



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Bretagne sur le projet
de révision de la carte communale
de Saint-Abraham (56)**

n° MRAe : 2022-9987

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne a délibéré par échanges électroniques, comme convenu lors de sa réunion du 19 septembre 2022, pour l'avis sur le projet de la révision de la carte communale de Saint-Abraham.

Ont participé à la délibération ainsi organisée : Florence Castel, Alain Even, Sylvie Pastol, Philippe Viroulaud.

En application du règlement intérieur de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne adopté le 24 septembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la commune de Saint-Abraham pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 7 juillet 2022.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-21 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-17 IV du même code, il en a été accusé réception. Selon l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, la DREAL de Bretagne, agissant pour le compte de la MRAe, a consulté le 7 juillet 2022 l'agence régionale de santé (ARS), délégation départementale du Morbihan, qui a transmis une contribution en date du 9 août 2022.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne, et après en avoir délibéré par échanges électroniques, la MRAe rend l'avis qui suit.

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

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

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

Synthèse de l'avis

Saint-Abraham est une commune rurale située au cœur du département du Morbihan, au sud du bassin de vie de Ploërmel. La commune est identifiée dans le schéma de cohérence territoriale (Scot) du Pays de Ploërmel – Cœur de Bretagne en tant que pôle de proximité avec un rôle à jouer sur le plan résidentiel. La population est de 529 habitants en 2019 (chiffres INSEE) en diminution de 0,4 % par an en moyenne entre 2013 et 2019. Son territoire s'étend sur 6,7 km² avec une urbanisation qui comprend un bourg proche de la route nationale 166. La commune s'est développée le long des axes routiers et de manière diffuse avec plusieurs hameaux qui contribuent au mitage de l'espace.

La commune comporte un corridor écologique situé le long de l'Oust constitutif de la trame verte et bleue (TVB). Des zones humides sont présentes dans le bourg et à proximité des espaces économiques.

Saint-Abraham dispose d'une carte communale approuvée en 2021. Le projet de révision de ce document d'urbanisme consiste à modifier le périmètre de la zone économique, revoir les contours du bourg en augmentant les zones constructibles de 3,27 ha et créer une charte de l'urbanisme afin d'optimiser l'utilisation du foncier pour les projets futurs.

Outre la consommation de terres agricoles et naturelles, les principaux enjeux liés au projet de carte communale sont la préservation de la trame verte et bleue (bocage, zones humides, etc.) et la capacité du système d'assainissement à accueillir le projet.

Les incohérences et le manque de démonstration et d'explication constatés dans le dossier, en particulier sur le nombre d'habitants prévu, sur le nombre de nouveaux logements nécessaires au regard de ces habitants et la surface artificialisée en conséquence, nuisent à la compréhension du projet et ne permettent pas de cerner convenablement ses objectifs et sa justification. Le rapport de présentation devra être repris en conséquence, pour le rendre clair et compréhensible pour le public.

La surface réservée à la zone d'activités est réduite sensiblement, permettant ainsi de préserver des terres agricoles. **En revanche, les nouvelles surfaces consacrées à l'habitat (3,27 ha) qui semblent venir s'ajouter à celles déjà prévues (3,65 ha) dans la carte communale en vigueur approuvée en 2021, restent très élevées à l'échelle de la commune, au regard des objectifs nationaux et régionaux de zéro artificialisation nette à terme et compte-tenu de la baisse de la population communale constatée.**

De manière générale, les incidences sur l'environnement sont abordées, dans le rapport d'évaluation environnementale, de façon beaucoup trop succincte et l'analyse des impacts est trop peu développée. In fine, le dossier se limite à des affirmations d'absence d'impact sans justification réelle, ou de présence d'impact sans proposer de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation (ERC). **L'absence d'incidences notables sur l'environnement n'est donc pas démontrée.**

En l'état actuel, le projet de carte communale ne permet pas d'assurer les conditions d'une planification durable de l'aménagement du territoire, prenant en compte les besoins et les ressources, et conjuguant les dimensions environnementales (dont la gestion économe de l'espace et la préservation des milieux aquatiques, de la trame verte et bleue et des paysages) avec l'objectif de développement visé.

