



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe)
de Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du plan local
d'urbanisme de la commune des Billanges (Haute-Vienne)**

n°MRAe 2021ANA49

dossier PP-2021-11041

Porteur du Plan : Commune des Billanges

Date de saisine de l'autorité environnementale : 26 avril 2021

Date de saisine de l'agence régionale de santé : 6 mai 2021

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 2 septembre 2020 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 23 juillet 2021 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Raynald VALLEE.

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

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune des Billanges, située dans le département de la Haute-Vienne, à une trentaine de kilomètres au nord-est de Limoges, en limite avec le département de la Creuse.

La commune est membre de la communauté de communes Élan Limousin Avenir Nature (ELAN) qui compte 24 communes et environ 28 000 habitants ; elle est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération de Limoges approuvé le 7 juillet 2021.

Actuellement régie par le règlement national d'urbanisme (RNU), la collectivité a engagé le 27 octobre 2017 l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU).



Figure 1 : Localisation de la commune des Billanges (source : google maps)

La commune, qui compte 298 habitants en 2015 sur un territoire de 2 261 hectares, envisage d'accueillir vingt habitants supplémentaires au cours des quinze prochaines années. Selon le dossier présenté, elle affiche la mobilisation de 2,1 hectares pour la construction de 21 nouveaux logements en densification du tissu urbain existant et en extension.

Les Billanges est une commune rurale, marquée par le relief vallonné des premiers contreforts occidentaux du Massif Central et par des paysages majoritairement forestiers, qui laissent place à une occupation des sols agricole sur les plateaux, sous forme de prairies bocagères d'élevage ou de grandes cultures. Le bâti, peu présent et disséminé, ne renvoie qu'une empreinte légère des activités humaines. Le réseau hydrographique dense a modelé le territoire et lui confère une richesse paysagère et écologique, notamment le long de la vallée du Taurion, principal cours d'eau qui marque la limite sud-est de la commune.

La vallée du Taurion et affluents étant par ailleurs classée site Natura 2000 au titre de la Directive « Habitats-Faune-Flore », le projet d'élaboration du PLU des Billanges fait l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au maître d'ouvrage, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

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. Le projet d'élaboration du PLU arrêté et son évaluation environnementale font 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 rapport de présentation répond aux exigences des dispositions des articles R 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme. Il est proportionné aux enjeux du territoire et aux effets potentiels de la mise en œuvre du PLU.

Les différentes thématiques abordées par le diagnostic territorial sont clairement présentées et permettent au public de mesurer l'intérêt de leur prise en compte dans le cadre de l'élaboration d'un PLU. Le rapport propose une analyse pertinente de ces thématiques, ciblées à l'échelle de la commune, et mises en perspective avec les dynamiques à l'œuvre sur les territoires voisins.

La MRAe relève avec intérêt la qualité de la mise en page du rapport, la présence de synthèses thématiques ainsi que de nombreuses illustrations et cartes qui facilitent l'appréhension du dossier. Le diagnostic territorial synthétise chacun des enjeux dans un chapitre dédié ; ils sont également cartographiés, ce qui permet de localiser les secteurs d'intérêt de la commune. La formulation claire et synthétique des enjeux en fin de diagnostic favorise l'articulation avec la partie justifiant les choix retenus pour définir le projet de développement communal.

Le résumé non technique reprend les principaux éléments du diagnostic territorial ainsi que les justifications des choix retenus dans le PLU. Il permet un accès synthétique et pédagogique à l'ensemble du dossier, qui aurait pu être renforcé s'il n'était pas positionné à la fin du rapport¹.

La MRAe considère que le résumé non technique pourrait utilement être placé au début du rapport de présentation pour faciliter l'accès du public à l'information.

Certains éléments d'analyse ne s'appuient pas sur les données les plus récentes à disposition ; les données de l'INSEE datent de 2015 alors que des données plus récentes existent, et des documents cadre tels que le Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'équilibre des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine ou le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération de Limoges, qui n'étaient pas encore approuvés pendant l'élaboration du PLU des Billanges², doivent être pris en compte dans le dossier.

La MRAe recommande d'actualiser le dossier par les informations les plus récentes, en faisant notamment référence aux documents de niveau supérieur tels que le SRADDET ou le SCoT de l'agglomération de Limoges.

Le rapport de présentation propose un système d'indicateurs de suivi³ qui couvre de multiples thématiques, dont les enjeux environnementaux identifiés sur le territoire, ce qui permettra par la suite d'évaluer la mise en œuvre du plan local d'urbanisme de manière complète du point de vue des incidences sur l'environnement. Le système pourrait néanmoins être simplifié en ne conservant que les indicateurs les plus représentatifs des dynamiques identifiées sur le territoire. De plus, le système d'indicateurs ne fournit pas de valeurs de référence (état initial des données et objectif à atteindre), ce qui ne permet pas d'envisager son suivi, ni d'être assuré de la disponibilité de chaque indicateur.

La MRAe recommande de simplifier le système d'indicateurs et d'en préciser les valeurs de référence pour permettre l'évaluation en continu du document d'urbanisme.

