



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur la révision du plan local d'urbanisme
de la commune de Limoges (Haute-Vienne)**

N° MRAe : 2018ANA172

Dossier PP-2018-7173

Porteur du Plan : Communauté d'Agglomération Limoges Métropole

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 08 octobre 2018

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 06 novembre 2018

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 19 décembre 2018 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Frédéric DUPIN, Hugues AYPHASSORHO, Gilles PERRON, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK, Françoise BAZALGETTE.

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.

Étaient absents ou excusés : Thierry GALIBERT

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation, établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme. Le projet de PLU arrêté fait l'objet du présent avis.

II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

A. Remarques générales

Le contenu du rapport de présentation d'un PLU soumis à évaluation environnementale est régi par les dispositions des articles R.151-1 à 5 du Code de l'urbanisme. Parmi celles-ci, l'article R.151-3 précise un contenu spécifique, propre à un document réalisant une évaluation environnementale.

Le rapport de présentation du projet de PLU de Limoges est découpé en cinq tomes :

- Tome 1 : État initial de l'environnement
- Tome 2 : Diagnostic territorial
- Tome 3 : Justification du projet
- Tome 4 : Évaluation environnementale
- Tome 5 : Résumé non technique.

Chaque tome est doté d'un sommaire et d'une pagination. L'absence de sommaire unique ne permet pas une appréhension de l'ensemble des composantes du rapport de présentation. La MRAe note également que l'appellation « évaluation environnementale » pour le tome 4 est impropre. En effet, l'évaluation environnementale est par nature transversale et devrait donc, conformément à la structure requise par l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme, être intégrée dans toutes les parties du rapport de présentation, sans mise en exergue particulière dans le chapitrage. L'état initial de l'environnement, par la définition des enjeux et la justification du projet, sont ainsi des composantes essentielles de l'évaluation environnementale, au même titre que l'analyse des incidences du projet de PLU sur les composantes environnementales du territoire.

La MRAe constate par ailleurs que le découpage adopté induit des redondances : les tomes 3 et 4 comprennent chacun une partie « articulation avec les autres documents ». L'analyse de la compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est, par exemple, traitée dans chacun de ces tomes, ce qui nuit à la lisibilité et la compréhension du rapport.

La MRAe recommande donc de fusionner les tomes 3 et 4 pour être en conformité avec les attendus de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. L'ajout d'un sommaire unifié permettrait également d'améliorer l'accessibilité du document. La correction du pied de page du tome 4 permettrait également d'éviter toute ambiguïté².

La MRAe note la qualité globale du résumé non technique, dont la présentation et le contenu permettent une approche de l'ensemble du dossier. La MRAe recommande néanmoins l'ajout d'une carte de synthèse pour illustrer la partie 3.1 relative à la biodiversité et aux milieux naturels, afin de pouvoir notamment appréhender la localisation des cœurs de biodiversité et les zones tampons cités dans les enjeux.

Le règlement graphique comprend une carte synthétique des différentes zones (au format 1/25 000^e, pièce 6.1) et un ensemble de cartes au 1/5 000^e. La carte synthétique ne comprend pas la couche cadastrale et ne permet donc pas, même au format numérique, une analyse fine du zonage. L'ensemble de cartes est composé de 82 planches au format A3, qui se recouvrent partiellement mais ne permettent pas une appréhension aisée du zonage. **Afin de faciliter l'utilisation du règlement graphique, la MRAe recommande donc d'intégrer, dans la version numérique du dossier, une carte détaillée (à la parcelle) du zonage pour l'ensemble de la commune.**

La MRAe note que certaines cartes du rapport de présentation sont illisibles³ ou ne comportent pas de légende et sont donc difficilement compréhensibles⁴. Par ailleurs, un grand nombre de cartes est représenté à une échelle ne permettant pas leur exploitation⁵ : la mise en forme adoptée induit une taille équivalente ou inférieure au format A5, qui s'avère inadaptée au regard de la superficie de la commune. **La MRAe recommande donc de les reprendre, en adoptant notamment un format adéquat.**

2 À compter de la page 60 du tome 4, le pied de page devient « Tome 1 État initial de l'environnement »

3 Par exemple : rapport de présentation, tome 2, page 73

4 Par exemple : rapport de présentation, tome 2, pages 183 à 185

5 Par exemple : carte des zones humides (tome 1, page 13), carte topographique (tome 1, page 41), carte des transports en commune (tome 2, page 209), etc.

Le tome 4 est conclu par une présentation des indicateurs retenus pour le suivi de la mise en œuvre du plan. La MRAe note la volonté de sélectionner un nombre restreint d'indicateurs, mais souligne néanmoins que l'absence d'initialisation des indicateurs⁶ peut s'avérer préjudiciable pour la mise en place effective du suivi du plan. Ainsi, le renseignement de la colonne « valeur de référence » permettrait de fiabiliser les indicateurs retenus en démontrant qu'il est effectivement possible de mobiliser ces données. De plus, les explications accompagnant le tableau d'indicateurs⁷ indiquent que, pour chaque indicateur, est précisée la périodicité de mise à jour possible. La MRAe constate que cette information, pourtant intéressante, n'est fournie pour aucun indicateur dans le tableau présenté. **La MRAe recommande donc de compléter le système d'indicateurs par les informations permettant de conforter son opérationnalité.**

B. Diagnostic socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement

1. Synthèse des enjeux

Les tomes 1 et 2 du rapport de présentation sont chacun conclus par une synthèse des enjeux mis en exergue dans chaque sous-partie thématique. **La MRAe souligne l'intérêt de ces synthèses, qui permettent une articulation entre les parties diagnostiques et l'explication des choix retenus. La MRAe recommande néanmoins de compléter l'analyse des enjeux environnementaux (tome 1) par une carte de synthèse, nécessaire pour appréhender les disparités spatiales sur la commune.**

