



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Bretagne sur
le projet de révision du plan local d'urbanisme
de Sainte-Hélène (56)**

n° MRAe : 2023-010738

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 24 août 2023. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision du plan local d'urbanisme de Sainte-Hélène (56).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Florence Castel, Alain Even, Chantal Gascuel, Jean-Pierre Guellec, Audrey Joly, 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 Sainte-Hélène pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 23 mai 2023.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Selon l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la DREAL de Bretagne, agissant pour le compte de la MRAe, a consulté par courriel du 23 mai 2023 l'agence régionale de santé (ARS), qui a transmis une contribution le 14 juin 2023.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL Bretagne, et après en avoir délibéré, 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 de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer 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 ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

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

Synthèse de l'avis

Sainte-Hélène est une commune littorale du département du Morbihan (56), membre de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) Blavet Bellevue Océan Communauté. Située au nord-ouest sur les rives de la Ria d'Étel, à moins de 20 km à l'est de Lorient, elle présente une topographie relativement plane (boisements, littoral, etc.) et une biodiversité riche, identifiée dans des zones protégées ou inventoriées. Sa population était de 1 272 habitants en 2020 (source Insee¹) et a augmenté de 1,2 % en moyenne par an entre 2014 et 2020.

Le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) porte sur la période 2021-2030. Il est fondé sur une croissance démographique projetée de 1,7 % par an, pour parvenir à 1583 habitants à échéance du plan, soit un peu plus de 300 habitants supplémentaires par rapport à 2020.

Pour permettre ce développement, le dossier prévoit la production de 175 logements, dont deux tiers en densification dans la zone urbanisée et le reste au sein de secteurs en extension d'urbanisation (zones 1AU) pour une surface totale de 3,4 ha d'espaces actuellement naturels et agricoles. Trois orientations d'aménagement et de programmation (OAP) thématiques contiennent des dispositions concernant la « gestion des eaux pluviales », la « biodiversité et trame verte et bleue » et l'« architecture patrimoniale ». Les six OAP sectorielles sont divisées en deux grandes parties : la première concerne la densification en zone U, dont le Village du Moustoir identifié comme « secteur déjà urbanisé » (SDU) par le SCoT du Pays de Lorient, et la seconde groupe les secteurs en extension (classés uniquement en 1AU).

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'autorité environnementale (Ae) sont :

- la limitation de la consommation de sols et d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- la reconquête de la qualité des milieux aquatiques ;
- la préservation de la biodiversité et de ses habitats.

D'autres enjeux (risques, réduction des émissions de gaz à effet de serre, paysage) méritent également d'être traités.

La projection démographique retenue de +1,7 % par an, fondée sur la croissance démographique annuelle de la commune entre 2009 et 2014, est supérieure au taux de croissance annuel de +1,2 % enregistré entre 2014 et 2020. **Ce choix n'étant pas sans conséquence sur la production de logements et la consommation des sols, il convient donc de le justifier par un travail prospectif actualisé.**

L'état initial de l'environnement est relativement bien étudié à l'échelle communale et permet de dégager les enjeux associés à la révision du PLU, mais il doit être renforcé sur l'assainissement collectif et non-collectif ainsi que par un **travail plus prospectif et détaillé au niveau des secteurs soumis à OAP, en particulier sur les zones humides et la biodiversité**. Les enjeux liés à la gestion des eaux pluviales sont identifiés, mais l'exercice n'est pas mené jusqu'au bout. L'analyse des incidences devra en conséquence être approfondie pour les aspects relatifs aux milieux aquatiques et à la biodiversité.

L'adéquation du projet d'urbanisation à la capacité d'un traitement des eaux usées et des eaux pluviales acceptable pour l'environnement constitue un point d'attention majeur du dossier, insuffisant en l'état compte tenu de la sensibilité de la Ria d'Étel et de ses usages. La prise en compte des enjeux de mobilité et des aspects paysagers aurait également mérité d'être plus approfondie.

Le dispositif de suivi du PLU devra être précisé afin de démontrer qu'il permet effectivement de mettre en évidence d'éventuelles incidences négatives sur l'environnement et d'y remédier.

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

1 [Données Insee 2020](#)

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux associés.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de révision du PLU.....	7
1.3. Enjeux environnementaux associés.....	7
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	8
2.1. Observations générales.....	8
2.2. État initial de l'environnement.....	9
2.3. Justification des choix, solutions de substitution.....	9
2.4. Analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser (ERC).....	9
2.5. Dispositif de suivi.....	10
2.6. Articulation avec les documents cadres.....	10
3. Prise en compte de l'environnement par le projet.....	10
3.1. Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	10
3.1.1. Evolution démographique et projection.....	10
3.1.2. Production de logements.....	11
3.1.3. Consommation des sols et réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	11
3.2. Amélioration de la qualité des milieux aquatiques.....	11
3.2.1. Qualité des milieux aquatiques.....	11
3.2.2. Assainissement des eaux usées.....	12
3.2.3. Gestion des eaux pluviales.....	13
3.3. Préservation de la biodiversité et des habitats naturels.....	14
3.4. Prise en compte des risques et limitation des nuisances.....	15
3.5. Contribution au changement climatique, énergie et mobilité.....	16
3.5.1. Climat et énergie.....	16
3.5.2. Mobilités.....	16
3.6. Paysage et préservation du cadre de vie et du patrimoine bâti.....	16

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 et des enjeux environnementaux associés

1.1. Contexte et présentation du territoire

Sainte-Hélène est une commune littorale de 1 272 habitants (Insee 2020) du département du Morbihan, d'une superficie 808 ha, dont la frange borde, à l'est, la Ria² d'Étel sur 13 km. Distant de 17 km de Lorient et 42 km de Vannes, elle fait partie de Blavet Bellevue Océan Communauté, petite communauté de communes regroupant cinq communes de l'ouest de la Ria.

