



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le projet de révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT)
de l'agglomération de Limoges (Haute-Vienne)**

n°MRAe 2020ANA77

dossier PP-2020-9707

Porteur du Plan : Syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération de Limoges (SIEPAL)

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 16 mars 2020

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 7 avril 2020

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 à la décision du 16 octobre de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 16 juin 2020 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Gilles PERRON.

Le délégataire cité 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.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

1. Caractéristiques du territoire

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération de Limoges. Cette révision a été engagée en 2012 sur le périmètre qui, après plusieurs fusions de communes et de communautés de communes, représente quatre intercommunalités regroupées au sein du Syndicat Intercommunal d'Études et de Programmation de l'agglomération de Limoges (SIEPAL), collectivité porteuse du projet.

Les quatre intercommunalités membres du SIEPAL sont la communauté urbaine de Limoges Métropole (207 986 habitants), la communauté de communes Élan Limousin Avenir Nature (27 888 habitants), la communauté de communes du Val-de-Vienne (16 063 habitants), la communauté de communes de Noblat (12 020 habitants). Le SCoT concerne donc le territoire de 65 communes situées au sud-est du département de la Haute-Vienne, pour une superficie totale de 1 620 km² et une population totale de 263 957 habitants en 2016.

LE PERIMETRE DU SCoT DANS LE CONTEXTE INTERCOMMUNAL

Source : RGP - Population municipale 2016 - INSEE 2019
Conception et réalisation : SIEPAL - Mars 2019



Présentation du périmètre du SCoT – Source Rapport de présentation page 6

Le territoire est caractérisé par :

- une agglomération avec un pôle urbain qui concentre la majorité des habitants, des emplois, et des équipements du territoire, constitué de Limoges et de huit communes situées en périphérie immédiate (Panazol, Le Palais, Couzeix, Chaptelat, Isle, Condat, Feytiat, Boisseuil) ;
- une tendance à l'étalement de l'urbanisation avec, sur les 10 dernières années, 42 % des consommations foncières qui ont concerné les deuxièmes et troisièmes couronnes, principalement pour la construction de maisons individuelles¹ ; la deuxième couronne (21 communes, 39 995 habitants) présente un profil « péri-urbain » caractéristique, alors que la troisième couronne (30 communes, 20 631 habitants) demeure plus rurale ;
- les corollaires de l'étalement urbain sont d'une part, une tendance à la perte d'habitants et au vieillissement de la population de Limoges centre, tandis que le reste du territoire accueille des habitants², d'autre part d'importants déplacements pendulaires entre Limoges et les communes périphériques, avec une utilisation massive de la voiture individuelle (moins de 10 % des déplacements effectués en transport en commun).

Le territoire comporte plusieurs équipements de rayonnement national, parmi lesquels l'aéroport de Limoges Bellegarde, situé à onze kilomètres à l'ouest du centre-ville de Limoges, ou des établissements de recherche et d'enseignement supérieur (notamment le technopole d'ESTER au nord-est du centre-ville de Limoges).

En termes d'espaces naturels, le territoire abrite notamment sept sites Natura 2000, tous classés en zone spéciale de conservation au titre de la directive habitat faune-flore du 21 mai 1992, et présente des enjeux en matière de préservation des zones humides, étant parcouru par un réseau hydrographique dense.

2. Cadre réglementaire

En application des dispositions de l'article R.104-4 du code de l'urbanisme, la révision du SCoT de l'agglomération de Limoges a fait l'objet d'une évaluation environnementale permettant d'évaluer ses incidences sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser ses incidences négatives.

Pour mémoire, le SCoT est un document de planification stratégique à long terme, à l'échelle intercommunale, destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment centrées sur les questions d'organisation de l'espace et de l'urbanisme, de l'habitat, des mobilités, des aménagements industriels et commerciaux, d'agriculture et d'environnement.

Le processus d'évaluation environnementale de la révision du SCoT est expliqué au sein du rapport de présentation, établi conformément aux dispositions des articles L. 104-4 et suivants du code de l'urbanisme. Cette évaluation environnementale est soumise à l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale, objet du présent document.

Outre l'appréciation portée par la MRAe sur la prise en compte des impacts potentiels du projet de SCoT sur l'ensemble des composantes environnementales du territoire, la compatibilité ou la prise en compte des documents de rangs supérieurs mentionnés par les articles L. 131-1 et L. 131-2 du code de l'urbanisme est également évaluée.

Les documents avec lesquels le SCoT doit être dans un rapport de compatibilité ou de prise en compte sont le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) approuvé le 27 mars 2020, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes prévues à l'article L. 112-4.

Les principaux objectifs du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), traduits réglementairement dans les trois parties du document d'orientations et d'objectifs (DOO), sont explicités de la manière suivante :

- soutenir le développement économique du territoire, en accroissant son niveau d'accessibilité, notamment numérique, et en optimisant le dispositif des équipements à fort rayonnement ;
- accueillir 21 000 habitants supplémentaires d'ici 2030, en optimisant la consommation d'espace, les déplacements, et en anticipant le vieillissement de la population ;
- préserver le capital environnemental et paysager du territoire et garantir la fonctionnalité des continuités écologiques.

II. Contenu du rapport de présentation et qualité des informations qu'il contient

A Remarques générales

Le rapport de présentation, dont le contenu répond à l'article R. 122-20 du code de l'environnement, est scindé en sept fascicules. Un sommaire unique est joint au dossier. Les fascicules relatifs au diagnostic et à l'état initial de l'environnement comportent, dans leurs sous-parties, des tableaux de synthèse qui facilitent la compréhension des enjeux. **Une liste récapitulative des orientations mériterait d'être ajoutée pour**

¹ Cf. Diagnostic, p. 146.