2. Assainissement

Une grande partie des effluents produits sur la commune de Limoges sont traités dans une station d'épuration intercommunale située au sud de la commune, d'une capacité de 285 000 équivalents-habitants (EH). Le rapport de présentation⁸ affirme que cette station est en mesure « d'appréhender sûrement l'évolution démographique et l'augmentation des effluents humains à traiter ». Aucune donnée chiffrée, telle la capacité résiduelle de la station, n'est fournie pour étayer cette affirmation dans cette partie du rapport de présentation. Les annexes sanitaires (Pièce 7.4.2) ne comprennent pas d'informations plus précises. Pour les trois autres petites stations existantes, seule la capacité nominale est indiquée : Bellegarde village – 270 EH, Beauvais – 250 EH et Goupilloux – 80 EH. Le rapport ne précise ni leur charge, et donc leur capacité résiduelle, ni si leur fonctionnement est conforme aux normes en vigueur. **La MRAe recommande de compléter le dossier afin de consolider l'affirmation d'absence d'enjeu relatif à l'assainissement.**

Pour l'assainissement non collectif, le rapport de présentation⁹ détaille la répartition des installations autonomes selon quatre catégories (de satisfaisant à non conforme avec risques). La MRAe note que la somme des pourcentages présentés est égale à 89,5 %, sans que cette anomalie ne soit expliquée dans le dossier. Les données doivent donc être corrigées.

3. Risque inondation

Le niveau de connaissance du risque inondation est élevé sur la commune de Limoges¹⁰ avec l'élaboration de quatre plans de prévention du risque inondation (PPRI) et de quatre atlas des zones inondables (AZI) pour les principaux cours d'eau. **La MRAe recommande d'intégrer, dans le rapport de présentation, des cartographies relatives au risque inondation compilant les données issues des documents réglementaires (PPRI) et de connaissance (AZI). Cela permettra par la suite d'analyser la prise en compte de ce risque par le projet de PLU. La MRAe souligne notamment l'importance d'une reprise des cartes des AZI dans le rapport de présentation.** En effet, seuls les PPRI sont obligatoirement annexés au PLU approuvé et seront donc consultables dans le dossier final.

4. Aménagement des zones d'activités

Le dossier indique¹¹ que « *Le secteur [parc d'activité Limoges Nord], augmenté des capacités de la ZIN 3 (125 ha), possède un fort potentiel économique car il est idéalement accolé à l'axe Nord-Sud de l'A20 et à la RN520. Il pourrait encore être étendu au Nord sur un site couvert par une ZAD après avoir levé les contraintes environnementales.* » La MRAe note que cette assertion paraît contradictoire avec la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation environnementale dont les principes sont notamment basés sur l'intégration de l'environnement comme un des critères de développement et la recherche préalable de

6 La colonne valeur de référence comprend les mentions « diagnostic PLU » ou « à construire »

7 Rapport de présentation, tome 4, page 117

8 Tome 1, pages 107 à 109

9 Tome 1, page 110

10 Rapport de présentation, tome 1, pages 164 et suivantes

11 Rapport de présentation, tome 2, page 73

l'évitement ou de la réduction des impacts sur les espaces présentant des enjeux environnementaux.

5. Évolution démographique

Les données démographiques présentées¹² montrent une évolution cyclique de la population limougeaude depuis 1975 (pic de population avec 143 725 habitants). La dernière décennie est caractérisée par une forte diminution de la population (6 000 habitants en moins). Le dossier explique cette baisse à la fois par la fermeture de sites militaires et le départ très vraisemblable de couples avec enfants vers des communes périphériques. L'objectif porté par le programme local de l'habitat (PLH) en vigueur, sur la période 2012-2018, était d'atteindre 140 000 habitants. Le rapport indique que, désormais, cet objectif peut être uniquement un seuil attendu à l'horizon 2030.

La MRAe note que les données présentées sur ce thème présentent des incohérences qui devraient être corrigées. Ainsi, par exemple, la diminution du nombre de couples avec enfants entre 2009 et 2014 est de 411 en page 13 (tome 2) ou de 2 726 en page 25 (tome 2).

6. Calcul du point mort

Le dossier comporte une analyse du besoin en logements de la population existante, appelé « point mort »¹³. Cette analyse comporte trois composantes : les besoins liés au desserrement des ménages, le renouvellement du parc de logements et l'évolution des résidences secondaires et des logements vacants. L'analyse de ces trois items est restituée de manière claire.

Le dossier indique que, selon les bases fiscales, le nombre de logements vacants a très fortement augmenté entre 2009 et 2014 (+ 39 %). Des analyses plus précises sont alors restituées, pour distinguer la vacance courte (< 3 ans), que le dossier nomme « vacance conjoncturelle », et la vacance de longue durée (> 3 ans), que le dossier nomme « vacance structurelle ». Le parti pris dans le calcul du point mort est, pour ce dossier, la seule prise en compte de la vacance structurelle. La MRAe note que, à source de données constante, il paraît *a priori* peu justifié de modifier les données utilisées. De plus, l'assertion « *Les logements de moins de 1 an correspondent vraisemblablement aux logements déclarés vacants aux services des impôts afin d'éviter les impôts fonciers. Il ne s'agit donc pas de réels logements vacants et peuvent donc ne pas être pris en compte dans le calcul du point mort* » n'est pas suffisamment argumentée, notamment dans le contexte de déprise démographique précédemment décrit. La MRAe recommande donc une reprise des hypothèses énoncées et des calculs correspondants afin d'éviter une sous-estimation des logements vacants. **Celle-ci entraîne en effet mécaniquement une sur-estimation du nombre de logements à produire pour l'accueil de population envisagé.**

La MRAe note que le libellé « desserrement » est utilisé à tort dans le tableau de synthèse des besoins en logements¹⁴, qui comprend déjà une ligne « point mort ». Celle-ci intègre par définition les besoins liés au desserrement des ménages. La ligne comportant un libellé erroné est *a priori* relative au nombre de logements nécessaires à l'accueil de population. Le libellé doit donc être rectifié.

