



Mission régionale d'autorité environnementale

Centre-Val de Loire

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité  
environnementale Centre-Val de Loire  
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme  
intercommunal (PLUi)  
de l'ex-communauté de communes du  
Pays d'Eguzon – Val de Creuse (36)**

N° : 2021 – 3322

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

*La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visioconférence le 1<sup>er</sup> octobre 2021. L'ordre du jour comportait l'avis sur le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de l'ex-communauté de communes du Pays d'Eguzon – Val de Creuse.*

*Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian Le COZ, Sylvie BANOUN, Jérôme DUCHENE, Isabelle La JEUNESSE et Caroline SERGENT.*

*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.*

\* \*

*La MRAe a été saisie par la communauté de communes d'Eguzon – Argenton – Vallée de la Creuse. Le dossier a été reçu le 9 juillet 2021.*

*Cette saisine était conforme à l'article R. 104-21-2° du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente. En application de l'article R. 104-23 du même code, la mission d'appui à l'autorité environnementale de la Dreal de Centre-Val de Loire en a accusé réception. Conformément à l'article R.104-25, l'avis doit être rendu dans un délai de trois mois.*

*En application des dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la Dreal a consulté par courriel du 20 juillet 2021 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 1<sup>er</sup> septembre 2021.*

*Sur la base des travaux préparatoires de la Dreal, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.*

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

**Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.**

**Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.**

## 1. Présentation du contexte territorial et du projet de PLUi

Le territoire couvert par le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Pays d'Eguzon-Val de Creuse regroupe huit communes pour une superficie de 144,82 km<sup>2</sup> et accueille 4 346 habitants (Insee, 2018). Il se situe à environ 50 km de Châteauroux au sud du département de l'Indre et en limite de la Creuse. C'est un territoire rural composé à plus de 80 % d'espaces agricoles et environ 16,5 % d'espaces boisés. Il est marqué par la présence de la Creuse qui le traverse du nord au sud et par la proximité de l'autoroute A20 qui borde l'ouest de la communauté de communes.

Cette communauté de communes va fusionner avec celle du Pays d'Argenton sur Creuse. Elles formeront un territoire composé de 22 communes. Cette future communauté de communes correspond au territoire d'études du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Pays d'Argenton et d'Eguzon approuvé le 17 décembre 2020 et qui avait fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 8 janvier 2020<sup>1</sup>.