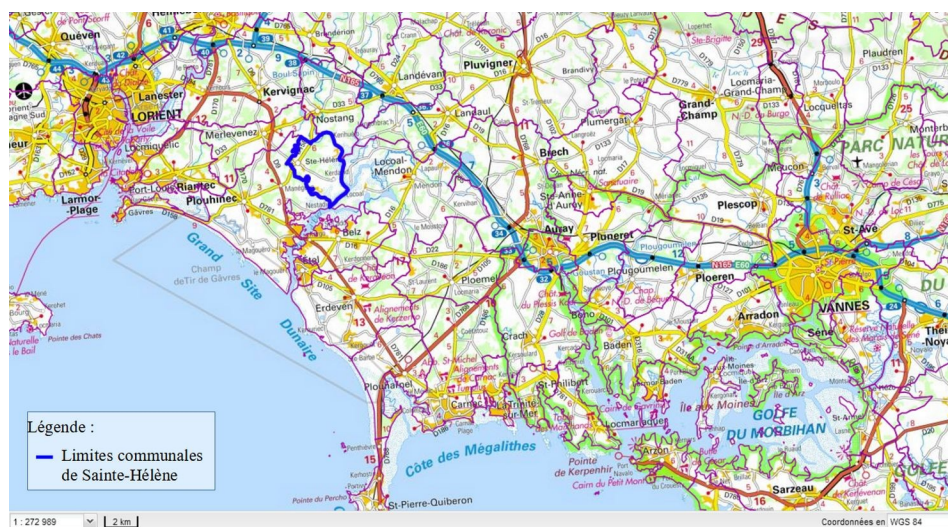


Figure 1: Localisation de la commune de Sainte-Hélène (source : GéoBretagne)

La commune est caractérisée par un territoire à dominante naturelle et riche en biodiversité, aussi bien marine que terrestre, qui fait l'objet de plusieurs protections environnementales ou inventaires³ couvrant plus de 45 % du territoire communal terrestre et maritime. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne et le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Lorient⁴ ont identifié une grande partie du territoire communal en tant que réservoirs de biodiversité et continuités écologiques à préserver.

² Une ria est la partie inférieure de la vallée d'un ou plusieurs fleuves côtiers, envahie en tout ou partie par la mer.

³ Site Natura 2000 « Ria d'Étel » (FR5300028) ; zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 : « Vases Salées de Sainte-Hélène » (530030174) / « Îlots Iniz er Mour et Logoden » (530002801) ; ZNIEFF de type 2 : « Estuaire de la rivière d'Étel » (530030172), et trois espaces naturels sensibles (ENS) du département du Morbihan.

⁴ Approuvés respectivement le 16 mars 2021 et le 16 mai 2018.

Le bourg, situé à l'ouest d'un territoire à la topographie relativement plane (entre 0 et 21 m d'altitude), est positionné au cœur de boisements assez denses, le coupant visuellement de la Ria. Il comporte plusieurs zones humides préservées formant des coulées vertes et bleues.

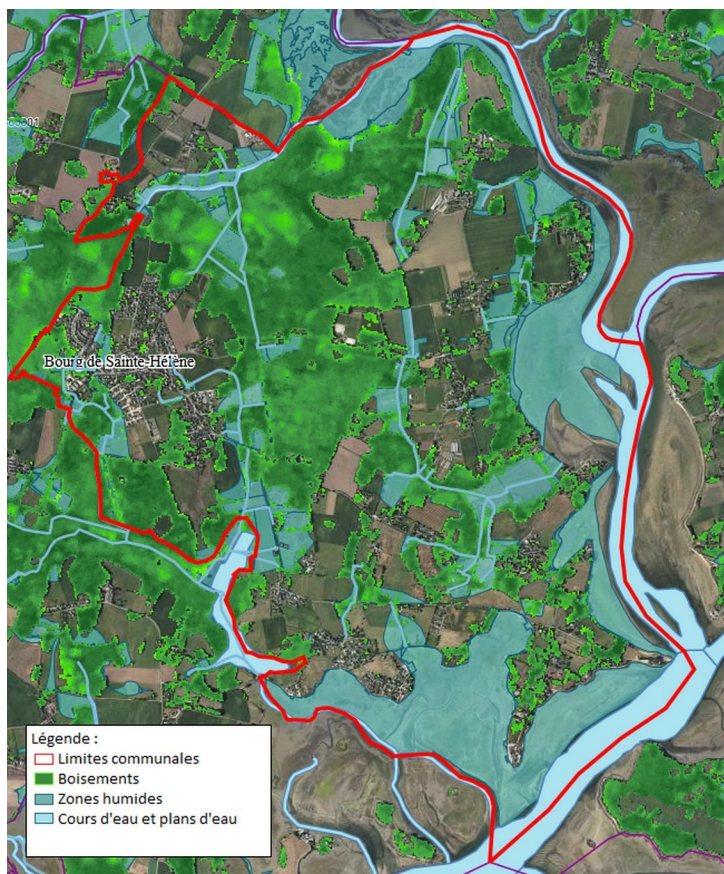


Figure 2: Système hydrographique et boisements
(source : GéoBretagne)

En matière de gestion de l'eau, le territoire doit répondre aux dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne⁵, et du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du Golfe du Morbihan et Ria d'Étel. La commune est traversée par de nombreux petits cours d'eau (33 km) dépendant de la masse d'eau du cours d'eau « Le Lezevry », mais seulement 42 % de leur linéaire a un débit permanent suffisant pour accueillir une faune piscicole. Ces cours d'eau se jettent dans la Ria d'Étel, milieu riche et fragile qui accueille de nombreuses activités, en particulier des installations conchylicoles. Le SDAGE classe la masse d'eau du cours d'eau le Lezevry en état écologique moyen.

La commune disposait d'une station de traitement des eaux usées (STEU) de type lagunage naturel, d'une capacité nominale de 800 équivalents-habitants (EH), mais, en raison de dysfonctionnements récurrents, la collectivité a choisi de se raccorder à la STEU de la commune limitrophe de Merlevenez. Les effluents sont rejetés dans le ruisseau de Pont-Coët, affluent du Lézévry. Le réseau est de type séparatif.

En 2020, Sainte-Hélène comptait 1 272 habitants pour un parc de 730 logements, essentiellement constitué de maisons individuelles. La commune a connu un taux de croissance démographique annuelle de 1,2 % entre 2014 et 2020 (source Insee), en baisse par rapport à la période 2009-2014. Le SCoT du pays de Lorient identifie la commune de Sainte-Hélène comme « pôle communal ».

Les personnes actives travaillent majoritairement en dehors de la commune. La voiture individuelle est le moyen de transport le plus employé. Aucun transport en commun ne dessert la commune actuellement.