En outre, bien qu'il s'agisse du même bureau d'études, les remarques sur ce document d'urbanisme sont identiques à celles faites pour la précédente révision de la carte communale en janvier 2020¹.

L'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé ci-après.

1 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/7624_revision_cc_saint_abraham_56_publie.pdf

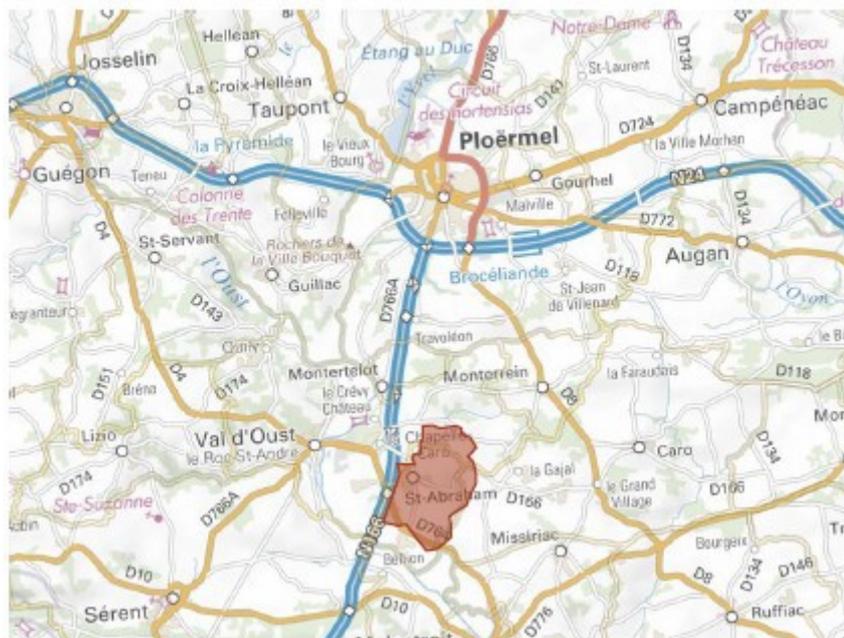
Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un moment où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de carte communale de Saint-Abraham et des enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

Saint-Abraham est une commune située au cœur du département du Morbihan, au sein du bassin de vie de Ploërmel, dans la communauté de communes de l'Oust à Brocéliande. Elle est identifiée dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Ploërmel – Cœur de Bretagne en tant que pôle de proximité avec un rôle à jouer sur le plan résidentiel. Elle bénéficie de la proximité avec la route nationale 166 qui permet de rejoindre Vannes et Rennes.



Source : dossier

Le territoire comprend un linéaire hydrographique de 16 km dont l'Oust, le Raimond et le Coudray qui bordent le territoire. La trame verte et bleue (TVB), déclinée à partir d'une carte du SCoT, comporte un corridor écologique le long de l'Oust. Des zones humides (sols hydromorphes²) sont présentes dans le bourg et à proximité des espaces économiques. Les eaux superficielles sont marquées par des pollutions notamment aux pesticides et aux nitrates. La station d'épuration de Saint-Abraham, située au sud du bourg, dispose d'une capacité nominale de 350 équivalents habitants, ses eaux se rejettent dans le bassin versant de l'Oust.

La population est de 529 habitants en 2019 (chiffres INSEE), en diminution de 0,4 % par an en moyenne entre 2013 et 2019. S'étendant sur 6,7 km², la commune de Saint-Abraham conserve une identité rurale. L'urbanisation s'est faite de manière ponctuelle au sein du bourg et le long des axes routiers, et diffuse dans les principaux hameaux de la commune contribuant au mitage de l'espace et à l'étalement urbain.

Le parc de 262 logements³ est essentiellement constitué de maisons individuelles (98 % du parc). Les 25 résidences secondaires représentent près de 10 % du parc, les 22 logements vacants correspondent à 8,4 %.

La commune accueille sur son territoire, une partie de la zone d'activités du Val d'Oust (36 hectares dont 18 situés sur la commune).