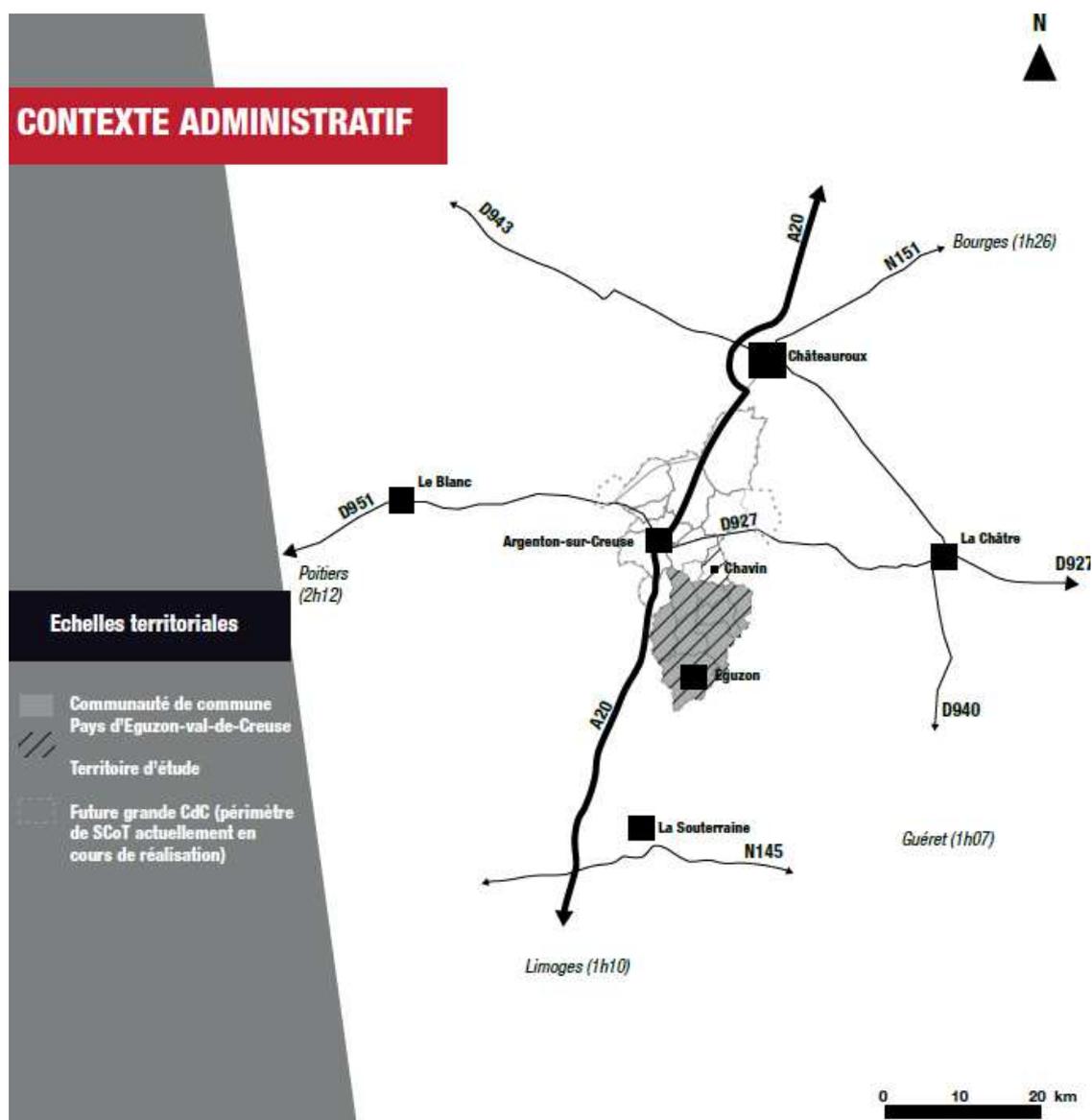


Illustration 1 : Périmètre et localisation de la communauté de communes (Rapport de présentation, Tome 1, Page 15)

1 [http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2020acvl2\\_scot\\_eguzon-argenton-vallee-de-la-creuse.pdf](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2020acvl2_scot_eguzon-argenton-vallee-de-la-creuse.pdf)

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) s'articule autour de trois « défis » :

- « Affirmer et développer l'aire touristique de la vallée de la Creuse » ;
- « Renforcer le pôle éguzonnais afin de pérenniser les centralités secondaires » ;
- « Accueillir et se développer tout en préservant les richesses environnementales et patrimoniales, atouts majeurs du territoire. »

Ces trois défis sont ensuite déclinés selon huit orientations thématiques » :

- « Gérer et développer la sphère économique du territoire ;
- « Activités touristiques et de loisirs : une offre à structurer et à étoffer » ;
- « Pérennisation des activités agricoles du territoire » ;
- « Vers une démarche rurale des déplacements » ;
- « Maintien, développement et diversification de l'offre d'équipements et de services » ;
- « Maintenir la population sur le territoire et proposer une offre diversifiée » ;
- « Préserver et mettre en valeur les atouts environnementaux du territoire » ;
- « Tourner le territoire vers les énergies renouvelables et les pratiques durables » .

Seuls les enjeux forts à très forts font l'objet d'un développement dans le présent avis. Ils concernent :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la mobilité ;
- le développement des énergies renouvelables.

## **2. Analyse des enjeux environnementaux et de leur prise en compte par le projet de PLUi**

### **2.1. Justification des choix opérés et articulation avec les plans et programmes**

À l'image du département de l'Indre, la communauté de communes est en déprise démographique. Après une baisse de 1975 à 1990, le territoire a connu un léger regain démographique entre 1999 et 2013 (+ 0,2 %/an environ), mais le dossier omet de mentionner que le territoire perd de nouveau des habitants depuis 2013 (- 0,5 % par an). La population de la communauté de communes est ainsi passée de 4 472 à environ 4 350 habitants entre 2013 et 2018.