B. Diagnostic et analyse de l'état initial de l'environnement

1. Démographie et logements

Le rapport permet d'appréhender aisément les évolutions démographiques de la commune des Billanges depuis 1968. Après une diminution de la population entre 1968 et 1990 (perte de 179 habitants) qui s'explique par un exode rural au profit des pôles urbains, un phénomène de périurbanisation des communes d'Ambazac et de Limoges a entraîné une légère croissance de la population entre 1990 et 2010 (+ 22 habitants) qui ne s'est pas poursuivie ces dernières années. Le taux de croissance annuelle est passé de + 0,6 % entre 1999 et 2010 à - 0,6 % de 2010 à 2015. Le solde naturel étant négatif depuis les années 1968, cette évolution reflète une baisse du solde migratoire passant de + 0,9 % à - 0,1 % entre 2010 et 2015. Le dossier fait par ailleurs état d'une population âgée qui tend à augmenter et d'une taille des ménages stable depuis 1990 (2,1 personnes par ménage).

Il est dénombré 245 logements en 2015 dont 143 résidences principales, 53 résidences secondaires. De plus 48 logements, soit 20 % du parc communal, sont vacants alors que les taux de vacance à l'échelle du département de la Haute-Vienne ou de la communauté de communes ELAN s'élèvent respectivement à 10 et 11 %. Le rapport présente les différentes typologies de logements vacants recensés sur le territoire⁴, mais le dossier ne réussit à identifier que 28 des 48 logements vacants inventoriés par l'INSEE. Seuls dix de ces logements se situent au sein du bourg (dont sept sont à vendre), et une proportion importante correspondrait à des gîtes en désuétude car, selon le rapport, ne bénéficiant plus d'aide pour leur maintien.

La MRAe recommande de compléter le rapport par une analyse détaillée de l'ensemble des logements vacants recensés sur la commune afin d'identifier le nombre total de biens mobilisables.

1 Rapport de présentation Tome 2 – chapitre IV, p.191

2 Le SRADDET a été approuvé le 27 mars 2020 ; le SCoT de l'agglomération de Limoges vient d'être approuvé le 7 juillet 2021.

3 Rapport de présentation Tome 2 – chapitre II.D, p.158 à 161

4 Rapport de présentation Tome 1, p.122

2. Armature territoriale

Le dossier présente un territoire rural à l'urbanisation diffuse constituée du bourg des Billanges, de plusieurs hameaux et de fermes isolées répartis sur tout le territoire communal selon un mode de « semi-dispersion », l'habitat étant soit regroupé en hameau, soit isolé. Afin de distinguer les ensembles bâtis des hameaux de ceux des groupes de constructions isolées, le rapport propose une analyse détaillée de l'organisation du bourg et des différents hameaux.

La MRAe relève que l'analyse urbaine qui figure dans le dossier permet d'appréhender l'armature territoriale, et d'identifier les hameaux appelés « centralités secondaires » qui, selon le rapport, sont les seules entités en dehors du bourg susceptibles d'accueillir un développement.

3. Ressource en eau et gestion de l'eau

La commune appartient au bassin versant de la Loire, partagée entre le secteur hydrographique de la Vienne au Sud, et de la Gartempe au Nord. Le rapport précise que la densité du réseau hydrographique à l'échelle intercommunale est liée à la présence des monts d'Ambazac au Nord, ainsi qu'à celle du plateau de Millevaches à l'Est, dont les reliefs donnent naissance aux principaux cours d'eau qui jalonnent le territoire. La commune est ainsi traversée par quatre cours d'eau : la rivière du Taurion marque la limite sud-est de la commune, les ruisseaux des Colles, des Égaux et de la Jonchère entaillent quant à eux le territoire selon un axe nord-sud.

Ces cours d'eau présentent un état écologique qualifié de moyen, voire de médiocre pour le ruisseau des Égaux ; seul le ruisseau de la Jonchère a atteint le bon état écologique en 2015. Le diagnostic ne communique pas les données relatives à l'état chimique des cours d'eau, ce qui ne permet pas d'évaluer la présence de pollutions éventuelles, issues par exemple de rejets des eaux usées ou de l'utilisation de fertilisants ou de pesticides.

a) Eau potable et défense incendie

La commune des Billanges possède sa propre ressource en eau. Situé au Nord du bourg, le captage du Puy de l'Âge assure, selon le dossier, une production d'eau suffisante pour l'ensemble de la commune, dont la consommation s'élevait à 15 500 m³ en 2016. L'eau est stockée dans deux réservoirs, l'un situé dans le bourg, l'autre au niveau du hameau des Égaux. Cependant, le dossier ne précise pas l'état du réseau d'adduction d'eau potable. En raison de l'absence de traitement des eaux, le rapport fait état d'une demande de l'agence régionale de santé (ARS) quant à la nécessité de traiter et désinfecter les eaux prélevées sur la commune ; aucune information ne figure dans le diagnostic pour évaluer si une démarche en ce sens a été engagée par la collectivité.