1.2. Présentation de révision de la carte communale

L'objectif de la révision n°3 de la carte communale est de modifier le périmètre de la zone économique, de revoir les contours du bourg et de créer une charte de l'urbanisme pour une meilleure optimisation du foncier pour les projets futurs. Selon le dossier, la commune prévoit une croissance démographique de 0,75 % par an, soit une population de 660 habitants fin 2035 et la construction de 43 nouveaux logements. Le dossier indique que les surfaces supplémentaires destinées à l'habitat sont de 3,27 ha.

Concernant les activités économiques, la modification du périmètre de la zone d'activités du Val d'Oust permet de supprimer 5,3 ha de zone constructible (dans une zone Ui de 13,2 ha) sur un secteur agricole, mais prévoit une extension sur 1 ha sur des secteurs sensibles.

2 Sols hydromorphes : sols montrant des marques caractéristiques d'une saturation régulière en eau.

3 Source INSEE 2019



Carte des potentiels de densification et du nouveau périmètre urbanisable (Source : dossier)

La carte communale de Saint-Abraham a été adoptée en 2005 et a fait l'objet d'une première modification en 2015, puis d'une deuxième approuvée en 2021. Cette dernière prévoyait une croissance de 0,75 % par an jusqu'en 2030 (soit 60 habitants supplémentaires à compter de 2019), et une production de 60 logements. L'avis rendu par l'Ae sur ce projet de révision⁴ soulignait la consommation d'espace par rapport à la croissance identifiée, l'absence de justification de la localisation des extensions et le manque de mesures destinées à éviter, réduire et, à défaut, compenser les incidences négatives sur les zones humides, la trame verte et bleu et les paysages.

4 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/7624_revision_cc_saint_abraham_56_publie.pdf

1.3. Enjeux environnementaux associés

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du projet de carte communale identifiés comme prioritaires par l'autorité environnementale sont :

- la gestion économe du foncier à travers une consommation réduite des sols, espaces naturels et agricoles ;
- la protection des habitats naturels, des zones humides et la qualité du paysage en lien avec la localisation des zones à urbaniser en extension ;
- la capacité du système d'assainissement des eaux usées à accueillir le projet de développement urbain au regard de la qualité du milieu récepteur.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Qualité formelle du dossier et dimensionnement du projet

Pour ce qui concerne l'évolution de la population de la commune, le dossier présente certaines incohérences avec la carte communale en vigueur adoptée en 2021, ainsi qu'avec les chiffres officiels de l'INSEE.

Les références de population sont variables. Ainsi, le dossier se base sur une population initiale de **531** habitants en **2018**, la carte communale en vigueur se réfère à une population de **541** habitants en **2019** tandis que les données de l'INSEE font état d'une population de **529** habitants en **2019**.

Le dossier avance une estimation de **600** habitants en **2022** alors que c'est à l'horizon **2030** que la carte communale en vigueur estime atteindre ce chiffre. Enfin, le dossier estime la population à **660** habitants en **2035**.

La multiplicité des références rend les prévisions d'évolution de la population contradictoires et les objectifs peu clairs. Aucun de ces chiffres n'est cohérent avec le taux de croissance démographique moyen annuel de **0,75 %** inscrit dans la carte communale en vigueur, et encore moins avec le taux moyen annuel de baisse de la population de **-0,4%** constaté entre 2013 et 2019. Si l'objectif de 660 habitants en 2035 était confirmé, cela correspondrait en réalité à une croissance démographique annuelle de **1,38 %** en moyenne, à partir du chiffre INSEE 2019.

Aussi, pour plus de transparence, de lisibilité et de cohérence, le dossier doit fonder ses hypothèses sur des années de référence identiques, par exemple les données 2019 actualisées de l'INSEE, peu discutables et qui confirment les tendances récentes (- 0,4 % de variation annuelle moyenne entre 2013 et 2019).

Avec l'évolution démographique retenue, le projet de PLU mise toujours sur un développement du territoire qui traduit une rupture par rapport aux tendances démographiques observées. La collectivité justifie cet objectif ambitieux par l'application du SCoT qui demande aux pôles relais de s'inscrire dans cette hypothèse de croissance. Les hypothèses de croissance du SCoT ont été analysées comme « sans doute surestimées » dans l'avis de la MRAe⁵ sur ce document datant de 2018.

5 Avis Mrae n° 2018-005980 du 05 juillet 2018 sur le projet d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Ploërmel – Cœur de Bretagne (56).