5 Le SDAGE du bassin Loire Bretagne 2022-2027 a été approuvé le 18 mars 2022 par la préfète coordonnatrice de bassin.

1.2. Présentation du projet de révision du PLU

Le projet porte sur 10 ans (2021-2030), la commune prévoit une population de 1 583 habitants fin 2030. La croissance démographique affichée est de +1,7 % par an⁶, soit une augmentation d'un peu plus de 300 habitants à l'horizon 2030 par rapport à 2020. Pour absorber cette hausse, la commune prévoit de produire 175 logements, en tenant compte du desserrement des ménages, d'une légère baisse du pourcentage de résidences secondaires (à 15,1 % en 2020 selon l'Insee) et du maintien du taux de logements vacants (à 6 % d'après les données Insee de 2020). Environ 70 % des nouveaux logements (119) seraient produits par densification (bourg et un secteur déjà urbanisé identifié au SCoT : Le Moustoir) et changement de destination de bâtiments en zone agricole.

Le projet de révision du PLU prévoit l'urbanisation à court terme de 2,64 ha pour de l'habitat sur deux secteurs en extension, au nord-ouest et sud-est du centre-bourg, et de 0,76 ha pour les équipements, sur un secteur au sud-est, actuellement déconnecté du secteur urbanisé, mais qui sera connecté dans un futur proche⁷ suite à une opération récemment autorisée. Aucune zone à urbaniser à long terme (zonage 2AU) n'est définie.

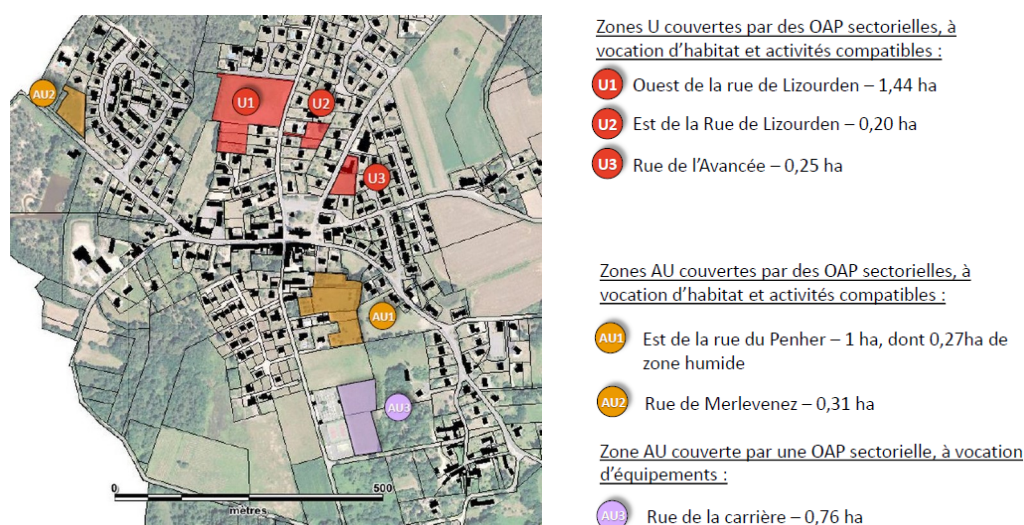


Figure 3: Localisation des secteurs de développement soumis à OAP
(source dossier – page 262 du rapport de présentation)

Trois orientations d'aménagement et de programmation (OAP) thématiques prévoient des dispositions concernant la « gestion des eaux pluviales », la « biodiversité et trame verte et bleue » et l'« architecture patrimoniale ». Six OAP sectorielles encadrent l'aménagement des deux secteurs en extension (1AU), ainsi que quatre secteurs en zone urbanisée, constituant les plus grandes « dents creuses⁸ ».

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 PLU de Sainte-Hélène identifiés comme principaux par l'autorité environnementale sont :

6 Le taux de croissance démographique annuelle était de 1,5 % en moyenne entre 2013 et 2019 (source Insee) et de 1,2 % entre 2014 et 2020, sur la base des [données de population légale publiée fin 2022 par l'Insee](#).

7 Le projet ne prévoit aucune consommation spécifique pour les activités, la commune de Sainte-Hélène n'ayant actuellement aucune zone d'activité.

8 Dans le domaine de l'urbanisme : espace non construit entouré de parcelles bâties.

- la limitation de la consommation de sols et d'espaces naturels et agricoles, afin de s'inscrire dans l'objectif de « zéro artificialisation nette » fixé aux niveaux national et régional⁹ ;
- la reconquête de la qualité des milieux aquatiques, dans un contexte de fragilité et de dégradation de la qualité des eaux de la Ria d'Étel ;
- la préservation de la biodiversité et de ses habitats.

D'autres enjeux méritent d'être également traités, dont la gestion des risques, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques et la préservation du cadre de vie et des paysages.

L'autorité environnementale rappelle par ailleurs que, s'agissant d'une commune littorale, la capacité d'accueil du territoire doit être préalablement évaluée, comme le requiert le code de l'urbanisme¹⁰.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

En parallèle de la révision du PLU, la commune a soumis à l'autorité environnementale dans le cadre de l'examen au cas par cas son projet de révision du zonage d'assainissement pour les eaux usées. Une décision du 26 juin 2023 a été notifiée à la commune¹¹, soumettant ce projet à évaluation environnementale, en raison notamment de l'absence d'informations sur les incidences des rejets futurs de la station de traitement des eaux usées sur le Lezevry situé en amont immédiat de milieux naturels sensibles. De plus, à la lecture du rapport de présentation, il semble que la collectivité compte arrêter prochainement un zonage d'assainissement des eaux pluviales. Ces deux projets de zonage sont absents du présent dossier soumis pour avis à l'autorité environnementale. **Compte tenu de l'imbrication de ces deux zonages avec le PLU, une évaluation environnementale conjointe aurait permis de mieux appréhender leur cohérence et leurs incidences sur l'environnement.**

2.1. Observations générales

Le dossier est bien structuré.

Le résumé non technique (RNT) synthétise bien l'état initial de l'environnement et présente succinctement le projet de la collectivité. Cependant, il ne permet pas en l'état d'avoir une bonne vision globale du projet. **Des compléments sont donc nécessaires**, notamment une cartographie permettant de localiser les principaux secteurs de développement de la commune ainsi qu'une présentation plus détaillée des incidences, des justifications et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (mesures ERC).

Les différentes cartes qui illustrent le document sont globalement de bonne facture et donnent accès à des informations utiles. Certaines toutefois ne devraient pas se limiter au seul territoire communal, mais être étendues, pour certains sujets notamment (trame verte et bleue, mobilités), aux communes limitrophes.

Quelques erreurs doivent également être rectifiées¹².