7. Analyse de la consommation foncière passée

La description des surfaces consommées sur la période 2005-2015 est succincte¹⁵. Elle pourrait utilement être complétée par une cartographie localisant les parcelles concernées.

En ce qui concerne la consommation passée d'espaces à vocation d'habitat, le rapport indique qu'une part des parcelles est située « *en centre-ville, dont une part importante en renouvellement urbain donc non consommateur d'espaces agricoles ou naturels* ». Cette part n'est pas évaluée dans les explications proposées.

La MRAe recommande donc de préciser les données présentées. En l'état actuel des explications fournies, l'estimation des surfaces consommées au sein des espaces agricoles et naturels entre 2005 et 2015 (356 ha) apparaît sur-estimée puisqu'elle intègre toutes les surfaces construites, y compris celles qui sont assimilables à du renouvellement urbain. Le dossier indique que cette consommation foncière passée constitue une référence pour le projet de PLU et la considère par la suite comme une enveloppe maximale à ne pas dépasser. La MRAe considère d'une part, qu'il est indispensable de conforter la fiabilité du chiffre global et d'autre part, que la stabilité de la consommation foncière est en contradiction avec les objectifs nationaux de réduction de la consommation d'espaces naturels et agricoles.

12 Rapport de présentation, tome 2, pages 7 et suivantes

13 Rapport de présentation, tome 2, pages 127 et suivantes

14 Rapport de présentation, tome 2, page 130

15 Rapport de présentation, tome 2, page 175

8. Analyse du potentiel de densification

Le rapport de présentation inclut une analyse des parcelles mobilisables au sein du tissu urbain existant à destination d'habitat¹⁶. Le dossier indique que 40 ha de « parcelles résiduelles »¹⁷ et 17 ha en renouvellement et reconversion seraient disponibles. Ce dernier gisement foncier n'est pas spécifiquement défini. **L'ajout d'une définition permettrait de faciliter la compréhension des études menées.**

Le dossier présente également le nombre de permis délivrés en division parcellaire depuis 2010 et propose d'extrapoler la moyenne ainsi obtenue au projet de PLU.

Les parcelles résiduelles et le potentiel en renouvellement/reconversion sont représentées sur trois cartes dont l'échelle et l'absence de légende (évoquée au § II-A) ne facilitent pas la lecture ni la compréhension.

La MRAe note d'une part que l'analyse repose sur une identification des parcelles mobilisables dans la zone urbaine sans que cette zone urbaine soit explicitement définie. Le dossier ne permet donc pas de comprendre si le point de départ est le document d'urbanisme en vigueur ou une tâche urbaine spécifiquement délimitée à partir du bâti existant. Les cartes des pages 183 à 185 ne permettent pas de lever cette ambiguïté dans la mesure où certains terrains non bâtis en extension urbaine sont parfois (mais pas systématiquement) comptabilisés comme mobilisables, qu'ils soient classés en zone urbaine U ou à urbaniser 1AU ou 2AU dans le PLU en vigueur.

Après examen des cartes sur le potentiel mobilisable, des photographies aériennes disponibles et du PLU en vigueur, la MRAe constate d'autre part que les zones urbaines U du projet de PLU comprennent de vastes emprises non bâties¹⁸, pour une surface cumulée supérieure à 25 ha, et que les cartes proposées ne les identifient pas toutes comme mobilisables. C'est par exemple le cas d'un secteur U au lieu-dit Mas Bouyol, d'une surface proche de 5 ha, non coloré dans la carte figurant page 183. **La MRAe considère dès lors que le potentiel foncier mobilisable au sein des zones urbaines apparaît sous-évalué.**

La MRAe recommande donc de préciser la méthodologie utilisée pour l'identification du potentiel foncier mobilisable et de la restituer avec des cartographies plus précises, en faisant notamment apparaître explicitement les parcelles écartées pour cause d'autorisation d'urbanisme valide.

L'évaluation des surfaces à mobiliser en extension urbaine devrait, le cas échéant, être ajustée pour tenir compte de ces surfaces disponibles dans les zones urbaines existantes.

9. Sites et sols pollués

Le rapport de présentation¹⁹ intègre une description des sites industriels pollués ou potentiellement pollués, à partir de la base de données BASOL. Il serait opportun de compléter ces données avec celles de la base de données BASIAS, qui recense les sites industriels abandonnés ou non, susceptibles d'engendrer une pollution de l'environnement. Une cartographie détaillée (à la parcelle) de ces sites en annexe du projet de PLU permettrait par ailleurs une analyse des parcelles concernées par l'implantation de zones d'habitat (zones urbaines ou à urbaniser), potentiellement incompatibles avec la pollution des sols existante. Seule une carte juxtaposant les zones à urbaniser et les sites pollués est proposée dans le rapport de présentation²⁰, sans analyse spécifique et avec une échelle ne permettant pas d'analyser les incompatibilités au sein des zones urbaines, notamment au sud-est de la commune.

C. Projet communal et prise en compte de l'environnement

1. Projet démographique et besoins en logements

Le projet démographique envisage l'accueil de 4 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2030, correspondant à une croissance annuelle de 0,2 %, dans une optique d'inversion des tendances récentes : diminution de 0,6 % par an entre 2009 et 2015. Les besoins en logements inhérents à cet objectif sont présentés dans la partie diagnostic (tome 2) et non dans la partie justifications des choix (tome 3). Ils sont divisés en deux grandes composantes : les besoins endogènes (point mort) et les besoins liés à l'accueil de population. Les projections sont parfois exprimées en nombre de logements par an et à d'autres reprises en nombre total de logements, sur 11 ans d'après le tome 3 (période 2019-2030). **La MRAe considère que cette alternance nuit à la compréhension des informations présentées et recommande une**

16 Tome 2, pages 182 et suivantes

17 Définies dans le dossier, tome 2 page 182, comme « non construites ou aménagées, non soumises à une autorisation d'urbanisme valide (PC ou CU opérationnels valides) et non entretenues (jardins clos et entretenus, espaces verts, jardins ouvriers) »

18 Par exemple aux lieux-dits Fontgeaudrant, Le Mas Bouyol, La Fayette, Le Mas Blanc, Beaupré, etc.

19 Rapport de présentation, tome 1, pages 173 et suivantes

20 Rapport de présentation, tome 4, page 101

harmonisation.