L'Ae recommande de justifier le scénario démographique retenu et éventuellement de le revoir à la lumière des récentes évolutions démographiques, y compris dans une approche intercommunale, de manière à aboutir à un projet en phase avec la trajectoire démographique du territoire et les orientations en termes de développement durable.

La carte communale actuelle permet de prendre en compte les cadres supra-communaux et notamment le SCoT approuvé le 19 décembre 2018 qui propose, pour la commune de Saint-Abraham, une production de 75 logements entre 2015 et 2035, soit 3 à 4 logements par an. Avec une production de 60 logements à l'horizon 2030, la carte communale en vigueur est dans la trajectoire du SCoT, voire au-delà si on comptabilise les logements produits entre 2015 et 2020⁶. Or, un peu moins de 3 années après⁷ selon la commune, le zonage de la carte communale ne permet pas d'atteindre les objectifs du SCoT de production de 75 logements à horizon 2035.

La commune affiche la construction de 32 logements depuis 2019 et la production de 43 nouveaux logements pour accueillir les 80 habitants supplémentaires prévus soit 1,8 habitants par logements. **La détermination du besoin de construction de logements n'est pas justifiée correctement** : au-delà de la prospective réalisée sur l'évolution démographique de la commune, **le calcul de ce besoin en logements doit être explicité et démontré, calculs à l'appui**, (dessalement, renouvellement⁸, point mort⁹, mobilisation possible des logements vacants...), en précisant le type de logements (habitat collectif, social...). Sans éléments explicatifs, le besoin de 43 nouveaux logements pour accueillir 80 habitants supplémentaires paraît surestimé.

L'analyse du potentiel dans la carte communale en vigueur fournie dans le dossier révèle un potentiel théorique de 31 logements (11 en densification et 20 en extension). Sur les 32 logements construits, 15¹⁰ se trouvent en extension du bourg et 17 dans le bourg. **L'analyse des secteurs de densification proposés ne permet pas d'identifier les 17 logements construits dans le bourg, et en conséquence, le potentiel de densification non utilisé.**

La commune souhaite se saisir de la révision de la carte communale pour ouvrir un nouveau secteur à l'urbanisation, dont elle aurait la maîtrise, en dehors de l'enveloppe actuelle du bourg. Dans un même temps, pour limiter le phénomène de mitage qui a caractérisé l'urbanisation passée, elle entend privilégier le renouvellement urbain et la densification au sein de l'enveloppe urbaine existante conformément au SCoT. Or, **finalement, près de 62 %¹¹ des logements seraient produits en extension de l'enveloppe urbaine et le développement du bourg se poursuit le long des axes routiers.**

L'Ae recommande, pour traduire une véritable ambition de maîtrise de l'étalement urbain et de réduction de l'artificialisation des sols, de reprendre l'analyse des besoins en foncier en priorisant de façon explicite la densification du bourg par rapport à la construction de nouveaux logements en extension.

Avec la modification du périmètre de la zone d'activités « du Val d'Oust » le projet supprime le secteur en extension à l'est de la zone qui aurait consommé près de 5,3 hectares de terres agricoles. Le projet

6 Entre 2015 et 2035, le SCoT prévoit 75 logements, soit 3,75 logements par an, arrondi à 4. Entre 2020 et 2030, durée de la première carte communale (10 ans), il aurait dû être prévu $10 \times 4 = 40$ logements. Si on se base sur l'année de référence du SCoT (2015), soit une durée de 15 ans (2015 à 2030), la carte communale pouvait prévoir $15 \times 4 = 60$ logements, à condition qu'aucun logement n'ait été construit entre 2015 et 2020.

7 Révision de la carte communale prescrite le 13/02/2019 et adoptée le 20/10/2021

8 Le calcul de la variation du nombre de résidences principales et le taux de renouvellement s'estiment en observant les tendances passées tout en prenant en compte d'éventuels projets connus par la collectivité (par exemple démolition de logements vétustes).