9 La loi « climat et résilience » du 22 août 2021 et le SRADDET de Bretagne, approuvé le 16 mars 2021, fixent un objectif de « zéro artificialisation nette » des sols respectivement aux horizons 2050 et 2040.

10 L'article L121-21 du code de l'urbanisme indique que « pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte : de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-23 ; de l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine, et de la projection du recul du trait de côte ; de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ; des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés ».

11 [Décision n°2023-010671 du 26 juin 2023](#)

12 Certains éléments présentés ne correspondent pas à la commune de Sainte-Hélène, mais semblent plutôt s'appliquer à la commune limitrophe de Nostang, comme les commerces et services présentés en page 172, identiques à ceux présentés en page 160 du rapport de présentation du PLU de Nostang.

2.2. État initial de l'environnement

Dans l'état initial de l'environnement, les tableaux croisant forces, potentialités, faiblesses et contraintes, présentés à la fin de chaque thématique et repris dans le RNT sont clairs et permettent une bonne compréhension du territoire.

À l'échelle communale, les thématiques attendues ont été dans leur grande majorité bien traitées, bien que s'appuyant souvent sur des éléments relativement anciens, comme l'inventaire des zones humides datant de 2012 ou encore le diagnostic socio-démographique présenté par la commune utilisant des éléments de l'Insee de 2015¹³. Même s'il peut être admis que certains éléments n'aient pas été actualisés, pour d'autres pouvant évoluer fortement, une mise à jour aurait dû être effectuée¹⁴.

Le dossier présente des manques importants concernant l'assainissement des eaux usées. Ainsi, dans l'état initial¹⁵, aucune information n'est fournie sur la station d'épuration (STEU) de Merlevenez qui traite aujourd'hui les eaux usées de Sainte Hélène et très peu d'éléments sont présentés sur l'assainissement non collectif.

2.3. Justification des choix, solutions de substitution

Le rapport de présentation évoque l'étude de quatre options¹⁶, croisant croissance démographique et développement de résidences secondaires, sans que ces options soient présentées en détail. L'option sélectionnée est fondée sur un ralentissement de la croissance à compter de 2020 et un ralentissement de production de résidences secondaires.

Les options rejetées ne précisent pas les taux retenus et n'ont pas donné lieu à l'élaboration de véritables scénarios de développement, ce qui ne permet pas de les comparer ni de justifier, notamment au regard des incidences potentielles sur l'environnement, que celui qui a été choisi est optimal.

Le choix des trois secteurs ouverts à l'urbanisation (1AU) a été réalisé à la suite d'une analyse multi-critères¹⁷ sur cinq secteurs. Cette analyse mérite d'être soulignée, bien que le choix préalable de ces cinq secteurs ne soit pas justifié et que certains critères comme la biodiversité et la présence de zones humides eussent mérité d'être fondés sur des diagnostics et inventaires récents et détaillés à l'échelle de chaque secteur et pas uniquement, pour la biodiversité, sur des hypothèses en fonction de l'occupation des sols.

L'Ae recommande de compléter le rapport de présentation avec une analyse détaillée des variantes étudiées (hypothèses démographiques, choix de sites ouverts à l'urbanisation) pour justifier le choix du projet retenu du point de vue de l'environnement.

2.4. Analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser (ERC)

Les incidences font l'objet d'une analyse thématique assez claire et complète sur la majorité des thèmes. Les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation ne sont pas clairement identifiées, et parfois se limitent à un vœu de la collectivité sans traduction concrète dans le PLU, comme la mesure indiquée en page 312 « *la commune de Sainte-Hélène [...] priorise le renouvellement urbain et la densification.* » sans indiquer par quelles mesures concrètes elle compte donner la priorité au renouvellement urbain et à la densi-

13 Soit huit ans avant l'arrêt de projet – voir ci-dessous au 3.1.

14 Par exemple pour les zones humides, dont la définition a été modifiée en 2019 à l'[article L. 211-1 du code de l'environnement](#), introduisant comme indicateur la végétation sans la présence d'eau dans les sols – voir chapitre 3.2

15 Il faut se reporter à la page 314 dans l'évaluation environnementale pour trouver les éléments manquants.

16 Page 182 du rapport de présentation.

17 Selon cinq thématiques (Eau / biodiversité / énergie et déplacements / paysage, nuisances et risques / agriculture) et quatre niveaux de contraintes et sensibilités (fort / modéré / faible / favorable).

fication par rapport à l'extension urbaine, puisqu'elle n'a pas choisi d'utiliser les outils de planification à sa disposition sur cette thématique (zonage 2AU ou phasage des zones 1AU par exemple).

L'Ae recommande de mieux expliciter la démarche ERC ainsi que les mesures associées, qui ne sauraient être limitées à de simples orientations, et de les traduire concrètement dans les documents opposables du PLU.

2.5. Dispositif de suivi

Le dispositif de suivi comprend un nombre important d'indicateurs quantitatifs (linéaires, surfaciques, etc.) concernant entre autres les milieux naturels, la gestion de l'eau, la consommation foncière, l'activité agricole, les risques et les aspects climat-air-énergie. Seule la qualité des eaux fait l'objet d'indicateurs qualitatifs. L'ajout de tels indicateurs serait utile à d'autres thématiques, comme la reconquête des milieux par certaines espèces (faune et flore de cours d'eau, étagements des haies bocagères...).

Il convient également de démontrer la pertinence des critères choisis pour la détection d'incidences négatives. En outre, l'exploitation du dispositif de suivi devra être précisée et complétée, notamment pour préciser les mesures ERC correctives qui seraient appliquées au PLU en cas de constat d'incidences négatives sur l'environnement non traitées par les mesures actuellement retenues.

2.6. Articulation avec les documents cadres

Le PLU prend bien en compte les objectifs fixés par le SCoT et le SRADDET. La cohérence du projet avec le SDAGE et le SAGE est discutée ci-après. Elle constitue un point d'attention du dossier.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet

3.1. Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

3.1.1. Evolution démographique et projection

Le diagnostic territorial contient une analyse démographique¹⁸ étayée.

Par rapport au rythme observé entre 2014 et 2020 (croissance de 1,2 % par an¹⁹), la croissance démographique à 1,7 % par an, retenue par la collectivité parmi les quatre hypothèses présentées, paraît optimiste. La collectivité a fait ce choix en le considérant comme un ralentissement de la croissance au regard de celle enregistrée entre 2010 et 2015 (« scénario S3 : ralentissement de la croissance et progression mesurée du nombre de résidences secondaires »), ce qui mérite à tout le moins d'être étayé. Selon cette hypothèse de croissance démographique de 1,7 % par an, à partir d'une population communale à 1 272 habitants en 2020 (source Insee), la population atteindrait 1 506 habitants fin 2030 (et non 1 583 habitants comme estimé dans le dossier à partir d'une population en 2020 supérieure à la valeur fournie par l'Insee).