Par ailleurs, les données présentées sont incohérentes et induisent une sur-estimation des besoins en logements. En effet, l'estimation du point mort projeté²¹ considère que l'augmentation de la vacance des années 2009-2015 doit être globalement prolongée, en la minorant toutefois (croissance moins forte et remise sur le marché de 30 logements par an). Cela induit une augmentation du nombre de logements vacants et des résidences secondaires de 95 logements par an. On peut de plus faire raisonnablement l'hypothèse que l'augmentation récente du nombre de logements vacants est corrélée à la diminution de population et notamment au départ de familles vers des communes périphériques. **Dès lors, l'inversion des tendances démographiques projetée devrait induire un arrêt ou a minima un très fort ralentissement de l'augmentation du nombre de logements vacants.**

De plus, l'objectif de remise sur le marché de logements vacants est variable, de 30 logements par an dans le tome 2 à 80 logements par an dans le tome 3. L'estimation du point mort projeté intègre seulement 30 logements vacants remis sur le marché par an. Ces logements vacants viennent en déduction de l'estimation des besoins pour le maintien de la population. **Le point mort paraît donc sur-évalué et devrait, après intégration de 80 logements vacants par an, être nettement inférieur à 443 logements par an.**

En outre, le tableau global des besoins en logements²² indique que le nombre de logements nécessaires pour le point mort est de 6 645 logements. Cela correspond au point mort projeté sur 15 ans et non sur 11 ans. Le calcul du nombre de logements à construire par an pour le point mort et le projet démographique n'est donc pas cohérent. **La MRAe demande donc une reprise des estimations du besoin en logement et, le cas échéant, un réajustement des besoins fonciers correspondants.**

Enfin, le rapport de présentation indique que « *la vacance conjoncturelle viendra grossir le potentiel « renouvelable » du territoire, au même titre que les parcelles résiduelles, ou les bâtiments à requalifier* »²³. Cette vacance conjoncturelle, définie comme les logements vacants depuis un à trois ans, est estimée à 4 080 logements dans la page précédente du même tome. Dès lors, le nombre de logements mobilisables ou constructibles en zone urbaine devrait être d'environ 6 250 logements : 4 080 logements vacants « conjoncturels » et 2 178 logements en densification / renouvellement urbain / division parcellaire (tome 2, page 186). Le rapport de présentation (tome 3, page 42) indique pourtant que « 3 000 logements pourraient être produits dans l'enveloppe urbaine », sans détailler ni expliquer cette estimation.

La MRAe considère donc que le projet de PLU, au regard des incohérences manifestes dans les estimations calculées, ne propose pas une évaluation réaliste des besoins fonciers en extension urbaine, compris entre 54 et 101 ha selon le dossier ²¹. Dans la mesure où l'ensemble des calculs et projections tendent à une sur-estimation du nombre de logements à produire hors de l'enveloppe urbaine existante, la MRAe demande une reprise de toutes les composantes de la démonstration proposée, à la fois pour l'estimation des besoins et pour les gisements mobilisables au sein des zones urbaines.

En complément, la MRAe relève que les ouvertures à l'urbanisation pour attirer des populations supplémentaires s'effectuent dans les zones périphériques. La géographie particulière de la commune avec deux extensions qui vont très largement au-delà de la zone centrale conduit à développer de l'urbanisation en 2° couronne. Ceci est contradictoire avec l'un des objectifs premiers du PADD de renforcer la population en centre d'agglomération.

2. Surface des zones d'activités économiques

Le rapport de présentation²⁴ indique que les surfaces mobilisables au sein des zones d'activités économiques existantes sont de 210 ha, hors friche. L'absence de carte ne permet pas d'appréhender la localisation de ces parcelles et donc de comprendre si toutes les zones à vocation économique du projet de PLU sont comprises dans cette évaluation, notamment les zones équipées mais non bâties, à l'instar de la zone d'activités de la Grande Pièce (69 ha dont 38 ha cessibles). De plus, l'évaluation des surfaces en friche est un préalable indispensable à l'estimation des besoins fonciers, afin de privilégier la réutilisation d'espaces artificialisés en lieu et place d'espaces agricoles ou naturels. **Le renvoi à une étude ultérieure n'est donc pas cohérent avec la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation environnementale. La MRAe recommande une prise en compte, dans le diagnostic et la satisfaction des besoins futurs, des surfaces en friche au sein des zones d'activités économiques existantes.**

Aucune information n'est fournie, dans le tome 3, sur les surfaces disponibles en zone à vocation économique UE dans le projet de PLU. La surface totale en zone UE est stable entre le PLU en vigueur et le

21 Rapport de présentation, tome 2, pages 128 et 129

22 Rapport de présentation, tome 2, page 130

23 Rapport de présentation, tome 2, page 128

24 Tome 2, page 187

projet de PLU, nonobstant un ajustement de la surface aéroportuaire. Cela semble impliquer que le gisement de 210 ha identifié dans le diagnostic est maintenu dans le projet de PLU. La MRAe demande de décrire plus précisément les surfaces disponibles au sein de la zone UE, qui sont toutes immédiatement urbanisables. En l'absence de justification claire des besoins identifiés pour les activités économiques au regard des demandes exprimées et des projections économiques, le maintien des surfaces actuellement disponibles induirait une ouverture à l'urbanisation quasiment deux fois supérieure à la consommation foncière « au fil de l'eau »²⁵. **La MRAe considère donc, qu'après l'apport des justifications adéquates, les ouvertures à l'urbanisation à vocation économique doivent être réétudiées et qu'il faut envisager le retrait, ou a minima, le report de l'ouverture à l'urbanisation de certaines zones dans un objectif de meilleure maîtrise de la consommation d'espaces agricoles ou naturels.**