Ces variations dans l'évolution de la population sont principalement issues du solde migratoire, le solde naturel restant quant à lui négatif depuis 1968. Cela s'explique notamment par l'âge moyen de la population : l'indice de jeunesse du territoire est de 0,52<sup>2</sup> (0,64 pour le département de l'Indre et 0,82 pour la région Centre-Val de Loire).

La Communauté de communes porte un développement qu'elle qualifie d'ambitieux de sa population avec l'arrivée de 250 personnes supplémentaires d'ici 2035. Elle passerait ainsi à 4 722 habitants soit une augmentation de 5,5 % par rapport à 2013. En prenant les valeurs fournies par le dossier, cela correspondrait à une variation d'environ 0,4 % par an soit le double de

---

2 L'indice de jeunesse est issu du rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des personnes de plus de 60 ans. Ici, sur le territoire d'étude, l'indice montre que pour une personne de moins de 20 ans il y a près de deux personnes de plus de 60 ans.

ce qui a été observé entre 1999 et 2013 sur le territoire. Le dossier ne présente pas les moyens ou actions qui pourraient être mis en œuvre afin de répondre à cet objectif. Cela est d'autant plus préjudiciable à la crédibilité que le dossier expose (Rapport de présentation, Tome 2, page 83) que la population dans l'Indre, en dehors de l'aire urbaine castelroussine, tend à diminuer de plus de 0,3 % par an en moyenne.

La seule justification apportée est que le dossier de PLUi s'appuie sur l'ambition du SCoT, à propos de laquelle l'autorité environnementale rappelle qu'elle avait recommandé dans le cadre de son avis de réexaminer l'objectif d'accueil de population, notamment compte tenu de la baisse récente du nombre d'habitants.

Le taux de vacance de logements en 2013 était de 11,6 %, en hausse. Il est à noter une forte augmentation dans les communes du nord du territoire et à Eguzon-Chantôme en opposition à une très forte réduction (- 135 %) à Cuzion<sup>3</sup>.

Le dossier estime les besoins en constructions à 390 logements répartis en :

- 265 logements pour le maintien de la population ;
- 125 logements pour la croissance.

Dans le cadre du maintien de la population, le dossier justifie la valeur par le calcul d'un point mort démographique. La part du desserrement s'élève à 245 logements et est argumentée par le passage de 2,1 personnes par logement à 1,9 car « *Compte tenu des caractéristiques du territoire, avec un apport de population extérieure davantage tourné vers les retraités en recherche de qualité de cadre de vie, il a été retenu que le phénomène de desserrement impactera proportionnellement plus les ménages du territoire* ». Le dossier expose également que la commune prévoit de récupérer 109 logements vacants sur les 15 prochaines années mais que 69 d'entre eux serviront uniquement à compenser l'évolution dite « au fil de l'eau ». En pratique, cela revient à une remise sur le marché de seulement 40 logements actuellement vacants.

**L'autorité environnementale recommande :**

- **comme pour le projet de SCoT, de réexaminer l'objectif de population en cohérence avec les tendances observées ;**
- **le cas échéant, de revoir les besoins en logements qui en découlent ;**
- **de reconsidérer la contribution des logements vacants.**

## **2.2. Les principaux enjeux du territoire et leur prise en compte dans le projet de PLUi**

### **2.2.1. La consommation d'espaces naturels et agricoles**

Le dossier présente (Rapport de présentation, Tome 2, page 69) les données de consommation d'espaces entre 2006 et 2015. Ces données sont anciennes et n'exposent pas les tendances récentes. Le dossier explique cependant cela par le fait que l'élaboration du PLUi ait commencé en 2016. Elles montrent que 43 ha ont été consommés pour la réalisation de 190 logements. La taille moyenne des parcelles s'élevait alors à environ 2 250 m<sup>2</sup> (soit une densité<sup>4</sup> de quatre logements à l'hectare). La répartition communale montre un rythme plus marqué sur la commune d'Eguzon-Chantôme et dans les communes situées dans la périphérie proche d'Argenton-sur-Creuse (Badecon-le-Pin et Ceaulmont). 80 % des constructions ont été effectuées en extension urbaine.

---

3 Cette forte baisse est indiquée dans le dossier comme relevant plutôt de la destruction de ces logements que de leur réhabilitation.