18 En s'appuyant sur les données Insee 2015. La prise en compte des données 2019 fait l'objet d'un paragraphe complémentaire au sein du rapport de présentation. Il convient de préciser que cette absence de prise en compte des données de 2019 n'a que peu d'influence sur le projet de production de logements et de consommation des espaces, l'augmentation de la population entre les deux projections étant très proche avec un écart de 10 habitants sur environ 240 nouveaux habitants accueillis selon les chiffres du dossier, ce qui correspond à une différence de 4-5 logements.

19 Le chapitre actualisant les données avec celles de 2019 affiche un ralentissement de la croissance annuelle à 1,1 % entre 2015 et 2019, qui semble confirmé par les dernières publications de l'Insee avec un taux de 1,2 % entre 2014 et 2020.

L'Ae recommande, compte tenu des données officielles de l'Insee pour la population communale en 2020, de clarifier et de justifier l'hypothèse de croissance démographique retenue, au regard des évolutions récentes, et d'ajuster, le cas échéant, la prévision de population communale à fin 2030.

3.1.2. Production de logements

Pour accueillir cette population, le PLU prévoit la construction de 175 logements, tenant compte du desserrement des ménages, du fléchissement du taux de résidences secondaires (pas d'indication du taux futur dans le dossier – en 2020 les résidences secondaires représentaient 15,1 % des logements), ainsi que du maintien du taux de la vacance (environ 6 % en 2020, en légère augmentation par rapport à 2014). Sur ces 175 logements, la commune estime possible d'en produire 119 en densification ou par le biais de changements de destination de bâtiments identifiés en zone A. **L'effort notable de densification est à relever.**

Pour les secteurs soumis à OAP, la densité imposée par la collectivité est au minimum de 20 logements par hectare, sauf sur le secteur U2 (Est de la rue de Lizourden), une dent creuse de 0,2 ha, où aucune production d'habitations ou densité minimale n'est fixée.

La commune a identifié un manque de logements de petite taille (T1 à T3) pour permettre un parcours résidentiel complet. Malgré sa volonté de pallier ce manque, aucun élément n'est mis en œuvre dans le cadre du projet pour inciter, voire imposer, la production de logements collectifs ou de petite taille, via une réflexion sur des formes urbaines moins consommatrices d'espace.

3.1.3. Consommation des sols et réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Entre 2011 et 2020, la consommation foncière totale sur la commune s'est élevée à 9,86 ha²⁰.

Avec le taux de densification retenu, la commune affiche dans son dossier une future consommation d'espace de 3,4 ha, dont 0,76 ha pour des équipements. Si les espaces urbanisés depuis fin 2020 ou en cours d'urbanisation sont rajoutés (environ 1,6 ha), la collectivité atteindrait une consommation de 5 ha entre 2021 et 2030, ce qui correspond à une réduction d'environ 50 % de sa consommation antérieure.

Bien qu'identifiant des tranches de développement dans certains secteurs soumis à OAP, la commune n'a pas mené jusqu'au bout cette réflexion qui lui aurait permis de maîtriser la production de logements en extension et de favoriser celle dans les secteurs en zone U, puisqu'elle ne conditionne pas l'ouverture de ces tranches à un taux de remplissage minimal ou à une temporalité.

La commune affiche ainsi une réduction de 50 % de la consommation foncière par rapport à la dernière décennie, permettant de répondre aux objectifs de la loi « climat et résilience » ainsi qu'à ceux du SRAD-DET, s'ils s'appliquaient directement à la commune. Cependant, Sainte-Hélène est membre d'une communauté de communes et n'est pas identifiée comme bassin de vie par le SCoT du pays de Lorient ; n'étant pas amenée à accueillir des services structurants, elle devrait accentuer l'effort de sobriété foncière déjà réalisé.

3.2. Amélioration de la qualité des milieux aquatiques

3.2.1. Qualité des milieux aquatiques

La commune est concernée par une masse d'eau douce de surface (Le Lezevry) et une masse d'eau de transition (la Rivière d'Étel) :

²⁰ Source CEREMA (<https://sparte.beta.gouv.fr/>).

- Le Lezevry et ses affluents depuis la source jusqu'à l'estuaire (FRGR1619), dont l'état écologique est moyen, et pour laquelle le SDAGE du bassin Loire-Bretagne fixe comme objectif un retour en bon état des eaux littorales à l'horizon 2027,
- La Rivière d'Étel (FRGT21) ou Ria d'Étel, dont l'état écologique est moyen, et pour laquelle le SAGE du Golfe du Morbihan et Ria d'Étel fixe comme objectif un retour en bon état des eaux littorales à l'horizon 2027²¹.

Selon la collectivité, pour la Ria d'Étel, « *concernant le suivi microbiologique en 2016, la tendance est à l'amélioration pour la première fois dans le département* ». Mais, **depuis 2018, les suivis réguliers de la qualité pour les zones conchyliques et pour les zones de pêche professionnelle et de loisir démontrent une dégradation de l'état bactériologique**. Cela a conduit à la fermeture de la pêche à pied sur le Goah Guillerme (littoral nord-est de Sainte-Hélène), étendue provisoirement en 2022 aux zones en aval et à une interdiction de vente des moules produites. Les zones conchyliques de la zone de la rivière d'Étel/La Cote sont classées B pour les coques et palourdes, ce qui impose une purification avant mise en vente.

Le document d'objectifs du site Natura 2000 de la Ria d'Étel (directive habitats) identifie les apports organiques d'origine urbaine comme critère avéré et fort de dégradation du site et d'habitats à forts enjeux de conservation. C'est également le cas pour la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 2 de l'estuaire de la rivière d'Étel, et pour la ZNIEFF de type 1 « les vases salées de Sainte-Hélène », qui constitue en partie l'exutoire des bassins versants de la commune. La qualité de l'assainissement (eaux usées et eaux pluviales) représente donc un enjeu important pour éviter la dégradation de ces zones naturelles.