3. Zones à urbaniser à vocation habitat

a. Évaluation des enjeux

La mise en œuvre d'une démarche itérative d'évaluation environnementale implique la recherche d'informations environnementales détaillées sur et à proximité des secteurs ouverts à l'urbanisation. Ce processus semble avoir été effectivement mise en place dans la mesure où le rapport de présentation évoque « *Des visites de terrain sur l'ensemble de la commune (visites avec la maîtrise d'ouvrage orientées sur les zones sensibles et les secteurs stratégiques puis visites de terrain en phase réglementaire pour identifier les enjeux paysagers et écologiques sur les zones d'extension urbaine), et à des périodes différentes* »²⁶. Néanmoins, la MRAe note que les dites périodes ne sont pas explicitées et que cela ne permet donc pas d'apprécier la cohérence entre les dates des visites de terrain et les espèces pressenties. De plus, dans l'analyse détaillée des secteurs ouverts à l'urbanisation (tome 4 du rapport de présentation), les seules données naturalistes évoquées sont relatives à des visites terrain de 2011, a priori nettement antérieures à la phase de construction du règlement du projet de PLU.

La MRAe demande donc de lever cette incohérence et de valoriser, dans l'analyse des secteurs à urbaniser, les données les plus récentes, qui sont plus à même de permettre une préservation des enjeux écologiques existants.

b. Objectifs de densité et de constructions de logements sociaux

Des objectifs de densité sont attribués à chaque zone à urbaniser, via l'affichage d'une taille moyenne des parcelles et d'une taille maximale dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles.

Le règlement écrit²⁷ définit par ailleurs les servitudes de mixité sociale (représentées dans le règlement graphique) et le pourcentage de logements sociaux à atteindre dans six des douze quartiers, à savoir 20 % de logements sociaux dans les opérations de 20 logements ou plus.

Pour les zones à urbaniser 1AU, le règlement n'impose pas un aménagement sous forme d'opération d'ensemble.²⁸ Dès lors, **la MRAe considère que le règlement n'offre aucune garantie d'atteinte des objectifs en matière de densité moyenne et de pourcentage de logements sociaux. Elle recommande de compléter le règlement par les dispositions adéquates, faute de quoi les objectifs tant en densité qu'en production de logement social ne seront pas respectés lors de la mise en œuvre du PLU.**

c. Impacts résiduels sur l'environnement

Parmi les sept secteurs ouverts à l'urbanisation en extension urbaine (1AU et 2AU), quatre présentent, selon le dossier, des impacts résiduels significatifs : Le Mas Chartier, Le Puy Ponchet, Le Mas Vergne et Chambeau. Le dossier ne présente aucun secteur alternatif, y compris au sein des zones 1AU et 2AU du PLU en vigueur que le projet de PLU prévoit de supprimer. Le processus de sélection évoqué dans le dossier²⁹ n'est donc pas restitué. **La MRAe considère que l'intégration dans une analyse multicritères, des enjeux écologiques et les enjeux relatifs aux réseaux ou encore à la structuration urbaine, est indispensable pour démontrer la recherche d'évitement des impacts, prioritaire à la démarche de réduction des impacts décrite dans le tome 4 et mise en œuvre dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP). La MRAe considère que cette présentation des alternatives est en particulier nécessaire pour justifier l'ouverture à l'urbanisation des secteurs Chambeau et Le Puy Ponchet, dont l'impact résiduel est considéré comme modéré.**

25 Le rapport indique que 122 ha ont été mobilisés pour les activités économiques entre 2005 et 2014.

26 Rapport de présentation, tome 4, page 15

27 Partie 1, article 3 des règles générales et carte dans la partie 3 (dispositions spécifiques thématiques)

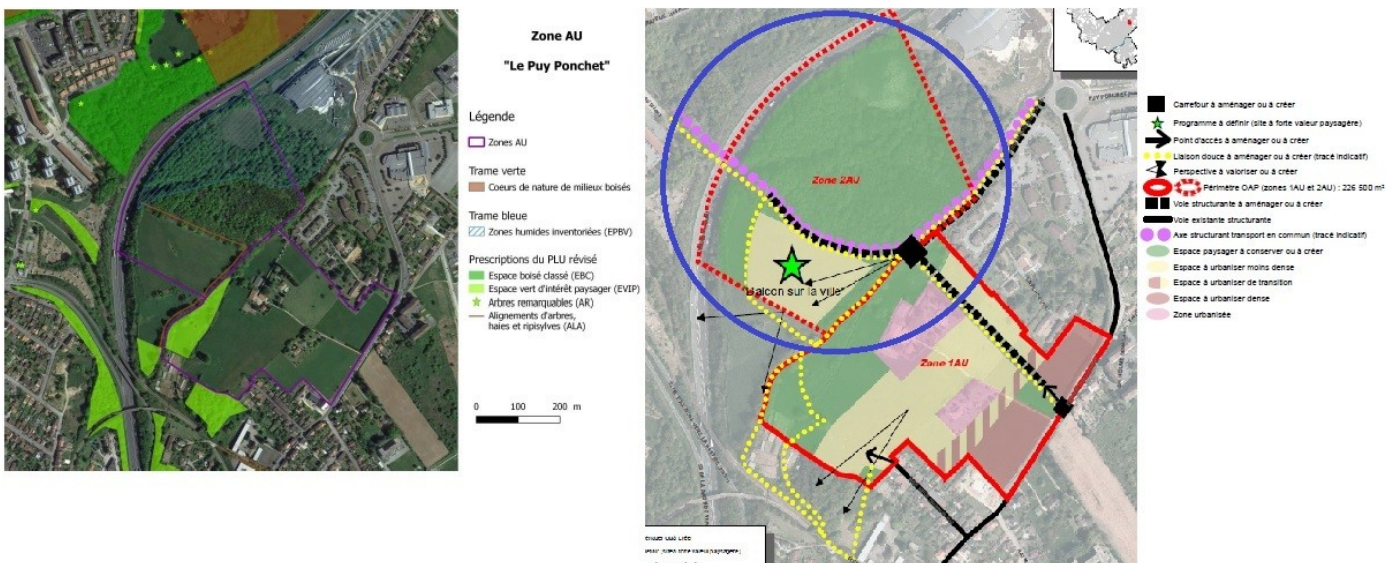
28 Règlement, partie 1, page 66 : Dispositions applicables à la zone 1AU : « *Les constructions y sont autorisées au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone* »