² Cf. Diagnostic, p. 16.

faciliter la consultation du document.

Le rapport ne comprend aucune description des documents d'urbanisme locaux en vigueur et en projet. Cette information est nécessaire pour une bonne compréhension des effets attendus du SCoT et des enjeux liés à sa mise en œuvre. **La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par un état des lieux des documents d'urbanisme locaux, existants et en projet.**

Le système d'indicateurs proposé couvre les principales thématiques attendues et devrait donc permettre de faciliter son suivi. Le rapport mentionne que l'état « zéro » de certains indicateurs sera renseigné au moment de l'approbation du SCoT. **La MRAe recommande d'intégrer les valeurs de départ des indicateurs et de prévoir ensuite leur actualisation afin de s'assurer de l'accessibilité et de la disponibilité de la donnée.**

B Diagnostic socio-économique et analyse de la consommation d'espaces

1 Démographie

En matière de démographie, le diagnostic s'appuie sur les données du recensement général de la population de l'INSEE de 2016. Il met en avant le lien qui s'établit entre le dynamisme économique et la croissance démographique du territoire, à travers l'excédent migratoire généré par la création d'emploi. À cet égard, après une période de croissance de la population de +3,3 % sur la période 2006-2010, le diagnostic fait état d'un tassement de la démographie après la crise financière de 2009, avec une tendance au vieillissement de la population.

Le diagnostic met également en avant des évolutions démographiques différenciées sur le territoire, entre 2006 et 2010, et à horizon 2030. Limoges a ainsi perdu des habitants depuis 2010 (-0,26 % par an³), tandis que la croissance des communes périphériques s'est poursuivie.

Ces évolutions sont à juste titre mises en rapport avec la logique des parcours résidentiels à l'œuvre sur le territoire, avec une tendance à l'installation des familles en périphérie. L'analyse des mobilités résidentielles, notamment des familles, est toutefois insuffisamment développée.

La MRAe recommande d'analyser la dynamique des mobilités résidentielles en lien avec l'étude des évolutions de la vacance dans le parc de logements, dans la perspective d'une meilleure compréhension de la perte d'attractivité de la ville-centre et des besoins en logements du territoire en général.

2 Logements

Le diagnostic présente les éléments clés de la structure du parc de logements et des dynamiques observées entre les évolutions de l'habitat et de la démographie : ralentissement de la croissance du parc depuis 2008, avec un effet de ciseau entre la croissance du parc du pôle urbain et celle de la périphérie. Le diagnostic montre que « le taux de croissance annuelle du parc de résidences principales a nettement chuté dans le pôle urbain, alors qu'il se stabilise en dehors »⁴, ce qui traduit la tendance à l'étalement urbain à l'œuvre sur le territoire.

Comme pour la démographie, le diagnostic propose une analyse territorialisée des dynamiques du parc de logements. Il met ainsi en avant le contraste entre le parc de logements du pôle urbain, qui représente environ 73 % des résidences principales et concentre la majeure partie des logements collectifs, locatifs, et des logements sociaux du territoire, et le parc de logements de la périphérie, où domine l'habitat individuel.

Le rapport met également en avant les déséquilibres territoriaux en matière de localisation de l'offre de logement social. On note à cet égard que la commune de Limoges concentre 95 % des logements sociaux existants (18 000 logements) sur les neuf communes du pôle urbain assujettis aux obligations de l'article 55 de la loi SRU⁵.

Le taux de vacance des logements s'établit en moyenne à 8,3 % dans le parc privé. Si le rapport mentionne que la vacance à Limoges concerne à 91 % le logement collectif, l'analyse de la vacance apparaît insuffisamment territorialisée sur le territoire du SCoT. Or une étude approfondie de la vacance est un préalable indispensable à l'estimation des besoins en logements neufs.

Il convient de compléter le rapport avec une analyse fine et à une échelle adaptée (communale voire infra-communale pour ce qui concerne Limoges) de la vacance du parc et de son potentiel de remise sur le marché. En outre, le taux de vacance dans le parc social, sensiblement plus élevé que la moyenne nationale d'après le dossier, devrait être précisé et expliqué.

³ Cf. Rapport relatif à la justification des choix, p. 13.

⁴ Cf. Rapport de diagnostic, p. 78.

⁵ L'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) impose l'obligation pour certaines communes de disposer d'un taux minimum de logements sociaux, selon des critères définis par le Code de la construction et de l'habitation (CCH)

3 Équipements

Le rapport précise l'armature territoriale de l'offre en équipements, avec des grands équipements structurants concentrés sur le pôle urbain, et des pôles d'équilibre qui proposent une offre « de proximité » (enseignement, santé, loisirs) pour les communes de la deuxième et de la troisième couronne. Le rapport relève un manque d'établissement du second degré dans le nord du territoire.

Le rapport mériterait d'être complété avec des éléments sur l'offre existante sur le territoire des communes limitrophes du territoire du SIEPAL.

Le diagnostic, reprenant les données du plan régional de santé de Nouvelle-Aquitaine 2018, relève une fragilité de l'offre en médecine générale dans le territoire périurbain du SCoT, dans un contexte de vieillissement de la population qui fait croître la demande.