Concernant la défense incendie, le rapport présente une carte permettant de localiser les équipements existants. Il indique toutefois que certains bâtiments ne sont pas couverts par un système de défense incendie car situés à plus de 200 mètres d'un ouvrage.

La MRAe considère qu'il est nécessaire de compléter les informations sur la défense incendie ainsi que sur la ressource en eau potable, notamment la performance du réseau et les modalités de traitement de la ressource, afin de s'assurer de la faisabilité du projet communal.

b) Assainissement des eaux usées et pluviales

Le système d'assainissement des Billanges est en grande partie unitaire dans le bourg, et autonome sur le reste du territoire. Seul le bourg dispose d'une station d'épuration qui a permis de collecter en 2017 les eaux usées d'une quinzaine d'habitants pour un nombre de 34 abonnés potentiels, soit une capacité résiduelle de 19 équivalent-habitant (EH). Toutefois, en raison de l'obsolescence de la station d'épuration, un nouveau projet d'équipement d'assainissement collectif est actuellement à l'étude ; sa réalisation sera, selon le dossier, un préalable au raccordement des extensions urbaines prévues dans le cadre du PLU. Le rapport indique que le taux de conformité des installations autonomes s'élevait à 74,4 % en 2018 ; il ne précise cependant pas l'aptitude des sols à l'infiltration des eaux, ce qui permettrait d'appréhender les secteurs favorables ou défavorables à l'assainissement individuel.

Le rapport identifie par ailleurs les enjeux relatifs à la gestion des eaux pluviales et les mesures à mettre en place⁵ pour éviter toute dégradation de la qualité des milieux récepteurs par le ruissellement des eaux dans les fossés et ruisseaux du territoire.

La MRAe recommande de préciser dans le rapport de présentation les travaux d'amélioration envisagés pour développer un système d'assainissement séparatif.

5 Rapport de présentation Tome 2 – chapitre II, p.172

4. Patrimoine bâti, paysager et naturel

L'église de la Nativité de Saint-Jean-Baptiste, située dans le bourg des Billanges, fait l'objet d'une inscription au titre des monuments historiques. La commune est par ailleurs concernée par le périmètre de protection de deux monuments inscrits situés en dehors de son territoire : *le camp de César, enceinte quadrilatrate* et *le domaine de Valmate*. Le rapport complète cette approche sur le patrimoine bâti par une analyse de la typologie du bâti ancien, en mettant notamment en avant ses spécificités architecturales. Aucun recensement de ce patrimoine ne figure cependant dans l'état initial de l'environnement.

Le rapport propose une analyse du paysage très riche, menée à différentes échelles, sous l'angle de thématiques spécifiques (relation entre paysage et agriculture, paysage et bâti), qui permet de cerner les spécificités paysagères des Billanges, et de justifier les enjeux et pistes d'actions que le diagnostic soulève.

Les paysages sont décrits comme ruraux et particulièrement préservés de l'urbanisation, ce qui génère un enjeu d'intégration des nouvelles constructions. Le diagnostic s'appuie sur ce constat pour inciter les nouveaux projets à s'inspirer des atouts du territoire et pour questionner la localisation des futurs secteurs d'extension ; la MRAe relève que le rapport encourage une démarche en ce sens à travers l'analyse paysagère et urbaine du bourg et de chacun des hameaux.