29 Rapport de présentation, tome 4, pages 20 et 79

Les analyses écologiques détaillées par secteur sont de plus quasi-exclusivement basées sur des analyses cartographiques, sauf pour les secteurs Le Puy Ponchet et Le Mas Vergne pour lesquels des expertises naturalistes de 2011 sont citées mais non reprises (aucune carte des résultats d'inventaire par exemple) et dont aucune actualisation n'est faite dans le dossier, malgré les visites terrain récentes (cf. paragraphe 3-a ci-avant). **Cette évaluation doit donc être complétée, a minima par l'exploitation d'un état des lieux environnemental actualisé.** Les autres thématiques environnementales (assainissement, risques dont défense incendie, paysages, etc.) sont traitées dans des chapitres différents des analyses écologiques. **Afin de pouvoir apprécier l'ensemble des enjeux environnementaux pour chaque secteur, la MRAe recommande une présentation multi-thématique par secteur ou, à défaut, d'intégrer un tableau de synthèse à l'issue de l'ensemble des analyses thématiques.**

Les impacts résiduels sont considérés comme faibles pour Le Mas Vergne et Le Mas Chartier. Il est ainsi indiqué que la conservation des milieux naturels centraux des corridors écologiques suffisait à préserver le principe de ces corridors, malgré une urbanisation de tous les milieux agricoles et naturels adjacents. **En l'absence d'analyse détaillée sur les espèces inféodées à ces corridors écologiques, la MRAe considère que la conclusion d'un impact faible n'est pas avérée et recommande de compléter les explications fournies afin de la démontrer.**

Pour les secteurs Chambeau et Le Puy Ponchet, l'impact résiduel est considéré comme modéré dans la mesure où les boisements et zones humides sont identifiés comme « espace paysager à conserver ou à créer » dans l'OAP sectorielle. Dans l'OAP du secteur Le Puy Ponchet, 80 % de la zone 2AU est ainsi identifié comme « espace paysager à conserver ou à créer » (cf. illustration ci-dessous), sans que le règlement graphique ajoute une protection environnementale spécifique. Si la finalité d'un tel classement dans l'OAP est l'inconstructibilité des parcelles concernées, la MRAe considère que le maintien de cette zone 2AU dans le projet de PLU n'est pas cohérent avec les enjeux identifiés. En effet, l'OAP n'ayant qu'un lien de compatibilité avec les permis d'aménager ou de construire, il serait théoriquement possible d'artificialiser tout ou partie de la zone. La recherche d'évitement devrait donc induire un redimensionnement de la zone 2AU, en excluant les parcelles boisées et la zone humide (cf. illustration ci-dessous). Il en est de même pour les boisements et zones humides « protégés » par l'OAP du secteur Chambeau.



Sources : rapport de présentation, tome 4 et OAP

Au regard des enjeux identifiés pour ces deux secteurs Chambeau et Le Puy Ponchet, la MRAe recommande la mise en œuvre d'outils réglementaires plus contraignants que l'OAP, dont le lien juridique de simple compatibilité³⁰ avec les autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, etc.) ne permet pas de garantir l'effectivité des protections environnementales édictées.

d. Assainissement

Contrairement à l'analyse effectuée dans le rapport de présentation³¹, la zone 2AU du secteur Le Puy Ponchet est, selon le zonage d'assainissement présent en annexe du projet de PLU, partiellement en assainissement non collectif, et notamment la partie aménageable « en balcon sur la ville ». Les zones 2AU du secteur La Roseraie-Aurence sont également en assainissement non collectif dans le zonage annexé.

30 Compatibilité : un document est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou aux principes fondamentaux de ce document, même partiellement, à sa réalisation

31 Rapport de présentation, tome 4, page 84

Dès lors, le rapport de présentation devrait intégrer une analyse de l'aptitude des sols à l'auto-épuration pour permettre une évaluation des impacts potentiels sur les milieux naturels. Pour le secteur Mas Vergne, le rapport³² préconise la création d'une station d'épuration. Le rapport ne contient aucune information sur cette station (taille, localisation, exutoire, etc.), ce qui ne permet pas l'évaluation des incidences environnementales. Dans la mesure où l'ensemble de ce secteur est classé en zone d'assainissement collectif au zonage d'assainissement, la MRAe considère que la définition des caractéristiques et la programmation (ouverture prévisible) devrait être des conditions préalables à l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur, notamment pour la partie classée en zone 1AU, immédiatement constructible.

4. Zones à urbaniser à vocation économique

Les zones à urbaniser à vocation économique dans le PLU en vigueur sont classées en zone urbaine à vocation économique UE dans le projet de PLU, quel que soit leur état actuel : zone construite, zone pré-aménagée en instance de commercialisation, zone agricole ou naturelle. Ce classement interdit de fait tout phasage de l'urbanisation. De plus, aucune des zones économiques ne fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP), qui n'est réglementairement obligatoire que pour les zones à urbaniser. Les enjeux identifiés ne font donc l'objet d'aucune prise en compte par la définition d'un parti d'aménagement.

L'analyse des incidences de l'urbanisation, dans le tome 4 du rapport de présentation, ne détaille les enjeux environnementaux d'aucune des zones à vocation économique. Les explications générales sur la démarche mettent pourtant en exergue des ajustements de zonage liés à la prise en compte d'enjeux environnementaux.