La couverture numérique du territoire est inégale, avec des « zones blanches » dans certains secteurs. Le diagnostic évoque cependant les objectifs du schéma directeur d'aménagement numérique de l'ex-région Limousin, qui prévoyait le déploiement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire à horizon 2035. À cet égard, le diagnostic devrait prendre en compte les objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine relatifs au déploiement sur le territoire régional du très haut débit pour tous à l'horizon 2022 et de la fibre pour 2025.

D'une façon générale, la MRAe recommande d'enrichir le dossier par une analyse des complémentarités ou des concurrences possibles avec les territoires voisins pour les différents types d'équipements évoqués (enseignement, santé, loisirs, activités), dans la perspective, encouragée par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine, de développer des démarches inter-SCoT.

4 Infrastructures et déplacements

Le diagnostic présente les axes routiers et lignes ferroviaires structurantes pour le territoire, en tenant compte de leurs perspectives d'évolutions au regard des actions prévues dans d'autres documents cadre tels que le contrat de plan État-Région 2015-2020, ou le plan de déplacement urbain de Limoges Métropole.

S'il dresse un état complet des différents types de services de transports proposés sur le territoire (train, bus, services de transports à la demande, offre « privée »), il manque cependant au diagnostic une analyse précise des parties du territoire pour lesquelles subsistent des problématiques d'enclavement ou de congestion.

Le dossier fait mention de « nombreuses zones ouvertes à l'urbanisation dans les PLU non desservies par les transports en commun actuels, situation qui pourrait accroître le phénomène des mouvements pendulaires ». **Les zones concernées, et les axes routiers susceptibles d'être impactés, ne sont cependant pas précisés.**

Le diagnostic évoque, malgré les actions en cours visant à développer des modes de transport alternatifs (notamment le bus à haut niveau de service, les actions d'amélioration de la desserte ferroviaire), la prédominance de la voiture individuelle dans les déplacements, avec une sous-utilisation de certains parcs relais existants sur le territoire. **Le rapport ne précise cependant pas où se situent ces parcs relais sous-utilisés, information qu'il serait utile d'ajouter au rapport dans la perspective de dégager des orientations concrètes pour améliorer leur utilisation.**

Afin de promouvoir la prise en compte des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie, le diagnostic devrait par ailleurs être utilement complété avec des éléments tirés des agendas d'accessibilité programmée (ADAP) et du schéma directeur d'accessibilité programmée (SDAP) des collectivités membres du SIEPAL, avec une réflexion sur l'aménagement des cheminements et espaces autour des équipements recevant du public structurants et ayant vocation à accueillir des personnes à mobilité réduite (arrêts de transports, établissements de santé par exemple).

5 Activités économiques et emploi

La répartition de l'emploi entre les différents secteurs d'activité est précisée à plusieurs échelles (ensemble du SCoT, pour chacune des quatre intercommunalités et par couronnes). Cette présentation fait ressortir la prédominance du secteur tertiaire sur l'ensemble du territoire (42 % pour le secteur du commerce, des transports et des services, 40 % pour le secteur de l'administration publique, enseignement, santé et action sociale). L'analyse fait état d'un recul du secteur industriel sur la période 1999-2013, de 18 % à 11 %, mais relève qu'il représente toujours près de 20 % dans les pôles d'équilibre.

Le secteur agricole représente moins de 4 % de l'emploi du territoire du SCoT, mais il représente 18 % de l'emploi de la troisième couronne de l'agglomération. Le diagnostic évoque le vieillissement des exploitants posant le problème de la reprise des exploitations.

Le diagnostic présente un inventaire des pôles d'activités identifiés sur le territoire qui conclut au besoin d'une offre foncière complémentaire, d'une part pour ré-équilibrer les implantations entre le « parc d'activité Nord » et « le parc d'activité Sud » de l'agglomération, d'autre part pour répondre à des demandes de grands

terrains (4 à 5 hectares) ne pouvant être satisfaites actuellement⁶. Il convient d'une part de souligner que le diagnostic ne précise pas ce que désignent les termes de parc d'activité Nord et Sud. D'autre part, l'analyse de la dynamique propre à chaque pôle d'activité, avec notamment leur taux d'occupation et le foncier disponible, est insuffisante.

La MRAe considère que le besoin de foncier économique évoqué est insuffisamment expliqué et justifié. Tous les éléments permettant de l'évaluer et de mesurer ses impacts sur les milieux naturels et agricoles doivent être apportés, en prenant soin de limiter l'artificialisation des sols et de mobiliser prioritairement le foncier rendu disponible par la déprise industrielle.

En matière d'offre commerciale, le diagnostic pointe une sur-densité pour les surfaces de ventes dédiées aux achats hebdomadaires et aux achats occasionnels lourds, avec un maillage de supermarché qui concurrence le tissu commercial de proximité, des communes rurales de deuxième couronne notamment.

Le diagnostic identifie un déficit en offre d'hébergement malgré un patrimoine naturel pouvant être valorisé. Le secteur des « éco-activités » et des « services à la personne » sont présentés comme présentant un potentiel de développement, mais le diagnostic ne développe pas d'analyse spécifique à ce sujet. Il en va de même pour le secteur de l'économie sociale et solidaire en général.

6 Consommations d'espaces

L'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles, et forestiers fait l'objet d'une partie spécifique du diagnostic. Après un exposé d'éléments de contexte sur le temps long (1945 à 2016), la période 2007-2016 est étudiée en détails. Des données quantitatives complètes sur les consommations d'espace sont présentées, avec des cartographies qui illustrent l'évolution de la tâche urbaine sur le territoire.