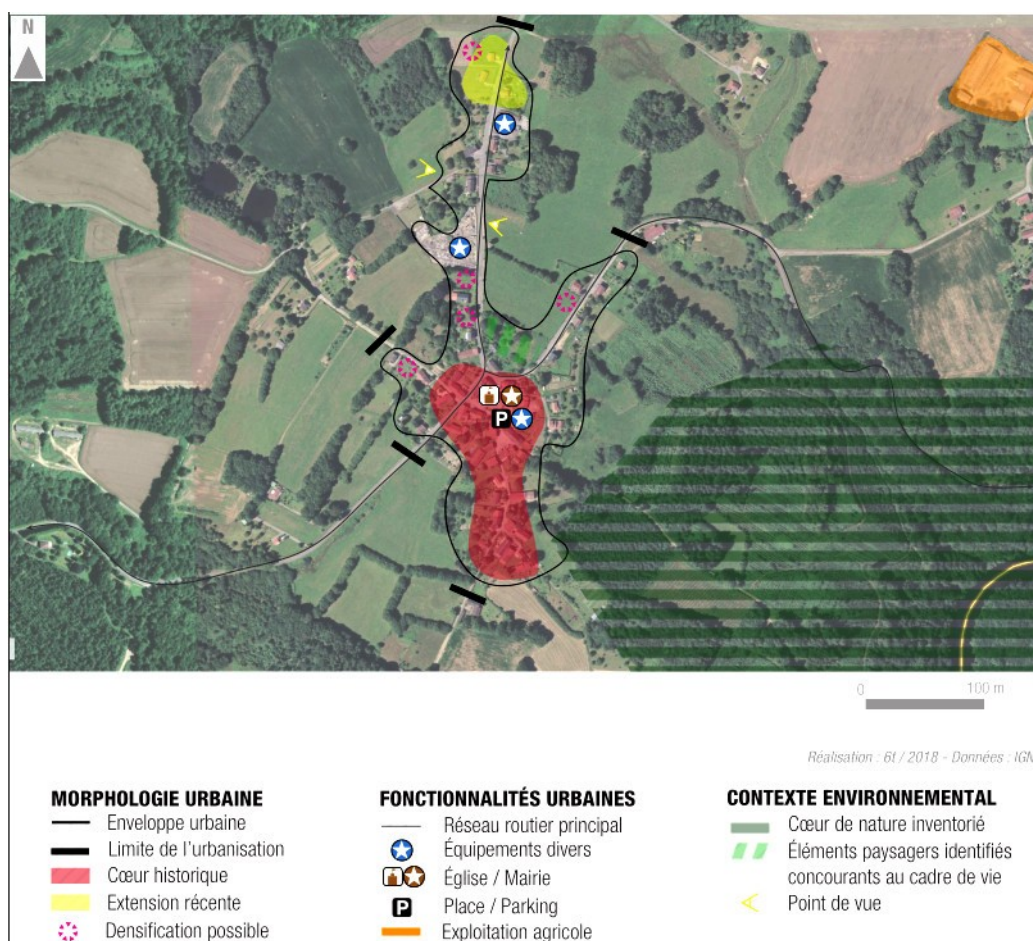


Figure 2: Analyse de la typologie urbaine du bourg des Billanges (source : rapport de présentation - Tome 1, p.88)

Différentes mesures de protection réglementaire et d'inventaire attestent de la richesse des milieux naturels du territoire. La commune est en effet concernée par la présence du site Natura 2000 de la *vallée du Taurion et affluents* et par trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) : la *vallée du Taurion, des sources à la confluence avec la Vienne*, la *vallée du Taurion à l'aval du barrage de l'Étroit* et le *site à chauves-souris : caves et bois de Valmate*. Les milieux naturels de la vallée du Taurion sont constitués de gorges sauvages et boisées, de zones tourbeuses, de landes sèches à humides et de pelouses. Sur le plan faunistique, le Taurion présente un intérêt particulier pour les populations d'écrevisses à pattes blanches, les moules perlières et la loutre. Le site des caves et bois de Valmate est principalement localisé en dehors de la commune, dans les monts d'Ambazac, mais il couvre des forêts communales assez anciennes de feuillus qui permettent le maintien d'importantes colonies de chauves-souris et d'insectes saproxyliques (liés aux vieux bois).

Pour illustrer ce patrimoine naturel, le diagnostic cite également la bibliographie qui recense 196 espèces de faune et 405 espèces de flore sur la commune. Un inventaire des zones humides a enfin été réalisé par l'établissement public du bassin de la Vienne, mais le rapport ne propose qu'une cartographie d'ensemble des zones humides recensées sur la commune alors que des zooms, notamment au niveau des secteurs bâtis, permettraient d'identifier les zones les plus sensibles.

La MRAe recommande de confirmer la caractérisation des zones humides en application des dispositions⁶ de l'article L. 211-1 du Code de l'environnement, modifié par la loi du 24 juillet 2019 renforçant la police de l'environnement (critère pédologique ou floristique). Elle recommande également de préciser la cartographie des zones humides, avec une représentation à une échelle plus fine, afin de localiser les secteurs à enjeux.

L'analyse du fonctionnement écologique du territoire s'appuie sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) du Limousin, adopté en 2015, mais elle ne prend pas en compte les réflexions sur la trame verte et bleue engagées dans le cadre du SCoT de l'agglomération de Limoges. Le rapport propose néanmoins une déclinaison pertinente des continuités écologiques à l'échelle de la commune, dont une carte de synthèse permet d'identifier et de hiérarchiser les éléments les plus notables, la vallée du Taurion constituant la trame principale.

La richesse de la commune réside aussi dans ses continuités humides et aquatiques, dans ses milieux boisés qui constituent la majorité des réservoirs et corridors de biodiversité ; le rapport souligne en effet que l'imbrication de ces différents types de milieux est source d'interactions fortes pour les espèces animales et végétales. L'analyse est enfin complétée par l'identification des éléments de fragmentation de la trame verte et bleue. La MRAe souligne l'intérêt et la qualité de la définition de la trame verte et bleue au sein du rapport, qui justifie clairement les enjeux de préservation de la qualité des eaux et des milieux boisés.

5. Risques et nuisances

Le territoire communal est concerné par le risque industriel, en raison de la présence sur la commune limitrophe de la Jonchère-Saint-Maurice d'une entreprise de fabrication d'explosif, faisant l'objet d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Le territoire est également concerné par le risque de rupture du barrage de l'Étroit, et par le risque inondation, la vallée du Taurion étant recensée au sein de l'atlas des zones inondables diffusé le 1^{er} décembre 2000.