De plus, la carte relative aux zones humides³³ montre que la zone de la Grande Pièce est partiellement concernée par des zones humides. La MRAe recommande de les localiser précisément et de définir les mesures de préservation adéquates, dans le règlement graphique ou les OAP.

La MRAe recommande d'une part, d'intégrer dans le rapport de présentation une analyse des enjeux environnementaux liés aux zones à vocation économique et d'autre part, de proposer des OAP relatives aux secteurs non aménagés (extension d'ESTER, par exemple) ou pré-aménagés (La Grande Pièce, par exemple), en intégrant le cas échéant des outils réglementaires pour protéger les espaces les plus sensibles.

5. Espaces verts d'intérêt paysager

En complément des espaces boisés classés (700 ha), le projet de PLU intègre des espaces verts d'intérêt paysager (EVIP), pour une surface de 460 ha. Ce dispositif concerne des « *ensembles végétalisés à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier, pour leur intérêt paysager, leur fonction d'îlot de fraîcheur, leur rôle de zone d'accueil de biodiversité en zone urbaine et, généralement, pour leurs fonctions sociales et récréatives (espaces de promenade, détente, loisirs)* ». Pourtant, le règlement permet des constructions au sein de ces EVIP, dans la limite des constructions autorisées dans la zone correspondante, pour une emprise au sol pouvant aller jusqu'à 10 % de la surface de l'EVIP.

La MRAe considère que cette possibilité est de nature à induire des impacts significatifs sur les espaces ainsi protégés, ce qui paraît incohérent avec l'objectif initial, et recommande donc une évaluation spécifique des incidences potentielles. Pour une protection optimale des espaces classés en EVIP, la MRAe recommande d'interdire toute construction dans le règlement, à l'exception potentielle de certains aménagements et équipements publics ou de mise en valeur des sites.

6. Transports en commun et circulations douces

Le rapport de présentation³⁴ indique que « *le zonage du PLU et les règles de densité tiennent compte de la capacité et de la qualité de desserte des transports en commun sur lesquels viendra s'appuyer l'accueil de population* ». Cette affirmation n'est étayée par aucune analyse détaillée. La carte du réseau de transports urbains figurant dans le diagnostic est quasiment illisible. L'analyse par la MRAe des secteurs à urbaniser au regard des cartes disponibles sur le site de la Société de Transports en Commun de Limoges Métropole tend à montrer que les secteurs d'urbanisation périphériques, au nord et à l'ouest de la commune, sont peu et mal desservis par les transports en commun (une seule ligne, avec une fréquence faible). Dès lors, l'assertion précédemment citée paraît peu justifiée. **La MRAe considère que le caractère excentré de zones ouvertes à l'urbanisation au nord et à l'ouest de la commune est incohérent avec une volonté de limitation de l'usage de la voiture et recommande de conforter le projet de développement urbain par**

32 Rapport de présentation, tome 4, page 84

33 Rapport de présentation, tome 4, page 36

34 Rapport de présentation, tome 4, page 92

une présentation des développements envisagés du réseau de transports en commun.

La zone 1AU du Mas Chartrier est couverte par une servitude de mixité sociale imposant un taux renforcé de logements sociaux (25 %). **La MRAe souligne l'incohérence entre la faible desserte en transport en commun (au plus un passage par heure hors heure de pointe du matin) et l'objectif d'accueil sur ce lieu de ménages à revenus modestes, potentiellement non motorisés.**

La MRAe note que les circulations douces (vélos, marche) font l'objet d'orientations dans les OAP des périmètres élargies (Landouge, Beaune) et sont déclinées dans les OAP sectorielles, assurant ainsi une cohérence entre l'objectif global et le parti d'aménager retenu.

7. Zones humides

Malgré la faible lisibilité de la carte des zones humides³⁵, sa comparaison avec le plan de zonage permet de conclure à l'absence de protection systématique dans le règlement graphique, par un zonage, un outil réglementaire ou une trame spécifique. Les zones humides semblent majoritairement intégrées dans les zones agricole A et naturelle N. Le règlement écrit de ces deux zones autorise les constructions ou aménagements en lien avec l'activité agricole. Le règlement ne permet donc pas d'assurer la préservation des zones humides identifiées sur le territoire. **Au regard des forts enjeux environnementaux afférents à ces espaces naturels, la MRAe recommande d'intégrer dans le règlement les dispositions réglementaires garantissant leur préservation.**

8. Bruit

Le rapport de présentation³⁶ indique que « *Les installations situées dans des communes urbaines telles que celle de Limoges sont en outre exposées à de multiples sources de nuisances : les nuisances sonores principalement, dont l'origine peut être le trafic routier, ferroviaire et aérien, mais aussi les activités industrielles, les nuisances liées à la pollution de l'air, ou encore les nuisances liées aux champs électromagnétiques. Dans un territoire qui souhaite favoriser sa croissance démographique, la gestion des risques et des nuisances est un enjeu fort de politique urbaine, dont l'objectif principal est de réduire la part de population exposée, mais aussi de limiter l'occurrence des aléas. Il s'agit bien de limiter les risques et non pas de les supprimer, la plupart des risques et des nuisances ne peuvent être réduits que de manière limitée, ce qui nécessite de prendre des mesures afin d'éviter autant que possible d'exposer de nouveaux arrivants à ce risque.* »

Les secteurs ouverts à l'urbanisation Le Puy Ponchet, Le Mas Neuf et La Roseraie vont générer une augmentation de la population située à proximité d'axes routiers majeurs, respectivement l'A20 et la RD941. L'exposition au bruit de ces nouveaux habitants, bien qu'elle soit graduée par une densité d'urbanisation croissante en partant de la route, ne paraît pas cohérente avec une prévention des nuisances sonores et de la pollution de l'air. **La MRAe recommande donc d'évaluer les incidences relatives au bruit et à la pollution et de réévaluer l'opportunité de l'ouverture à l'urbanisation des secteurs situés à proximité immédiate des grands axes de circulation.**