Ainsi, sur la période 2007-2016, le diagnostic fait état d'une consommation d'espace annuelle de 120 hectares à destination de logements, 40 à destination d'activités, 5 hectares à destination « mixte » et de 3 à 4 hectares de voiries structurantes. Le rapport précise que la majeure partie des surfaces consommées sont des surfaces agricoles, sans donner toutefois de chiffres complets sur la typologie des surfaces consommées. Le rapport mériterait être complété sur ce point.

Le rapport relève que la prédominance de la maison individuelle dans la construction de logements (93 % en consommation nette, c'est-à-dire hors voiries et équipements), a eu pour conséquence de faire chuter la densité moyenne de l'urbanisation du territoire à un faible niveau moyen de 11,5 logements par hectare.

Le rapport présente ensuite un détail des consommations d'espace pour chaque intercommunalité. On peut noter une tendance à la baisse des consommations d'espace sur la période 2007-2016, avec une baisse simultanée de la taille moyenne des parcelles et du nombre de constructions. L'analyse des consommations d'espaces fait toutefois ressortir une tendance globale à l'étalement urbain, avec deux tiers de constructions en dehors de l'enveloppe urbaine de 2006. Elle n'est pas accompagnée par les éléments permettant d'identifier les secteurs présentant des enjeux notables sur les milieux.

La MRAe relève que le diagnostic des consommations d'espaces sur le territoire du SCoT ne développe pas suffisamment l'analyse des impacts qualitatifs sur les espaces agricoles, naturels et forestiers. Afin de compléter le dossier ce sur point, elle recommande d'identifier les réservoirs de biodiversité et les continuités écologiques fragilisées par ces consommations, par recoupement avec les cartographies relatives à ces thématiques par exemple.

C Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives de son évolution

1 Protections réglementaires et mesures d'inventaires des milieux

Le territoire du SCoT de l'agglomération de Limoges présente une grande variété de milieux naturels, avec un réseau hydrographique dense, compte-tenu de la position du territoire en tête de bassin versant.

Le fascicule relatif à l'articulation du SCoT avec les documents cadres mentionne que le territoire compte quatre communes situées en zone de montagne (Saint-Sylvestre, Saint-Léger-La-Montagne, La-Jonchère-Saint-Maurice, Jabreille-La-Borde). La MRAe considère qu'il devrait être démontré que les dispositions du SCoT pour ces communes sont compatibles avec celles du chapitre II du titre II du code de l'urbanisme relatif à l'aménagement et à la protection de la montagne, ce qui n'est pas le cas dans le dossier présenté.

Le rapport relatif à l'état initial de l'environnement fait l'inventaire des espaces faisant l'objet de protections réglementaires (zones Natura 2000, arrêtés de protection du biotope, réserve nationale, espaces naturels sensibles définis au titre de l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme). Chaque secteur fait l'objet d'une courte présentation, site par site⁷.

La MRAe recommande de développer, dans les secteurs sous protection environnementale, les éléments relatifs aux fragilités et enjeux de conservation de ces sites.

⁶ Cf. Diagnostic, p. 34.

⁷ Cf. Etat initial, p. 26 et suivantes.

Un atlas des continuités écologiques, pour lesquelles le document d'orientation du SCoT définit des protections, est annexé. Cet atlas reprend les secteurs couverts par des protections réglementaires, et y ajoute⁸ :

- les continuités écologiques (trames verte et bleue) identifiées par le SRCE du Limousin de 2015,
- les zones humides, dont l'inventaire est appuyé sur les données de l'Établissement Public Territorial du Bassin de la Vienne, du SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021 et du SAGE de la Vienne approuvé en 2013,
- les trames vertes et bleues identifiées dans le schéma directeur des espaces naturels de Limoges Métropole,
- des « réservoirs bocagers » constituée par les prairies de plus de 10 ha avec une densité de haies supérieure à 150 ml/ha ; les massifs forestiers de plus de 80 ha, ainsi que les massifs qui interséquent des secteurs couverts par des protections réglementaires.

La carte de synthèse présentée dans l'état initial de l'environnement, ainsi que les cartes de détails qui suivent l'atlas annexé au SCoT, font en outre apparaître les éléments de fragmentation des continuités écologiques identifiées.

Le SRCE du Limousin n'étant plus opposable, la MRAe recommande de prendre en compte les trames identifiées par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine pour la définition de la trame verte et bleue.

Les éléments de fragmentation identifiés sur les cartographies relatives aux continuités écologiques ne sont pas commentés. La MRAe considère que des éléments qualitatifs, sur la nature de ces éléments de fragmentation et sur les enjeux de préservation des espaces concernés, permettraient une meilleure appréciation des enjeux environnementaux du territoire.

2 Paysage

Le dossier identifie les enjeux concernant l'intégration paysagère des entrées de ville, des zones d'activités et des bâtiments agricoles, la préservation des perspectives visuelles et la qualité paysagère des nouvelles franges urbaines. Le rapport explicite les effets négatifs de l'urbanisation linéaire le long des voies (notamment l'A20 et la RN 147), et préconise de limiter ces effets de « continuums urbains », sans véritable méthode pour atteindre ce résultat. Les éléments de patrimoine architectural et archéologique sont également présentés.

3 Ressource en eau et gestion de l'eau

L'état initial de l'environnement présente le réseau hydrographique du territoire du SCoT et restitue les orientations et objectifs du SDAGE Loire-Bretagne et du SAGE Vienne.