Le rapport fait état de deux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), de type agricole, susceptibles de générer des nuisances. Le diagnostic identifie par ailleurs les risques de conflits d'usages liés à la progression de l'urbanisation sur les espaces agricoles et permet de localiser précisément les bâtiments agricoles qui génèrent, dans le règlement graphique du projet communal, des périmètres d'inconstructibilité réciproques avec les zones d'habitat.

Le diagnostic mentionne enfin la présence sur la commune de trois sites Basias⁷ résultant d'un inventaire à l'échelle nationale permettant d'identifier les sites potentiellement pollués. Une carrière et deux sites ayant cessé leur activité sont inventoriés sur les Billanges et seront à prendre en compte dans le projet de PLU.

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

1. Justification du projet communal et consommation d'espaces agricoles et naturels

a) Accueil de population et construction de logements

Le rapport de présentation expose les trois scénarios de développement envisagés par la collectivité : un scénario de croissance démographique faible (0 % par an), un scénario de croissance modérée (+ 0,2 % par an) et un scénario de croissance forte (+ 0,4 % par an). Alors que le dossier fait état d'une baisse de la population depuis 2010 (-0,6 % par an entre 2010 et 2015), la collectivité a pourtant retenu le scénario de croissance le plus élevé (+ 0,4 % par an), qui correspond à un accroissement de la population de 20 habitants supplémentaires par rapport à 2015, pour atteindre une population de 318 habitants en 2030. Pour justifier ce choix, les élus s'appuient, selon le dossier, sur un contexte favorable à un renforcement de l'évolution démographique communale : l'opportunité d'élaboration d'un PLU ou le projet de développement d'une station touristique à l'échelle intercommunale sont ainsi pris en compte, ainsi que la proximité des pôles d'emplois d'Ambazac et de Limoges, renforcée par un plus grand désir de la population à vivre à la campagne.

⁶ Cet article définit notamment les zones humides comme « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année »

⁷ BASIAS est une base nationale recensant les sites industriels, abandonnés ou en activité, susceptibles d'engendrer une pollution de l'environnement.

La MRAe relève que les dernières données disponibles de l'INSEE (2018) font état d'une population de 285 habitants, soit une perte de 13 habitants supplémentaires par rapport au niveau de population de 2015. Elle recommande de reconsidérer son projet communal en prenant en compte les dernières tendances démographiques.

Afin d'évaluer le nombre de logements nécessaires à la réalisation du projet communal, le rapport de présentation détaille le nombre de logements permettant l'accueil des nouvelles populations et le nombre de logements nécessaires au maintien de la population déjà installée (calcul du point mort⁸). Un besoin de construction de 21 nouveaux logements est ainsi évalué, ce qui correspond, sur les quinze prochaines années, à un rythme de production de 1,3 logements par an. Un besoin de onze logements est estimé pour maintenir la population en place et, en s'appuyant sur une hypothèse de deux personnes par ménage, de dix logements pour l'accueil de vingt habitants supplémentaires.

Aucun des 48 logements vacants recensés par l'INSEE sur la commune n'est mobilisé, au motif que le seul maintien du stock de logements vacants à un niveau constant est un objectif ambitieux faute de moyens mis à disposition d'une collectivité pour assurer, en milieu rural, la reconquête de ce type de logement. Concernant l'évolution du nombre de résidences secondaires, le calcul prévoit une augmentation de cinq résidences secondaires au cours des quinze prochaines années, mais ne justifie pas le choix de s'inscrire à l'inverse d'une tendance qui avait entraîné une diminution de cinq résidences secondaires entre 1999 et 2015.

La MRAe recommande de réinterroger le calcul du point mort, en envisageant notamment un objectif plus ambitieux de résorption d'une partie de la vacance dont le niveau est très élevé sur la commune, afin d'affiner les projections relatives aux besoins de logements neufs.

Le règlement autorise, par ailleurs, le changement de destination de 18 bâtiments agricoles pour de l'habitat en zones naturelles et agricoles. Ce potentiel devrait être comptabilisé dans les logements mobilisables et venir en déduction des logements neufs à construire.

La MRAe recommande d'estimer le nombre de bâtiments effectivement mobilisables parmi les bâtiments agricoles pouvant changer de destination afin de ré-évaluer le nombre de nouveaux logements nécessaires pour le projet communal.

b) Analyse des capacités de densification

Le rapport évalue un besoin de 2,1 hectares pour l'accueil de 21 nouvelles constructions, en se basant sur une taille moyenne de parcelles de 1 000 m², soit une densité de 10 logements à l'hectare. La MRAe relève que la densité ciblée par la collectivité correspond aux objectifs de densité fixés par le SCoT de l'agglomération de Limoges pour les communes telles que les Billanges, situées dans la troisième couronne de Limoges.

Le diagnostic livre une analyse fine des capacités de densification et de mutation des noyaux bâtis sur la commune. Selon le dossier, Les groupes d'habitations isolées, considérés comme trop petits et issus du mitage n'ont pas vocation à se développer. Neuf critères sont définis dans le rapport⁹ pour analyser le potentiel d'urbanisation des hameaux. Seuls le bourg et le hameau d'Entrecolles ont été retenus pour accueillir le développement urbain de la commune.

