'accompagnement et le suivi écologique du site en phase chantier et sur le suivi écologique du site en phase exploitation. Or, cela ne permet pas de s'assurer de l'efficacité d'un suivi puisqu'aucun indicateur ni aucune valeur de référence ne sont prévus. Le dossier indique qu'« *un écologue effectuera un total de cinq visites pendant la durée du chantier afin de s'assurer de la bonne application des mesures de réduction et d'accompagnement* » et que « *le suivi sera réalisé par deux écologues (un botaniste et un faunisticien) à raison de huit visites sur la durée de vie du projet (30 ans). Une seule journée suffira par visite et par écologue (temps de déplacement non compris), à laquelle s'ajoutera une journée et demie pour la rédaction d'un compte-rendu, à remettre par la société Photosol aux services de l'État.* »

L'Autorité environnementale recommande de présenter le dispositif de suivi de la mise en compatibilité du PLU notamment pour la biodiversité et les zones humides, avec des indicateurs précis, de fixer des valeurs de référence correspondant à l'état initial pour chacun des indicateurs et des fréquences intermédiaires.

8 Les règlements d'urbanisme peuvent, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés (STECAL) dans lesquels peuvent être autorisées des constructions, des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage et des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs (cf. article L151-13 du code de l'urbanisme).