3.2.2. Assainissement des eaux usées

- *Assainissement collectif*

La commune ne dispose plus de station de traitement des eaux usées (STEU) et de ce fait est raccordée à la STEU de Merlevenez, construite récemment. Le réseau est de type séparatif.

Les effluents de la STEU sont rejetés dans le cours d'eau Pont-Coët, affluent du Lezevry, dont l'embouchure se situe au sein du site Natura 2000 « Ria d'Étel » et en amont immédiat de la ZNIEFF de type 2 « Estuaire de la rivière d'Étel » et de la ZNIEFF de type 1 « Vases salées de Sainte-Hélène ».

Selon l'analyse figurant dans la décision de soumission à évaluation environnementale du projet de zonage d'assainissement des eaux usées (cf note de bas de page n°12), alors que sa capacité nominale est de 4 400 EH, la STEU atteint déjà en pointe une charge organique entrante de 3 677 EH, soit 83 % de sa capacité, et une charge hydraulique de 116 % (données 2021). Elle a été déclarée non conforme en 2021. Selon cette même décision, le projet de PLU, ainsi que l'application du PLU de Merlevenez entraînera un flux supplémentaire d'eaux usées à traiter pouvant être estimé à 1 350 EH à l'horizon 2032, portant ainsi la charge polluante de la STEU à 114 %. Aucune garantie n'est apportée dans le dossier permettant de s'assurer que les effluents engendrés par le développement des communes de Merlevenez et de Sainte-Hélène seront correctement pris en charge par la STEU.

In fine, en l'absence de garantie de mise en œuvre de mesures adéquates, le rapport environnemental ne permet pas de conclure que le milieu récepteur est en capacité de supporter le projet de la commune qu'il s'agisse de la qualité physico-chimique des eaux, de la biodiversité aquatique, ou des usages. Le projet de développement prévu par le PLU va ainsi à l'encontre des dispositions du SCoT et du SAGE du Golfe du Morbihan. De plus une analyse des effets cumulés avec les autres systèmes d'assainissement rejetant dans ces milieux devrait être conduite.

21 La disposition H3 du SAGE du Golfe du Morbihan et Ria d'Étel prescrit notamment la diminution du risque de contamination lié à la collecte et au transfert des eaux usées, et vise un objectif d'atteinte d'un classement A sur l'ensemble des zones conchyliques professionnelles et un classement a minima en « site toléré » pour les zones de pêche à pied récréative.

L'Ae recommande de mettre en cohérence le projet urbain avec la capacité de la STEU et de s'engager, ou d'obtenir l'engagement de la commune de Merlevenez, dans la mise en œuvre de mesures concrètes (échelonnement de l'urbanisation, mise à niveau de la STEU, etc.) garantissant un niveau de rejets d'eaux usées compatible avec l'atteinte des objectifs de retour au bon état écologique des milieux aquatiques, fixés par le SDAGE d'ici à 2027.

- *Assainissement non collectif*

La commune compte 281 installations d'assainissement non collectif (ANC). Le dossier n'aborde que très peu les installations d'assainissement non collectif (ANC), et n'étudie pas ses effets sur les milieux récepteurs.

L'Agence régionale de la santé (ARS) alerte d'ailleurs sur ce point dans sa contribution en indiquant : « L'étude d'avril 2023 (bureau d'étude Synergis environnement) sur laquelle s'appuie la proposition de zonage, aborde exclusivement le zonage d'assainissement collectif. Le volet de l'assainissement non collectif n'est pas traité. Il est a minima attendu dans ce type d'analyse, une présentation des zones relevant de l'assainissement individuel, un état des lieux des installations présentes sur le territoire et un programme de réabsorption des dispositifs ne satisfaisant pas aux exigences réglementaires. »

Le dossier ne présente aucune évaluation des incidences sur le milieu à ce titre et donc aucune action ou mesure de réduction de l'incidence des rejets des ANC sur les milieux.

L'Ae recommande de compléter le dossier avec les éléments relatifs à l'assainissement non collectif et de programmer, le cas échéant, la mise en conformité des installations d'assainissement non collectif sur le territoire de la commune, afin notamment de concourir aux objectifs d'atteinte du bon état des masses d'eau superficielles.

3.2.3. Gestion des eaux pluviales

Les orientations du plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) du SAGE du Golfe du Morbihan et Ria d'Étel prescrivent l'évaluation des impacts des rejets directs des eaux pluviales, ainsi que la limitation des apports et transferts dans les zones urbaines en agissant à la source.

Le dossier ne présente aucune évaluation des impacts des rejets répondant aux orientations du PAGD que ce soit vis-à-vis des effluents actuels ou de ceux à venir.

L'OAP thématique « Gestion des eaux pluviales » ne traite que partiellement de la problématique sur la limitation des apports en ne s'intéressant qu'aux espaces communs des aménagements nouveaux. En outre, dans la majorité des cas, elle se contente d'inciter sans prescrire.²²

Le règlement littéral oblige au maintien d'un coefficient de pleine terre²³ très variable selon les secteurs, et dans la plupart des cas très faible (10 à 20 %). En complément du coefficient de pleine terre, il aurait été intéressant d'imposer un taux élevé de maintien de la perméabilité des sols²⁴.

L'Ae recommande de démontrer que la gestion des eaux pluviales, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, est compatible avec l'atteinte du bon état des masses d'eau d'ici à 2027.

En définitive, l'enjeu de reconquête de la qualité des différentes masses d'eau du territoire est incomplètement pris en compte, surtout au regard d'un PLU engagé pour une dizaine d'années. Les quelques éléments fournis dans le cadre de l'analyse de l'assainissement des eaux usées et pluviales ne sont pas suffisants pour cela.

22 *Impose uniquement la non-imperméabilisation des stationnements mutualisés ou visiteurs, sans définition de ce type de stationnement : uniquement dans les espaces ouverts au public ?*

23 *Coefficient de pleine terre : pourcentage de l'unité foncière devant rester en pleine terre : enherbée, plantée ou bêchée.*

24 *Obligant ainsi des espaces comme le stationnement, les terrasses, etc. à être perméables.*

3.3. Préservation de la biodiversité et des habitats naturels

La commune a procédé à l'identification de la trame verte et bleue locale, par recoupement de données d'inventaires, de photo-interprétations et de visites de terrain. Ce travail a amené la collectivité à classer la majorité des cours d'eau, zones humides, boisements, haies bocagères, ainsi que certaines landes, afin de les protéger.