4 La densité, correspondant au nombre de logements par hectare, est un paramètre adapté pour évaluer l'efficacité des opérations d'aménagement sur un territoire.

Le territoire est composé à hauteur de 36 % de personnes vivant seules. Les logements de petite taille (une et deux pièces) sont marginaux sur le territoire. Viennent ensuite les logements de trois à quatre pièces. Enfin, les grands logements sont très présents dans l'ensemble des communes et représentent même plus de la moitié du parc à Baraize, Bazaiges et Ceaulmont. Il est cependant à noter que pour les populations installées récemment, la part des logements de trois pièces ou moins augmente.

En ce qui concerne les activités économiques, le dossier présente une analyse à l'échelle du SCoT. À cette échelle, le dossier indique (Rapport de présentation, Tome 1, page 305) que 71 % des parcelles destinées à l'économie sont non-construites, pour une surface libre d'environ 68 ha. Sur le territoire couvert par le PLUi, 1,4 ha a été artificialisé pour l'implantation de trois entreprises à Eguzon-Chantôme et d'une à Ceaulmont. Les autres zones économiques n'ont pas connu de nouvelles implantations.

### Prise en compte de la consommation d'espaces par le projet

Le zonage et le règlement du projet de PLUi permettent la réalisation d'environ 500 logements. Cette valeur est bien supérieure au besoin énoncé. De plus, le dossier indique qu'il se heurtera à une rétention foncière qui réduirait la possibilité de mobilisation de moitié, y compris dans les parcelles couvertes par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Cette valeur est particulièrement élevée. De plus, le fait que ce taux soit appliqué à l'ensemble du foncier en densification, y compris aux parcelles couvertes par des OAP interroge. L'ensemble de ces facteurs contribue à maximiser le besoin en foncier constructible qui atteint un total de 61,9 ha.

La collectivité prévoit, dans le cadre des nouvelles constructions, des densités en extension de 15 logements/ha à Eguzon-Chantôme, 12 logements/ha à Badecon-le-Pin et 10 logements/ha dans le reste des communes. Pour ce qui est des secteurs en densification, une densité de 8 logements/ha est retenue, faible et inférieure à celles identifiées dans l'analyse du potentiel de densification.

L'autorité environnementale note les efforts de réduction de la collectivité par rapport aux très faibles densités observées sur la dernière période, mais ceux-ci ne sauraient être suffisants afin de modérer la consommation d'espaces naturels et agricoles et de contribuer aux objectifs régionaux et nationaux en la matière<sup>5</sup>.

Plusieurs OAP sectorielles en extension (par exemple à Eguzon-Chantôme, Badecon-le-Pin) conduisent à une urbanisation assez éloignée des centres-bourgs et contribuent à consommer des terres agricoles. Pour lutter contre l'artificialisation, il conviendrait de recentrer l'urbanisation au niveau des bourgs.

Pour ce qui est des activités économiques, la collectivité prévoit l'ouverture de 7,65 ha en urbanisation immédiate et 4,46 ha en ouverture à long terme (2AUx). L'autorité environnementale s'interroge sur la nécessité d'ouvrir immédiatement à l'urbanisation de nouveaux secteurs quand elle constate que 68 ha (à l'échelle du SCoT) sont qualifiés de disponibles dans le dossier.

---

5 La stratégie bas carbone (2015) recommande de réduire l'artificialisation des sols et vise à terme à annuler la consommation nette des terres agricoles et naturelles. Le plan biodiversité de 2018 vient conforter et renforcer cette ambition, en prévoyant d'atteindre à terme l'objectif de zéro artificialisation nette. En outre, le Srdet (objectif n°5) prévoit la division par deux de la consommation de ces espaces d'ici 2025 et d'atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2040.

L'autorité environnementale recommande :

- de revoir significativement les besoins et les ouvertures à l'urbanisation en cohérence avec les objectifs du programme d'aménagement et de développement durable et du SradDET ;
- de revoir les prévisions de densité pour éviter une surconsommation de terres naturelles et agricoles ;
- de justifier la nécessité d'ouvrir 7,65 ha en urbanisation immédiate pour l'économie, compte tenu des surfaces encore disponibles à l'échelle du territoire du SCoT.