Le rapport évoque les menaces pesant sur la qualité des eaux (obstacles à l'écoulement, pressions liées à des prélèvements trop importants, pollutions issues de l'activité agricole et de l'urbanisation), et les enjeux en termes d'assainissement des eaux usées et d'alimentation en eau potable. Il évoque en outre l'insuffisance de la prise en compte de la gestion des eaux pluviales, sauf pour Limoges Métropole qui dispose d'un schéma directeur des eaux pluviales.

S'agissant de l'assainissement, un état des équipements collectifs et autonomes est présenté. **Cependant, cette présentation ne fait pas le bilan systématique des capacités de traitement autorisées et constatées pour les stations d'épuration, éléments qu'il conviendrait d'ajouter.**

En outre, cette partie fait état de secteurs moins propices à l'assainissement autonome en raison de la nature des sols, et où le développement des réseaux collectifs est contraint (relief). La méthodologie décrite pour les secteurs où des potentiels de densification sont recherchés⁹ ne précise cependant pas si les critères précédemment évoqués (potentiel résiduel de traitement des stations et difficultés de développement de l'assainissement autonome ou collectif) ont été pris en compte dans la définition des secteurs de densification. Or, le rapport sur les incidences précise que le SCoT poursuit l'objectif d'urbaniser prioritairement les secteurs reliés aux réseaux collectifs, en veillant à la capacité des équipements existants à absorber les flux liés à l'augmentation de population¹⁰.

La MRAe considère que la question de l'assainissement des eaux usées des secteurs de densification urbaine doit être clarifiée, et apporter tous les éléments permettant de s'assurer de la capacité des ouvrages, collectifs et individuels, à accueillir les nouvelles populations projetées.

4 Risques naturels et technologiques, nuisances

Les principaux risques naturels identifiés par l'état initial de l'environnement sont liés au risque inondation et au risque de retrait gonflement des argiles.

⁸ Cf. Etat initial de l'environnement, p. 56 et suivantes.

⁹ Cf. Diagnostic, p. 165.

¹⁰ Il s'agit de l'orientation 63 du document d'orientation et d'objectifs.

S'agissant du risque inondation, le dossier s'appuie sur les zonages des six plans de prévention du risque inondation (PPRI) et sur les plans communaux de sauvegarde, pour faire apparaître les secteurs exposés. Le rapport mentionne également les communes qui ne sont pas concernées par un PPRI, mais seulement par un atlas des zones inondables dont la valeur est purement informative. Il est précisé qu'aucune partie du territoire n'est classé en Territoire à Risque d'Inondation Important (TRI)¹¹. Cependant, la carte d'enjeu présentée à la page 24 se borne à évoquer la nécessité « d'appliquer les PPRI » dans les secteurs concernés. **Il conviendrait de compléter cette préconisation en mettant en évidence les secteurs où le risque inondation contraint le plus fortement l'urbanisation.**

Pour ce qui concerne le risque de retrait gonflement des argiles, aucun plan de prévention mouvement de terrain n'est présenté sur les deux communes concernées de Limoges et de Saint-Léonard-de-Noblat.

En matière de risque technologique, l'état initial de l'environnement évoque les installations SEVESO et ICPE recensées sur le territoire du SCoT¹². La carte d'enjeu présentée à la page 24 fait apparaître les sites SEVESO. **Les installations classées pour la protection de l'environnement pourraient également être représentées afin de mettre en évidence des secteurs où se posent des problématiques de conflit d'usage des espaces. Des précisions sur la nature de ces ICPE (notamment leur lien avec la filière agricole ou industrielle) devraient également être apportées.**

Le rapport évoque le passage de canalisations de gaz à haute pression sur le territoire de 14 communes du SCoT, sans représenter les zones concernées. **Des compléments sont attendus pour ce qui concerne le risque transport de matières dangereuses.**

L'état initial de l'environnement met bien en exergue la problématique du bruit à laquelle est exposée le territoire, avec les infrastructures routières et ferroviaires qui le traversent et l'aérodrome de Limoges Bellegarde. Il fait clairement apparaître les secteurs exposés, tels qu'identifiés dans le plan de prévention du bruit dans l'environnement de la ville de Limoges (qui couvre le pôle urbain, les communes des couronnes périphériques n'étant pas dans le périmètre), et dans le plan d'exposition au bruit de l'aérodrome.

En revanche, l'état initial de l'environnement ne fait pas suffisamment apparaître les enjeux liés aux risques naturels et technologiques par rapport aux problématiques d'aménagement ou de développement des équipements sur le territoire.

La MRAe recommande que des compléments et des précisions soient apportées sur la méthode utilisée pour exploiter les données relatives aux risques naturels et technologiques dans la recherche des secteurs de densification et de mutation urbaines. Il s'agit de montrer comment, selon l'objectif 20 du document d'orientation et d'objectif, « s'appuyer sur les documents d'urbanisme locaux pour limiter l'exposition des populations aux risques ».

5 Émissions de gaz à effet de serre et gestion des besoins énergétique

Le rapport fait état d'émissions de gaz à effet de serre (GES), notamment liées à la précarité énergétique importante du bâti et aux déplacements sur le territoire. Il distingue le profil urbain où les secteurs résidentiels, tertiaires et industriels portent la majeure partie des émissions, et le profil des communes rurales où, du fait d'une moindre densité, les émissions sont majoritairement liées aux déplacements et à l'agriculture. Le potentiel de réhabilitation du parc bâti pour réduire les consommations d'énergie est conséquent.