À cette fin, le PLU impose une marge de recul par rapport aux cours d'eau de 35 m en secteurs A et N (zone tampon) et de 5 m en secteurs U et AU, ce qui correspond à une référence minimale habituelle. Aucune des zones humides identifiées ne peut théoriquement faire l'objet de destruction. L'ensemble des boisements est classé en espace boisé classé. Les haies bocagères, ainsi que certaines landes, bénéficient de la protection au titre des éléments paysagers (article L. 151-23 du code de l'urbanisme).

Pour assurer l'efficacité de l'outil, il conviendrait de préciser quels critères la commune compte utiliser pour refuser ou non la destruction d'un des éléments protégés. Des mesures de compensation en cas de destruction sont présentées en annexe, mais sans qu'elles soient opposables²⁵. Afin de renforcer les efforts de préservation de la collectivité, il conviendrait d'intégrer des mesures de compensation opposables.

Les zones ouvertes à l'urbanisation à court terme (1AU) ont fait l'objet d'une analyse multi-critères permettant selon la collectivité de retenir trois secteurs moins impactant sur le plan environnemental. Cette analyse s'appuie sur des éléments recueillis à l'échelle de la commune. Pour certains critères (faune-flore et zones humides), des inventaires plus fins, à l'échelle de chaque zone auraient mérité d'être réalisés. De plus, malgré cette analyse, une des deux zones 1AU retenues (AU1 « Est de la rue du Penher ») pour le développement de l'habitat, ainsi qu'un secteur en zone U couvert par une OAP (U1 « Ouest de la rue de Lizourden »), couvrent pour partie ou sont très proches de zones humides identifiées. Bien que les zones humides soient effectivement protégées dans le cadre du PLU, il aurait été nécessaire de les exclure totalement des secteurs urbanisables.

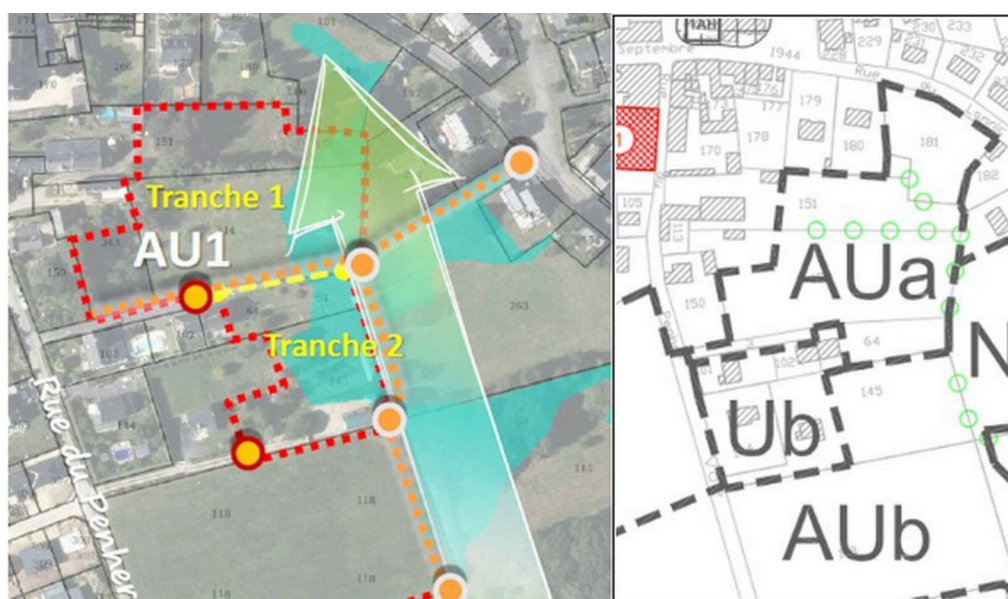


Figure 4: Extraits de l'OAP secteur AU1 " Est de la rue du Penher" et du PLU en vigueur sur le même site (source : dossier et PLU)

Les OAP sectorielles ne s'emparent pas réellement de la problématique du patrimoine naturel. Elles ne prévoient que dans un cas la protection d'une haie (secteur AU2 « Rue de Merlevenez »). Pour le secteur AU1 « Est de la rue du Penher », l'OAP précise que « L'aménagement devra garantir [...] l'alimentation en eau de la zone humide ». Or il est facile de constater sur l'extrait ci-dessus que la tranche 2 de ce secteur étant située pour plus de la moitié en zone humide, cette orientation ne pourra pas être respectée. De plus sur ce secteur, le PLU actuellement en vigueur protège plusieurs haies (linéaire en ronds verts dans l'extrait du rè-

²⁵ Aucun renvoi du règlement vers cette annexe « règles applicables aux haies identifiées [...] ».

glement graphique ci-dessus), dont certaines traversent le secteur, mais elles ne sont pas identifiées, ni reportées dans ce nouveau projet, sans aucune justification.

Aucun autre élément relatif à la préservation ou au renforcement du patrimoine naturel n'est présent dans ces OAP, que ce soit le renforcement de haies bocagères, la création de nouvelles haies permettant une continuité à l'intérieur d'un périmètre ; ou encore, à défaut de leur présence au sein du PLU, l'obligation de réaliser des études complémentaires afin d'affiner la délimitation des zones humides ou de dresser des inventaires faune-flore alors même que, sur certains secteurs, le rapport de présentation suspecte la présence de chiroptères et d'oiseaux nicheurs protégés, type hirondelle rustique ou martinet noir²⁶.

L'Ae recommande dans les secteurs en extension :

- **de compléter le dossier avec des prospections proportionnées aux enjeux sur la faune et la flore présentes, d'évaluer les incidences potentielles sur celles-ci de leur ouverture à l'urbanisation, et de prévoir des mesures d'évitement et de réduction, ou, à défaut, de compensation des incidences négatives ;**
- **de justifier l'absence de prise en compte dans le projet actuel de certains éléments de patrimoine naturel identifiés au PLU actuellement en vigueur ;**
- **de compléter le dossier avec des prospections plus détaillées sur les zones humides (délimitation, fonctionnalité, alimentation, etc.) et de revoir les périmètres des zones afin d'en exclure précisément les secteurs identifiés.**

3.4. Prise en compte des risques et limitation des nuisances

En tant que commune littorale, Sainte-Hélène est soumise aux aléas de submersion marine. Environ une centaine d'habitations est concernée. La collectivité a intégré les données communiquées par le porter-à-connaissance du préfet du Morbihan de 2011. Compte tenu du dernier rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) prévoyant une élévation plus importante des niveaux marins, **il conviendrait d'intégrer l'évolution de ce risque de submersion dans le projet de PLU afin d'éviter d'éventuels projets dans les futurs secteurs submersibles**, en particulier le Moustoir, **et de rendre plus résilientes les habitations concernées.**

Le territoire de la commune est classé en zone à potentiel significatif pour le risque lié au radon²⁷. Le rapport de présentation décrit les techniques simples de prévention liées à la construction qui sont préconisées²⁸ afin de réduire la migration du radon dans les bâtiments mais les documents opposables (règlement et OAP) ne prévoient aucune mesure permettant de mettre en œuvre ces préconisations (demande d'étude spécifique par exemple).