L'analyse du potentiel de densification menée sur les parties actuellement urbanisées du bourg et du hameau d'Entrecolles a permis de comptabiliser une disponibilité foncière totale de 2,2 hectares en dents creuses qui représente, après application d'un coefficient de rétention foncière de 0,50, un potentiel foncier constructible en densification de l'ordre de 1,1 hectares.

La MRAe relève que les critères de sélection utilisés pour retenir les parcelles susceptibles d'être urbanisées en densification et en mutation ou, au contraire, les écarter, permettent de justifier et d'évaluer le potentiel foncier mobilisable.

En complément, le dossier identifie un besoin foncier d'un hectare en extension de l'urbanisation pour atteindre les objectifs de croissance démographique fixés par la collectivité. Les parcelles destinées à accueillir ces extensions urbaines sont toutes situées au sein du bourg et font l'objet d'un classement en zone urbaine Ub et en zone à urbaniser 1AU dans le projet de PLU. Le rapport préconise néanmoins d'étendre le foncier à mobiliser en extension de l'urbanisation à 1,2 hectares pour privilégier des unités foncières de 1 250 m², plus cohérentes avec le caractère rural de la commune.

8 En matière d'habitat, le point mort correspond au nombre de logements qu'il est nécessaire de construire pour maintenir la population déjà présente sur le territoire en tenant compte du phénomène de desserrement des ménages, du renouvellement du parc de logements et de l'évolution des résidences secondaires et des logements vacants.

9 Rapport de présentation – Tome 1, p.94 : Critère 1. La cohérence architecturale / 2. Les contraintes environnementales / 3. La vulnérabilité paysagère / 4. Le potentiel de développement touristique / 5. La localisation / 6. La couverture numérique / 7. L'aptitude à l'assainissement autonome (faible ou défavorable) ou s'il existe un projet d'assainissement collectif / 8. L'absence d'une exploitation agricole en activité / 9. Le mode de développement urbain adapté (pas de linéaire ni de mitage)



Figure 3: Analyse des capacités de densification du bourg et du hameau d'Entrecolles
(source : rapport de présentation - Tome 2, p.56)

La MRAe relève que l'affectation d'un coefficient de 20 % dédié à la réalisation des voiries et réseaux divers génère une emprise foncière totale de 1,5 hectares, 50 % supérieure aux besoins initialement identifiés en extension de l'urbanisation.

La MRAe considère qu'une augmentation de la taille des parcelles constructibles ne permet pas de répondre à un objectif de préservation du caractère rural de la commune ; la protection de la ruralité s'exprimant à travers une démarche visant à limiter la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers du territoire, qu'une taille réduite des unités foncières favorise. La MRAe recommande en conséquence de respecter des objectifs de densité a minima de dix logements à l'hectare, pour répondre aux préconisations du SCoT de l'agglomération de Limoges, et de s'inscrire dans une démarche de meilleure maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

c) Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Le rapport s'est appuyé sur une analyse des permis de construire achevés entre 2007 et 2018 pour extrapoler le calcul de la consommation d'espaces sur la période 1999 à 2015. Cette consommation estimée à 4,1 hectares a permis l'accueil de dix habitants et la réalisation de 33 nouvelles habitations, sur des parcelles d'une superficie moyenne d'environ 1 250 m².

La MRAe relève que les besoins fonciers identifiés dans le projet de PLU, initialement estimés à 2,1 hectares dans le dossier, ne tiennent pas compte d'un secteur d'urbanisation futur 2AU d'une superficie de 0,8 hectare, ni d'une zone 1AUT d'implantation future d'activités touristiques qui s'étend sur 0,6 hectare. Comme vu précédemment, ce besoin n'intègre pas non plus l'augmentation de 0,5 hectare de l'emprise foncière dédiée aux extensions urbaines. Au total, la MRAe estime que le projet de PLU permet une artificialisation des sols de l'ordre de 4 hectares, soit une consommation équivalente à celle constatée sur la période 1999 – 2015.

La MRAe rappelle que le SRADDET Nouvelle-Aquitaine fixe comme objectif de réduire de 50 % la consommation d'espace à l'échelle régionale, par un modèle de développement économe en foncier.

La MRAe attend en conséquence un réexamen des besoins en foncier induit par le projet communal afin de réduire la prévision de consommation d'espaces, en cohérence avec l'objectif régional attendu.

2. Choix des zones ouvertes à l'urbanisation

Le projet communal comprend deux zones 1AU et 2AU¹⁰ ouvertes à l'urbanisation à vocation principale d'habitat, et une zone 1AUt à vocation d'activités touristiques, toutes situées dans le bourg. Si le rapport propose une analyse du contexte environnemental de chacun de ces secteurs, la MRAe note qu'ils n'ont fait l'objet d'aucune investigation de terrain permettant de révéler leurs sensibilités écologiques, notamment en ce qui concerne la présence d'espèces protégées.