Dans le cadre de la préservation des espaces naturels, le dossier identifie les différents enjeux environnementaux à l'échelle du territoire du PLUi autour des espèces, des milieux, des sites naturels inventoriés, des corridors écologiques, dont l'axe de la rivière et des lacs de la Creuse. De même, les objectifs à atteindre pour la préservation de la ressource en eau (cours d'eau, zones humides, etc.) sont bien identifiés. Il aurait cependant été pertinent de reporter précisément les zones humides sur les plans du PLUi afin de les écarter de toute construction et d'intégrer la limitation du drainage dans le bassin versant. La démarche éviter, réduire, compenser (ERC) devra être mise en œuvre en cas de potentielle destruction de zone humide.

L'autorité environnementale recommande de prendre en compte dans le règlement graphique les zones humides identifiées ou probables afin d'éviter leur destruction.

### 2.2.2. La mobilité

La communauté de communes est confrontée à un ensemble de difficultés caractéristiques d'un territoire rural. Elle est située à proximité de l'autoroute A20 qui possède deux sorties au nord-ouest et au sud-ouest du territoire. Elle constitue un axe structurant pour le territoire avec environ 23 000 véhicules par jour (en hausse de 10 % entre 2006 et 2015). Elle permet de relier de grands pôles extérieurs tels que Châteauroux et Limoges au territoire.

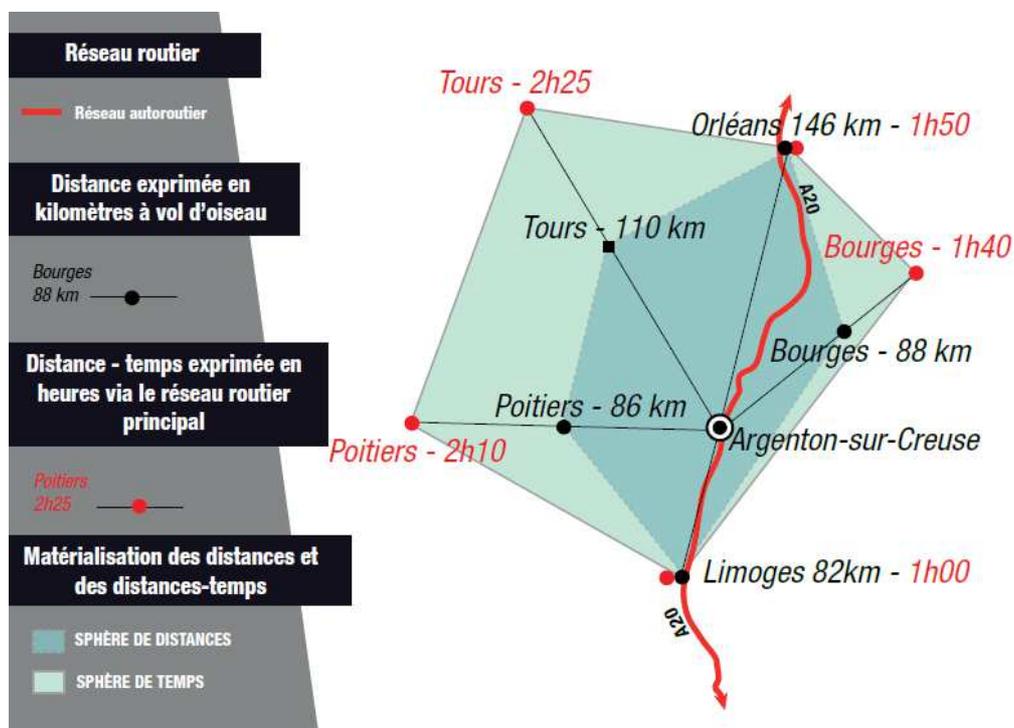


Illustration 2 : Efficacité des axes routiers (Rapport de présentation, Tome 1, Page 345)

Le dossier identifie logiquement la voiture comme le moyen de locomotion principal sur le territoire de la collectivité. 88 % des ménages possèdent au moins une voiture tandis que 42 % d'entre eux en possèdent deux ou plus. Plus de 82 % des actifs utilisent la voiture individuelle pour aller travailler. Cela implique une réflexion sur le développement d'alternatives à la voiture individuelle, grandes absentes du territoire. En effet, sur l'ensemble de la communauté de communes on peut noter :