Le dossier indique avoir relevé trois sites pollués, mais ne reporte que deux d'entre eux sur le règlement graphique, sans description de la pollution et de prescription relative à cette identification. **Il conviendra de compléter le règlement graphique et littéral afin de prévenir tous risques pour un projet sur ces secteurs.**

L'OAP de la zone AU1 « Est de la rue du Penher » ne prévoit qu'un seul et unique accès pour l'intégralité de la zone (15 logements), de très faible largeur et entre deux murets existants (pas de croisement possible). Compte tenu des caractéristiques de cet accès, un risque pour la sécurité des usagers ne peut être écarté, mais n'a fait l'objet d'aucune évaluation dans le cadre du PLU, ni de préconisation de mesures. Il conviendra de combler ce manquement et de mettre en place les mesures appropriées à la maîtrise de ce risque.

26 Dans le secteur U3, le rapport de présentation indique la présence d'habitat typique des chiroptères et oiseaux nicheurs, avec une recherche approfondie à réaliser, mais aucune disposition de l'OAP ne la rend obligatoire.

27 Ce gaz émanant du sol, représente un risque sanitaire lorsqu'il est inhalé dans certains bâtiments.

28 Notamment par le centre scientifique et technique du bâtiment : limiter la surface d'échange entre le sol et le bâtiment ; limiter les points de réseaux fluides traversant le dallage en contact avec le soubassement ; réaliser la ventilation conformément à la réglementation en vigueur.

3.5. Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

3.5.1. Climat et énergie

Le dossier dans l'état initial analyse la consommation d'énergie et la production d'énergies renouvelables de la commune. Un chapitre introductif aux OAP donne des conseils visant à favoriser les apports solaires dans les futures constructions. Les OAP sectorielles prévoient le plus souvent que l'implantation des constructions favorise une majorité de jardins et/ou d'orientations principales au sud, ou traversantes ouest/est. Ces mesures demeurent sommaires et peu contraignantes. Or, le PLU peut prévoir des règles pour les constructions nouvelles concernant l'étude de production d'énergie renouvelable, le choix des matériaux et le choix d'implantation.

L'Ae recommande d'intégrer une OAP thématique détaillée concernant les aspects climat et énergie, reprenant le chapitre introductif, en le complétant avec des mesures plus prescriptives pour les constructions nouvelles, y compris les bâtiments d'activité et de services publics.

3.5.2. Mobilités

Le diagnostic territorial apporte certaines informations concernant les déplacements. Le véhicule individuel prédomine largement, en raison de l'absence de desserte par les transports en commun. L'enjeu est bien identifié et la commune a prévu la mise en place d'un parking de covoiturage au niveau de la salle de Beg Er Lann, non loin du centre du bourg. Pour les transports en commun, une sous-ligne régionale est prévue à court terme pour desservir Sainte-Hélène, ainsi que des navettes de rabattement vers Locmiquélic, d'où il est possible d'accéder aux « bateaux-bus » permettant de rejoindre le centre de Lorient, dont Sainte Hélène est dans l'aire d'attraction.

Des prescriptions sont prévues dans les OAP sectorielles pour la création de liaisons dédiées aux mobilités actives, mais pour certaines en dehors du périmètre de l'OAP. Un seul et unique emplacement réservé est identifié dans un secteur de zone humide pour la mise en œuvre d'un cheminement sur platelage bois. De plus, les utilisateurs de ces liaisons alternatives ne sont pas concrètement définis (piétons, vélos, etc.)

Ces mesures contribueront à limiter partiellement l'accroissement du trafic routier engendré par l'augmentation de population prévue par le PLU, mais elles ne font pas l'objet de programmation ou d'engagement concret de la collectivité. **Il conviendrait de compléter le projet avec une planification des mesures proposées.**

3.6. Paysage et préservation du cadre de vie et du patrimoine bâti

La commune de Sainte-Hélène possède des paysages naturels de qualité, alternant secteurs agricoles, boisements et estran.

Le dossier ne présente qu'une analyse très partielle du paysage. Il est dommage que la collectivité ne se soit pas approprié l'étude paysagère sur le secteur de la ria réalisé par l'école nationale supérieure de la nature et du paysage (ENSNP) de Blois²⁹. Le dossier ne traite pratiquement pas du paysage urbain et des interfaces entre les zones bâties et non bâties, alors qu'une large majorité de la zone agglomérée du bourg se situe en lisière de boisements. Il mériterait d'être complété à ce titre afin de dégager des mesures permettant de traiter les différents éléments participant du paysage ainsi que les entrées de bourg qui sont à l'interface. La protection des éléments naturels de la trame verte et bleue, mise en place par la commune, participe à la préservation de la qualité paysagère « naturelle » de la commune.

La collectivité a dressé un inventaire de son petit patrimoine bâti, pouvant être classé en deux catégories :

29 [Étude de valorisation des paysages de la ria d'Étel – ENSNP Blois – 2008](#)

- des bâtiments d'intérêt patrimonial de type « anciens bâtiments d'exploitations agricoles », situés dans les zones A et identifiés dans le règlement graphique comme pouvant faire l'objet d'un changement de destination, tout en respectant l'OAP thématique « Architecture patrimoniale » dans le cadre des travaux de rénovation ;
- le petit patrimoine tel que les calvaires, puits et autres, reporté sur le règlement graphique afin qu'il bénéficie d'une protection stricte.

Les mesures prises pour la préservation de ce petit patrimoine bâti sont de bonne qualité et contribuent à sa mise en valeur.

L'Ae recommande de compléter le dossier avec un diagnostic paysager plus détaillé et d'en dégager des mesures de préservation ou de mise en valeur des éléments paysagers, en particulier au niveau des secteurs urbanisés.

Pour la MRAe de Bretagne,
le président,

Signé

Philippe VIROULAUD