Les potentiels de développement des énergies renouvelables présentés sont en cohérence avec ceux présentés par Limoges Métropole dans le cadre du plan climat air énergie soumis à l'avis de la MRAe le 6 mars 2020¹³ pour ce qui concerne les freins et les opportunités de développement des différentes filières.

D Explications des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs

La justification des choix ayant présidé à l'établissement du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et au document d'orientation et d'objectif (DOO) fait l'objet d'un fascicule spécifique.

Pour mémoire, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) définit les grandes orientations du projet politique d'aménagement de l'espace à l'horizon 2030. Le PADD est mis en œuvre par l'intermédiaire du document d'orientation et d'objectifs (DOO), qui définit les objectifs et les principes des politiques d'urbanisme et d'aménagement. Le DOO constitue une pièce importante du SCoT du fait de son caractère opposable aux documents d'urbanisme locaux.

Le DOO est structuré en trois parties correspondant aux trois axes stratégiques du SCoT : attractivité du territoire, développement et aménagement du territoire, qualité et cadre de vie. A chaque axe correspondent des objectifs, pour lesquels sont déclinés des orientations.

¹¹ Cf. État initial de l'environnement, p. 7.

¹² Cf. État initial de l'environnement, p. 12.

¹³ http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2020_9613_pcaet_limoges_avis_ae_signe.pdf

Certaines orientations sont accompagnées de « mesures d'accompagnement » qui correspondent parfois à des mesures permettant d'éviter, réduire ou compenser les incidences du SCoT.

Le fascicule relatif à la justification des choix présente la méthodologie d'élaboration du diagnostic du territoire, avec la comitologie mise en place pour suivre les travaux de révision du SCoT, les scénarios d'évolution du territoire mis en débat, et finalement, les choix retenus pour concilier les objectifs du SCoT et les objectifs de protection de l'environnement dégagés par la démarche d'évaluation environnementale. Les orientations du DOO sont ensuite inventoriées et leur visée est explicitée, étant observé que les orientations sont présentées par axe seulement, et non par objectif, une orientation pouvant contribuer à l'atteinte de plusieurs objectifs.

La MRAE relève que l'ajout d'un tableau synthétique des orientations, avec leur numéro d'ordre, le ou les axes et objectifs auxquels ils se rapportent, et leur contenu sommairement présenté, faciliterait l'appropriation du document et la recherche d'informations relatives aux orientations.

1. Scénarios de référence

Le fascicule relatif à la justification des choix présente bien les différents scénarios mis en débat préalablement à la définition des orientations du SCoT, en matière de démographie et de développement du territoire.

Pour ce qui concerne la démographie, le SIEPAL a étudié trois scénarios de projection à horizon 2030, s'appuyant sur une étude de l'INSEE de 2013. Le rapport précise que les prévisions de l'INSEE ont fait l'objet d'adaptations, consistant d'une part à tenir compte des évolutions démographiques enregistrées entre 2013 et la date de réalisation de l'étude, et d'autre part à moduler les prévisions selon les parties du territoire (le pôle urbain et ses couronnes).

Les trois scénarios étudiés correspondent à une hypothèse basse (croissance de + 0,2 % par an soit + 10 000 habitants d'ici 2030), une hypothèse haute (croissance de + 0,6 % par an soit + 30 000 habitants), et une hypothèse centrale (croissance de + 0,4 % par an, soit + 21 000 habitants).

Le SIEPAL a finalement retenu l'hypothèse centrale, présenté comme le scénario d'équilibre entre le développement du territoire et les objectifs de réduction des consommations foncières.

Le rapport précise que « ce scénario repose sur une fécondité maintenue et un gain d'espérance de vie parallèle à l'évolution nationale ». Cependant, il manque, pour une meilleure compréhension des hypothèses qui sous-tendent cette projection et pour augurer des évolutions de la structure démographique du territoire, des précisions sur la part du solde naturel et du solde migratoire dans cette évolution. **Pour faire suite au constat, dressé dans le diagnostic, de la corrélation qui s'établit entre croissance démographique et croissance économique du territoire, il conviendrait de justifier la cohérence de cette projection avec les perspectives de croissance de l'emploi à horizon 2030.**

Le rapport précise que le SCoT est fondé sur un second choix, qui concerne la répartition de la croissance de la population sur le territoire. Trois scénarios ont été mis en débat, le paramètre évolutif étant le pourcentage de la population du territoire concentré dans le pôle urbain. Outre le scénario tendanciel de 67 % de la population dans le pôle urbain, les scénarios étudiés sont ceux d'un scénario de fort recentrage (près de 85 % de la croissance démographique réalisée dans le pôle urbain), et d'un scénario polycentrique (70 % de la croissance réalisée dans le pôle urbain).

Le scénario polycentrique est le scénario choisi par le SIEPAL, avec un objectif de renforcement du pôle urbain et des pôles dits « d'équilibre », et la volonté affichée de rompre avec l'étalement urbain et le mitage des 10 dernières années.

L'appréciation de l'objectif en termes de ré-équilibrage apparaît difficile en l'absence d'éléments sur les contributions respectives du solde naturel et du solde migratoire à la croissance démographique. En ce qui concerne les pôles d'équilibre, qui représentent 8 % de la population du territoire du SCoT en 2016, le dossier ne quantifie pas leur croissance attendue. La part de la population vivant dans le pôle urbain en 2016 étant de 69 %, **le scénario polycentrique présenté apparaît en tout état de cause très proche, sauf démonstration inverse, du scénario tendanciel.**

2. Développement de l'habitat induit

La méthodologie utilisée pour estimer le besoin en logements induit tient compte d'une part de l'évolution de la population (pour mémoire 21 000 habitants supplémentaires à horizon 2030), et d'autre part de données relatives aux évolutions du « desserrement¹⁴ », de la vacance, et du renouvellement du parc.