La MRAe recommande de justifier les choix des sites de développement. Elle considère que le diagnostic environnemental des secteurs d'extension de l'urbanisation (zonages 1AU, 1AUt et 2AU) devrait être complété d'investigations terrain permettant de préciser et de hiérarchiser les enjeux écologiques afin de choisir le site de moindre impact et de proposer des mesures d'évitement et de réduction de ces enjeux sur les sites choisis.

L'ensemble des zones ouvertes à l'urbanisation sont par ailleurs couvertes par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Celles-ci émergent de l'analyse des secteurs de projet, et donnent des orientations en matière de forme urbaine, de déplacement, de desserte et de paysage.

La MRAe note que le lien juridique de compatibilité entre une OAP et une autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager) a été pris en compte dans le projet de PLU. Celui-ci propose en effet des mesures de protections complémentaires (espaces boisés protégés au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme) qui garantissent plus efficacement les préconisations des OAP, et sont assimilables à des mesures d'évitement des impacts, telles qu'attendues de l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser » lors de l'élaboration d'un document d'urbanisme.

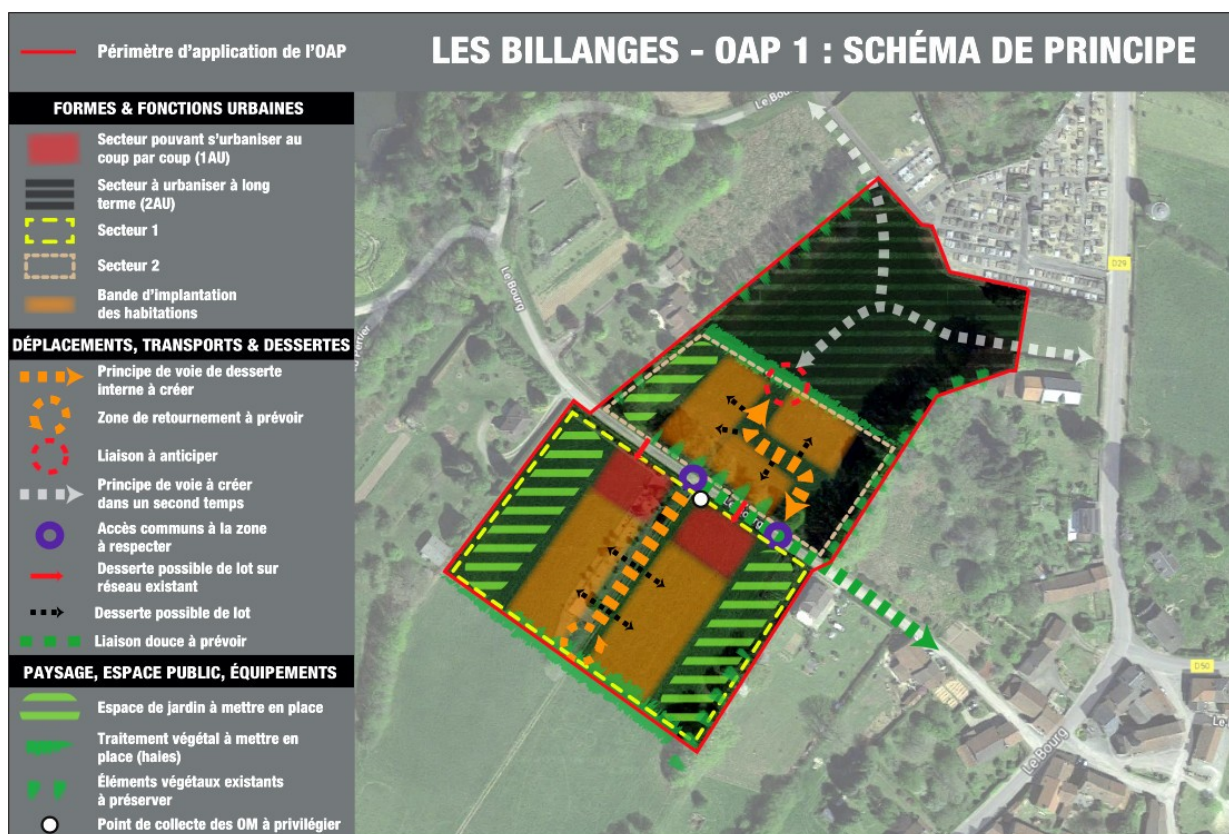


Figure 4: OAP n°1 du bourg des Billanges (source: OAP du PLU des Billanges p.9)

3. Prise en compte de l'environnement et du cadre de vie

a) Protection des milieux et des continuités écologiques

Le projet d'élaboration du PLU s'est attaché à mettre en œuvre différents outils réglementaires permettant une bonne prise en compte des continuités écologiques identifiées dans le cadre du diagnostic.