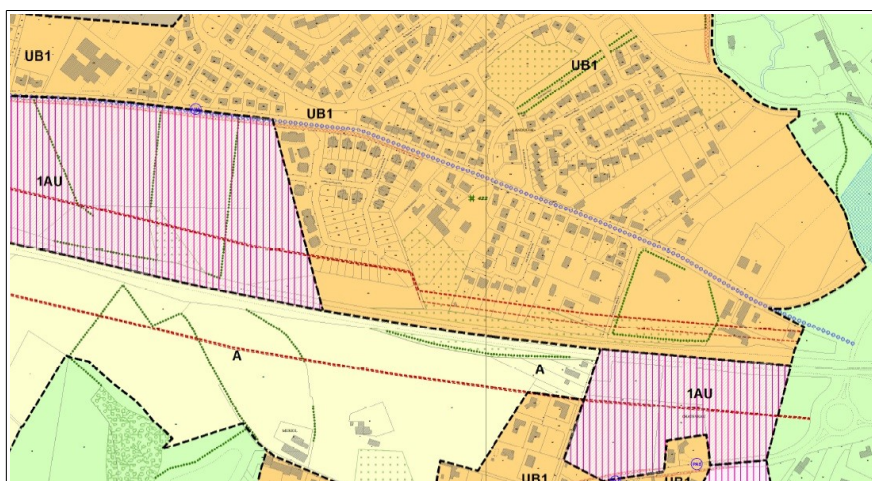
9. Dérogation aux distances de recul par rapport aux voies

Le classement d'une route comme « route à grande circulation » entraîne l'instauration d'une distance de recul de 75 mètres par rapport à l'axe de la voie (hors autoroutes et routes exprès où la distance de recul est de 100 mètres). Cette distance de recul peut être réduite en appliquant les dispositions de l'article L.111-8 du Code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme, ou un document d'urbanisme en tenant lieu, peut fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par l'article L. 111-6 lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages.* »

À l'est du bourg de Landouge, les distances de recul imposées le long de la RD941 passent de 75 à 50 mètres de recul par rapport à l'axe de la voie (cf. illustration ci-dessous). L'étude dérogatoire permettant l'abaissement de la distance de recul n'est pas annexée au rapport de présentation. **Dans la mesure où les zones comportent des capacités résiduelles constructibles, la MRAe demande d'intégrer cette étude dans les annexes du rapport de présentation.**

35 Rapport de présentation, tome 1, page 13

36 Tome 4, page 99



Source : règlement graphique, planches 55 et 56

10. Implantation des usines de biomasse

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD - page 25) indique vouloir « *permettre les projets d'usine de biomasse* ». Cette orientation n'est pas précisément déclinée dans le rapport de présentation et le règlement. Les choix d'implantation de ces installations doit être fait en prenant en considération les potentiels impacts et conflits d'usage vis-à-vis des populations environnantes (bruit et odeurs notamment). Les recommandations faites par la MRAE dans l'avis sur le projet de centrale Biogaz au sud de la commune de Limoges³⁷ illustrent notamment les précautions à prendre pour le choix d'implantation des usines de biomasse. La MRAE considère donc que le fait de ne pas interdire les usines de biomasse dans le règlement écrit n'est pas de nature à permettre une anticipation suffisante des impacts potentiels. La MRAE recommande donc l'identification de sites favorables à ces installations, afin de permettre une mise en œuvre effective de l'orientation du PADD et d'évaluer, à l'aune des incidences pressenties, les impacts potentiels sur les secteurs voisins, notamment les zones urbaines à vocation habitat.

37 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2018_6410_collegialemethaniseur_limoges_signe.pdf

III. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Limoges vise à encadrer le développement du territoire pour les onze prochaines années, en visant notamment l'accueil de 4 000 habitants.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale souligne que les éléments l'ayant amenée à soumettre l'élaboration du PLU à la réalisation d'une évaluation environnementale n'ont manifestement pas été pris en compte de manière suffisante.

Le document souffre de nombreux manques d'informations ou d'explications permettant d'apprécier les disponibilités foncières au sein de la commune et le nombre de logements mobilisables. La MRAe considère que ces lacunes et les incertitudes persistantes sur l'estimation du besoin en logements et en foncier économique induisent une sur-estimation des surfaces ouvertes à l'urbanisation en extension urbaine.

De plus, la MRAe constate que l'évaluation des incidences environnementales des zones ouvertes à l'urbanisation est insuffisante, alors même que l'existence d'impacts résiduels modérés à forts est clairement explicitée dans le dossier. En l'absence d'explications relatives aux alternatives étudiées et de mise en œuvre d'outils réglementaires adaptés, la MRAe considère que la démarche d'évitement et de réduction des impacts n'a pas correctement été mise en œuvre. Les enjeux relatifs au bruit et à la desserte en transports en commun des zones ouvertes à l'urbanisation sont en particulier notoirement mal pris en compte, notamment dans les zones périphériques de 2^e couronne.

La MRAe recommande également de renforcer le règlement en vue de la protection des zones humides et des espaces verts à préserver, dans la mesure où la constructibilité autorisée sur ces espaces est de nature à compromettre leur fonctionnalité.

En conclusion, la MRAe considère que le présent projet de PLU ne contribue en aucune manière à l'objectif prioritaire affiché dans le PADD d'arrêter la déprise du cœur d'agglomération. Au contraire, il incite à une dispersion de l'habitat sur des zones de 2^e couronne, insuffisamment desservies en services et réseaux publics. Constatant que ce projet s'écarte très substantiellement des objectifs fondamentaux, au plan environnemental comme social, de lutte contre l'étalement urbain, la MRAe estime que ce document doit être repris avant d'être soumis à consultation publique.

Le président de la MRAe
Nouvelle-Aquitaine

Signé

Frédéric DUPIN