Le rapport conclut à un besoin de 17 425 résidences principales supplémentaires à horizon 2030, à comparer aux 126 678 résidences principales comptées en 2013. Le chiffre se décompose en 16 688

¹⁴ Le « desserrement » correspond à la diminution de la taille moyenne des ménages due notamment à la hausse des familles monoparentales, et au vieillissement de la population. Cela conduit à une augmentation du nombre des ménages et à un accroissement des besoins en logements pour loger une population équivalente.

logements pour tenir compte à la fois de l'évolution démographique et du desserrement des ménages, 2 808 pour renouveler le parc et 2 050 correspondant à la remise sur le marché de logements vacants.

Pour la clarté de l'exposé, il conviendrait de développer les calculs conduisant à estimer le besoin de 16 688 logements pour faire face à l'évolution démographique.

S'agissant des besoins liés au desserrement, le scénario retenu est une poursuite de la tendance observée par l'INSEE en 2013 : 1,85 habitants par logement dans le pôle urbain en 2030, et 2,2 hors du pôle urbain. **La cohérence entre cette hypothèse et l'objectif affirmé par ailleurs de ménager les conditions d'un retour des familles dans la ville-centre¹⁵ devrait être démontrée, ce qui n'est pas le cas.**

L'estimation du nombre de logements nécessaire pour compenser le renouvellement du parc semble indiquer que les nouveaux logements seront construits après démolition de logements anciens. Aucun élément dans le diagnostic ou dans la justification des choix ne vient cependant éclairer cette dynamique, notamment par une analyse de l'évolution de la structure du parc par taille de logements sur la période précédente. **La MRAe demande donc que les éléments évoqués ci-dessus soient ajoutés au rapport, pour établir la pertinence des choix présentés dans le dossier.**

3. Consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers

a) densités et consommation d'espace à vocation d'habitation

Pour ce qui concerne les logements, les consommations d'espace sur la période 2007-2016 portent sur 120 ha par an. L'objectif du SIEPAL est de limiter cette consommation à 71 ha par an à horizon 2030, soit une réduction des consommations d'espace de 41 %, à un niveau insuffisant au regard de l'objectif du SRADDET Nouvelle-Aquitaine qui fixe un objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Le rapport précise la répartition des « enveloppes foncières » et des objectifs de production de logements par EPCI, avec un ratio de densité moyenne modulé par EPCI et par zones (pôle urbain, deuxième et troisième couronnes). La MRAe relève que les densités retenues, sauf sur la ville-centre, s'écartent peu de la densité moyenne actuelle (11,5 logements par ha) qui correspond, d'après les données du diagnostic, à un modèle de production dominé par la maison individuelle. **Ces objectifs de densité apparaissent en contradiction avec l'orientation 42 qui vise à promouvoir le logement collectif sur les pôles d'équilibre et en première couronne¹⁶.**

L'orientation 62 relative à la « répartition de l'urbanisation en fonction des caractéristiques des secteurs » semble par ailleurs de nature à affaiblir la portée des orientations qui préconisent un recentrage urbain de l'urbanisation. Elle introduit en effet des dispositions qui permettent la densification et l'extension des bourgs et des villages, sans exclure les extensions dans les hameaux. **Cette orientation, sauf démonstration inverse, laisse ouverte sans contrôle les possibilités de poursuite de l'étalement urbain et du mitage du territoire.**

La MRAe entend également rappeler que l'article L. 141-12 du code de l'urbanisme permet de définir des objectifs d'offre de logements par communes, dans la perspective de privilégier les constructions nouvelles sur les secteurs où des densités plus élevées sont envisageables.

La MRAe recommande donc de réinterroger les possibilités d'ouvertures à l'urbanisation à faible densité, notamment en première couronne de l'agglomération, et les possibilités d'extensions sans règles opposables dans les hameaux.

b) densité et consommation d'espace pour le développement de l'activité économique

Les consommations d'espace envisagées pour le développement économique sur la période 2007-2016 portent sur 20 hectares par an en moyenne, comparés aux 40 hectares consommés sur la période 2007-2016¹⁷. La rédaction de l'orientation 15 indique toutefois une enveloppe foncière totale dédiée à l'activité de 255 ha à horizon 2030, incluant les surfaces déjà artificialisées, sans donner aucune précision sur les possibilités d'accueils supplémentaires dans les espaces déjà artificialisés.

La MRAe considère qu'un état précis des possibilités de satisfaction des besoins en développement de l'activité économique, sans nouvelle artificialisation des sols, devrait être préalablement dressé. Les besoins d'extension éventuels, qui en découlent, doivent être justifiés en cherchant à limiter au maximum les consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

c) Consommation d'espace pour le tourisme

Plusieurs orientations du document d'orientation et d'objectifs sont de nature à générer des consommations d'espace pour le tourisme, avec des incidences qui semblent insuffisamment analysées.

¹⁵ Cf. Document d'orientations et d'objectifs, p. 50.

¹⁶ Cf. Document d'orientations et d'objectifs, p. 50.

¹⁷ Cf. Diagnostic, p. 155.