- l'absence d'aires de covoiturage malgré un fort potentiel identifié dans le dossier ;
- deux lignes de bus avec un arrêt systématique à Eguzon-Chantôme et Cuzion pour l'une d'entre elles. Les autres communes ayant uniquement accès à un arrêt à la demande ;
- la gare SNCF d'Eguzon-Chantôme permettant de rejoindre Paris et Toulouse mais également les pôles d'emploi de Châteauroux et Argenton-sur-Creuse. Près de la moitié des communes du territoire se trouve à plus de dix minutes d'une gare (Eguzon-Chantôme ou Argenton-sur-Creuse) ;
- une part importante des habitants de la communauté de communes possède un débit internet faible, inférieur à 3 MB/s, ne facilitant pas de ce fait les activités à domicile pour les professions compatibles avec l'exercice du télétravail et aussi pour les élèves et étudiants.

Enfin, le dossier mentionne un éloignement des pôles structurants et donc des services et de l'emploi. Cependant, il n'évoque l'accès à ces différents services qu'au travers du temps de trajet en voiture et ne fait pas apparaître les difficultés des personnes non mobiles ou à mobilité réduite.

#### Prise en compte de la mobilité par le projet

Dans le cadre de son PADD, des actions sont prévues pour les mobilités. Elles comprennent :

- la création d'un contournement routier du bourg d'Eguzon-Chantôme ;
- la réalisation d'une aire de covoiturage à proximité du diffuseur n°19 de l'autoroute A20 à Bazaiges et de manière plus générale, le signalement d'aires de co-voiturage spontanées et pertinentes ;
- la connexion du bourg d'Eguzon à la gare via un cheminement doux qui sera prolongé vers la véloroute et la ferme pédagogique ;
- le développement et la sécurisation de cheminements doux sur le territoire.

Le dossier se limite donc à quelques actions sans réflexion globale sur le territoire. Il ne permet pas d'avoir une vision des différents enjeux liés à la mobilité (environnemental, social, de santé).

Le volet social est totalement absent, aucune solution en matière de mobilité solidaire (accès à l'emploi, à la formation, aux services) n'est évoquée. Il n'est pas, non plus, fait mention de services qui, par ailleurs, existent peut-être.

Parmi les alternatives à la voiture, hormis le covoiturage, la piste du télétravail n'est pas explorée ni la possibilité d'une offre de vélos électriques dans un territoire très vallonné où un accès à la gare à pied depuis le centre-bourg ne semble pas réaliste. De même, le développement des transports en commun n'est pas abordé.

Enfin, le PLUi ne traite pas du rapprochement des services aux lieux de vie ou de leur récréation quand ils ont disparu.

**L'autorité environnementale recommande de reprendre la stratégie relative à la mobilité pour amorcer le développement du territoire autour de solutions qui doivent permettre à terme de réduire le niveau de dépendance à la voiture individuelle.**

### 2.2.3. Le développement des énergies renouvelables

Le dossier fait une présentation des ouvrages de production d'énergie renouvelable en nombre de projets, mettant au même rang la production solaire d'un particulier et le barrage d'Eguzon. Cette présentation aurait gagné à être complétée de la puissance ou de la production des ouvrages. En effet, en l'état, cette description n'amène pas réellement d'information (Rapport de présentation, Tome 1, page 92). De plus, les données sur le photovoltaïque datent de 2012 et seraient à actualiser.

Le PADD énonce son ambition vis-à-vis des énergies renouvelables dans son Orientation 8. Il prévoit cinq sites d'implantation de centrales photovoltaïques, deux unités de méthanisation. La collectivité prévoit la restriction du développement de l'éolien que le dossier déclare, sans le démontrer, inadapté au territoire.