9 Dessalement des ménages + renouvellement – variation résidences principales.

10 Dans le lotissement du Vallet.

11 47 logements prévus en extension du bourg et 28 dans l'enveloppe du bourg.

comporte ainsi des avancées sur la consommation d'espace. Toutefois le nouveau périmètre permet une extension de 1 hectare sur l'ouest et le sud en extrême limite d'une zone humide et en empiétant sur une zone boisée.

2.2. Incidences du projet sur l'environnement

De manière générale, les incidences sur l'environnement sont traitées, dans le rapport d'évaluation environnementale, de façon beaucoup trop succincte et l'analyse des impacts est trop peu développée.

En définitive, le dossier se limite à des affirmations d'absence d'impact sans justification réelle ou de présence d'impact sans proposer de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation (ERC). **L'absence d'incidences notables sur l'environnement n'est donc pas démontrée.**

• **Capacité du système d'assainissement et qualité de l'eau**

La station d'épuration (STEP) de Saint-Abraham, située au sud du bourg, est d'une capacité nominale de 350 équivalents-habitants avec un « rendement », selon le dossier, de 80,4 %. Le rapport de présentation indique que « l'accueil de nouveaux habitants et activités peut se faire sur les 15 prochaines années dans les limites d'un accueil raisonnable ». Le dossier n'apporte pas la démonstration des capacités suffisantes de la STEP au regard du développement résidentiel et économique futur de la commune.

L'Ae recommande à la commune :

- ***d'apporter dans le dossier toutes les données relatives aux performances actuelles de la STEP et de démontrer sa capacité à traiter le surplus d'effluents généré par l'augmentation de population et d'activités économiques ;***
- ***de démontrer l'absence d'incidences notables sur l'environnement des rejets sur le milieu naturel sensible, engendrées par le rejet des eaux usées, aussi bien collectif que non collectif, et de présenter les mesures visant à éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives du projet sur l'environnement.***

Cette remarque a déjà été formulée dans le projet de carte communale précédent.

En outre, les extensions d'urbanisation prévues conduisent à une artificialisation des sols et à une imperméabilisation des surfaces nuisibles pour la qualité des eaux de surface.

L'Ae recommande à la commune de définir des mesures visant à éviter, réduire et, le cas échéant, compenser l'impact du développement urbain sur l'imperméabilisation des sols pour la préservation de la qualité de l'eau et la prévention des inondations.

• **Risque de dégradation des zones humides, du paysage et de la trame verte et bleue**

Les orientations du SCoT pour conserver l'identité rurale du territoire et ses paysages ne sont pas mises en œuvre dans le projet de révision de la carte communale. Les vues immédiates et lointaines sur les paysages urbains et ruraux à valoriser ne sont pas identifiées.

Les haies, boisements et arbres remarquables présents sur ou aux abords des espaces urbanisés ou des futures zones à urbaniser ne sont pas recensés, ce qui ne permet pas d'assurer leur préservation. La carte de synthèse de la trame verte et bleue issue du SCoT n'est pas lisible du fait de son échelle et ne permet pas de localiser les différentes zones en extension en fonction des enjeux du territoire. En l'état de l'évaluation, les éléments présentés ne garantissent pas la préservation des zones humides, de la trame verte et bleue et la qualité du paysage ainsi modifié.

En outre, comme indiqué précédemment, l'extension, sur 1 ha, du périmètre de la zone d'activités vers l'ouest et le sud se situe en limite de zones humides et empiète sur une zone boisée. Or, **l'évaluation environnementale du secteur n'est pas menée au regard des impacts potentiels sur la zone humide et la forêt**. Le dossier n'apporte pas la démonstration de la préservation de la qualité fonctionnelle de la zone humide. La dégradation possible de ses fonctions hydrologiques et écologiques du fait du projet appellerait le cas échéant des mesures de réduction voire de compensation. De même, la forêt constitue un espace sensible aux incendies et participe à la trame verte communale avec une zone de prairie et de lisière boisée potentiellement riche en biodiversité.

L'Ae recommande de justifier la localisation des zones en extension de l'urbanisation en caractérisant les incidences négatives potentielles sur l'environnement en termes de paysage, d'impact sur la trame verte et bleue et sur les zones humides présentes sur le territoire.

Fait à Rennes le 7 octobre 2022

Pour la MRAe de Bretagne,
le président,

Signé

Philippe VIROULAUD