Ainsi, les orientations 26 et 27 du document précité évoquent la création de stationnements pour développer l'accessibilité des sites touristiques majeurs et développer le sport en pleine nature¹⁸. Pour mémoire, la règle 15 du SRADDET Nouvelle-Aquitaine recommande que les SCoT identifient les sites touristiques majeurs du territoire, décrivent leur niveau de desserte actuelle, tous moyens de transports confondus, et évaluent le potentiel de développement des alternatives à la voiture individuelle. **Or, si le diagnostic du SCoT identifie bien les sites majeurs du territoire¹⁹, leur niveau de desserte et le potentiel de développement d'alternatives à la voiture ne fait pas l'objet d'une analyse. Il conviendrait de compléter le rapport sur ce point.**

Au surplus, le dossier ne présente pas de mesure visant à éviter, réduire ou compenser les incidences de ces orientations, notamment eu égard aux questions d'imperméabilisation des sols qu'elles soulèvent. **Des mesures d'évitement, de réduction, et à défaut de compensation des impacts devraient donc être prévues pour répondre à cet enjeu.**

Enfin, la MRAe constate que le SCoT prévoit, à travers les orientations 96 et 101, des possibilités d'autoriser des aménagements « participant à la valorisation paysagère, écologique, pédagogique, touristique ou de loisirs » au sein des espaces naturels. Les impacts de ces orientations sont insuffisamment analysés dans le rapport, notamment pour ce qui concerne la question des consommations d'espaces.

La MRAe relève l'insuffisance de l'analyse des incidences pour ce qui concerne le développement du tourisme. **Elle demande donc que ce point soit développé, avec des éléments sur les perspectives de fréquentation, les impacts éventuels sur les réseaux, les équipements et l'environnement, en particulier dans les zones à fort enjeu. Un bilan des surfaces consommées pour le tourisme, sur la période précédente et à horizon 2030, devrait être établi.**

4. Prise en compte de l'environnement

De façon générale, le document d'orientation et d'objectifs du SCoT de l'agglomération de Limoges développe, à travers l'atlas sur les continuités écologiques et les orientations qui y sont associées, des orientations qui sont de nature à protéger les espaces naturels du territoire.

On note toutefois des mesures dérogatoires qui interrogent, telle l'orientation 96 qui vise à interdire, au sein des réservoirs de biodiversité, toute construction à vocation d'habitation et d'activité et toute imperméabilisation nouvelle, sauf s'il s'agit de constructions ou d'aménagements répondant à un intérêt collectif ou participant à la valorisation écologique, pédagogique, touristique et de loisirs des sites, ou s'il s'agit de constructions visant à permettre la valorisation économique de la forêt et des espaces agricoles (voies d'accès, espaces de stockage, plateforme de transformation). Ou encore l'orientation 101, qui interdit les constructions en zone humide mais autorise les constructions d'intérêt collectif et les aménagements participant à la valorisation écologique, paysagère, pédagogique, touristique et de loisirs des espaces et des milieux humides.

Des réserves persistent donc sur la bonne prise en compte de l'environnement par le projet, liées aux incertitudes sur les consommations d'espaces pour le développement du tourisme, des activités de loisirs et des énergies renouvelables. Afin de les lever, il convient d'explicitier les incidences de la mise en œuvre de la révision du SCoT sur les secteurs fragiles, en particulier les sites Natura 2000, et de définir des secteurs dans lesquels les dérogations prévues par les orientations 96 et 101 ne devraient pas être possibles.

Pour ce qui concerne la gestion des eaux, le diagnostic du SCoT fait état d'une gestion des eaux pluviales insuffisante à l'échelle du territoire, hors Limoges Métropole, et des risques d'aggravation des phénomènes de ruissellement liés à l'urbanisation. Le SDAGE Loire-Bretagne recommande en outre que les SCoT mentionnent des dispositions exigeant des PLU qu'ils comportent des mesures relatives à l'imperméabilisation et aux rejets à un débit de fuite limité appliquées aux constructions nouvelles et aux extensions des constructions existantes. **Il convient de préciser si, dans le cadre de l'orientation 85 relative à la réalisation ou mise à jour des zonages d'assainissement, un travail spécifique sur le volet « eaux pluviales » est prévu.**

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

Le projet de révision du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Limoges a pour objectif d'encadrer le développement intercommunal à l'horizon 2030.

Pour une meilleure appréhension des enjeux et des effets de la révision du SCoT, la MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par un état des lieux des documents d'urbanisme locaux, existants et en projet.

¹⁸ Cf. Document d'orientations et d'objectifs, p. 35.

¹⁹ Cf. Diagnostic, p. 44.

S'agissant des orientations retenues, l'avis de la MRAe est très réservé sur le sujet des consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers induites, excessives et écartées de l'objectif de réduction des consommations foncières du SRADDET Nouvelle-Aquitaine.

Pour ce qui concerne le logement, l'objectif affiché d'un développement prioritaire du pôle urbain et des pôles d'équilibre n'est pas assuré par des mesures suffisamment encadrées et opposables. Par ailleurs, des compléments sur les modalités de prise en compte des problématiques d'assainissement, d'exposition aux risques et de protection des milieux écologiquement fragiles sont attendus dans les secteurs de développement de l'urbanisation.

S'agissant du développement économique, les besoins d'extension des zones d'activité existantes sont insuffisamment démontrés, notamment en l'absence d'un état des possibilités de développement sans nouvelles artificialisations des sols.

L'analyse des incidences des orientations relatives au secteur du tourisme doit être prolongée. La compatibilité des orientations en la matière avec les objectifs de protection de l'environnement, particulièrement dans les secteurs les plus fragiles, doit être mieux démontrée.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 16 juin 2020

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent délégué



Gilles PERRON