Pour le photovoltaïque au sol, cette orientation se traduit par le zonage de quelques sites dits « U<sub>enr</sub> » correspondant à des projets autorisés et/ou construits et « N<sub>enr</sub> » correspondant à des parcs PV en projet :

- U<sub>enr</sub> Badecon le Pin ;
- U<sub>enr</sub> Ceaulmont correspond à un parc PV autorisé ;
- U<sub>enr</sub> Gargillesse (barrage hydroélectrique) ;
- U<sub>enr</sub> Baraize correspond à un parc PV construit ;
- U<sub>enr</sub> barrage d'Eguzon-Chantôme ;
- N<sub>enr</sub> Eguzon-Chantôme correspondant à un projet de parc PV, surface prise sur zone agricole ;
- N<sub>enr</sub> Gargillesse : auparavant zone agricole entourée de Np.

Les deux derniers projets posent la question de la compatibilité avec le SCoT. En effet, celui-ci précise qu'il faut :

- « Privilégier l'implantation des installations solaires photovoltaïques au sol dans des espaces non productifs du point de vue agricole ou forestier et sans enjeux paysagers ou naturels » ;
- « Interdire l'implantation de ces installations sur les sites à vocation agricole, sylvicole, ou présentant de forts enjeux environnementaux, indispensables au maintien de la biodiversité et à forts enjeux paysagers » ;
- « Recenser, dans les documents d'urbanisme, les sites dégradés, pollués ou artificialisés à prioriser ».

En effet, à l'inverse de ce qui est mentionné dans le document, le site identifié sur Eguzon est quasiment entièrement prélevé sur la zone agricole (environ 2 ha d'ancienne décharge et 4,5 ha de bois, le reste étant prélevé sur de la zone agricole). Il en est de même pour le site identifié sur la commune de Gargillesse.

De manière générale, malgré quelques sites identifiés et une certaine volonté de vouloir se positionner contre l'éolien, les grands projets de production d'énergie renouvelable (photovoltaïque au sol) sont autorisés sur l'ensemble du territoire du PLUi Pays d'Eguzon, sans aucune restriction.

#### L'autorité environnementale recommande :

- **de justifier la compatibilité du choix des secteurs d'implantation de projets de production d'énergie renouvelable avec le Schéma de cohérence territoriale ;**
- **d'éviter l'installation de projets de parcs photovoltaïques dans les zones naturelles et agricoles.**

### 3. Qualité de l'évaluation environnementale et résumé non technique

L'évaluation environnementale est de qualité acceptable mais comporte une lacune importante sur la consommation d'espace. En outre, les données de l'état initial portent sur un secteur différent de celui du PLUi (ajout de la commune de Chavin), ce qui nuit à la lisibilité et à la pertinence des études présentées. De nombreux éléments issus du SCoT n'ont été ni actualisés, ni adaptés au périmètre plus restreint de la communauté de communes.

Le résumé non-technique fait l'objet d'un document séparé et reprend les éléments saillants du dossier.

**L'autorité environnementale recommande de mettre à jour et de recentrer les études de l'état initial au seul territoire de la communauté de communes.**

### 4. Conclusion

Le territoire du Pays d'Eguzon–Val de Creuse a assis son projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) sur un objectif démographique qui est en décalage avec les tendances observées durant les dernières décennies à l'échelle des communes comme du département. Cela se traduit par une évaluation des besoins en logements et en surfaces ouvertes à l'urbanisation qui pose question. En outre, la consommation d'espace destiné à satisfaire ces besoins supposés est peu économe du fait d'une densité très faible de constructions. L'autorité environnementale relève que des recommandations similaires avaient été faites dans le cadre du projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Si des secteurs sont ouverts pour la réalisation de projet de production d'énergie renouvelable, ceux-ci ne sont pas cohérents avec les orientations du SCoT. Il est également à noter que les projets de parcs photovoltaïques sont autorisés partout en zones A et N.

Enfin, la stratégie relative à la mobilité doit être approfondie.

**Ainsi, l'autorité environnementale recommande principalement :**

- **comme pour le projet de SCoT, de réexaminer l'objectif de population en cohérence avec les tendances observées et le cas échéant, de revoir les besoins en logements qui en découlent ;**
- **de revoir significativement les besoins et les ouvertures à l'urbanisation en cohérence avec les objectifs du programme d'aménagement et de développement durable et du Sradet ;**
- **de reprendre la stratégie relative à la mobilité pour amorcer le développement du territoire autour de solutions qui doivent permettre à terme de réduire le niveau de dépendance à la voiture individuelle.**

D'autres recommandations figurent dans le corps de l'avis.