¹⁰ Le secteur 1AU a vocation à être urbanisé à court terme tandis que l'urbanisation du secteur 2AU nécessitera la révision du PLU

Les réservoirs et corridors boisés sont classés en zone naturelle N. Un zonage spécifique naturel protégé Np permet de couvrir les sous-trames aquatiques et humides, ainsi que les espaces cœur de nature qui correspondent au site Natura 2000 et aux ZNIEFF. Ce zonage exclut toute construction, y compris celles en lien avec l'exploitation forestière, ainsi que les équipements d'intérêt collectifs ou de service public.

La sous-trame bocagère est quant à elle inscrite en zone agricole A ; le rapport précise en effet que la préservation des trames bocagères repose sur le maintien d'une activité agricole.

Enfin, le rapport propose une identification du maillage écologique à une échelle plus fine, en faisant figurer sur le règlement graphique des bosquets et linéaires de haies qui assurent des fonctions de continuités secondaires. Ces espaces font l'objet de prescriptions spécifiques, linéaires ou surfaciques, et d'une protection renforcée au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme.

La MRAe considère que les différentes protections réglementaires mises en œuvre dans le cadre du PLU reflètent une prise en compte proportionnée des enjeux écologiques et sont de nature à conforter la trame verte et bleue sur le territoire.

Le règlement impose une gestion des eaux pluviales à l'échelle de chaque unité foncière. Pour favoriser l'infiltration au sein de la parcelle, le règlement prévoit également la mise en place d'un coefficient de biotope par surface, outil qui impose un ratio de surfaces éco-aménageables¹¹ supérieur à 30 % de l'unité foncière en zone Ub, et supérieur à 50 % de l'unité foncière des secteurs 1AU.

b) Protection du cadre de vie et du patrimoine bâti et paysager

Le projet de PLU prévoit des dispositions spécifiques afin de préserver le patrimoine bâti et paysager de la commune. Le règlement du PLU prévoit ainsi la mise en œuvre d'une protection ponctuelle de seize éléments de patrimoine, listés au sein des annexes réglementaires et repérés sur le règlement graphique. Ces arbres repères et édifices vernaculaires sont protégés au titre de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme ; ils n'ont cependant pas fait l'objet d'une analyse spécifique dans le cadre du diagnostic.

La MRAe considère qu'il est nécessaire de compléter le rapport par une description précise du patrimoine à préserver et par la justification des protections mobilisées pour ces éléments de patrimoine.

Le dossier propose également la mise en place d'une protection au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme de secteurs « trames de jardins à préserver » ; le règlement du PLU y interdit les nouvelles constructions principales bien que ces secteurs soient délimités au sein des zones urbaines Ua et Ub du bourg et du hameau d'Entrecolles. Ces secteurs correspondent à des espaces verts publics ou privés, en lisière urbaine, assurant la transition entre l'espace urbain et l'espace agricole ou naturel.

La MRAe considère que la protection des trames de jardin participe à la préservation du cadre de vie et du paysage rural du bourg et du hameau d'Entrecolles, secteurs identifiés comme support du développement communal.

Le règlement graphique fait apparaître des prescriptions linéaires correspondant aux tracés de voies de circulation (sentiers piétonniers, itinéraires cyclables, chemins de randonnée) dont la conservation, au titre de l'article L. 151-38 du Code de l'urbanisme, permet de valoriser les paysages de la commune et de participer à l'amélioration du cadre de vie.

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

Le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune des Billanges vise à encadrer le développement de son territoire à l'horizon des quinze prochaines années en envisageant l'accueil de vingt habitants supplémentaires.

La qualité du dossier favorise l'appréhension des enjeux du territoire et la compréhension du projet communal. La MRAe relève la mise en œuvre effective d'une démarche d'évaluation environnementale qui cherche en premier lieu à éviter les incidences sur l'environnement, en contenant notamment les possibilités d'extensions de l'urbanisation uniquement au niveau du bourg.

Le projet de développement démographique est cependant en rupture avec les évolutions récentes et se traduit par une perspective de consommation d'espaces supérieure aux 2,1 hectares affichés dans le dossier, et plutôt équivalente à la consommation de la précédente décennie d'environ quatre hectares. Les besoins en surfaces ouvertes à l'urbanisation apparaissent d'autant plus surestimés que la collectivité ne mobilise ni les logements vacants, ni les constructions autorisées à changer de destination, et que les objectifs de densité se révèlent insuffisants et en contradiction avec les orientations en la matière du SCoT de l'agglomération de Limoges.

¹¹ Règlement écrit p.12 : surfaces favorables à l'épanouissement de la nature (biotope) sur une unité foncière, ou favorable à une infiltration des eaux pluviales (espaces verts de pleine terre, surfaces perméables, dalles, toiture ou murs végétalisés).

La MRAe considère donc que le projet doit être revu en reconsidérant tous ces éléments qui sont de nature à permettre au projet de plan local d'urbanisme de s'inscrire dans un objectif de limitation de la consommation d'espaces conforme aux objectifs régionaux du SRADDET.

Fait à Bordeaux, le 23 juillet 2021

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégué

Signé

Raynald Vallée