



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 Josselin (56)**

n° MRAe : 2024-011737

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

*La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 5 décembre 2024 à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision du plan local d'urbanisme de Josselin (56).*

*Étaient présents et ont délibéré collégalement : Alain Even, Chantal Gascuel, Jean-Pierre Guellec, Laurence Hubert-Moy, Audrey Joly et Sylvie Pastol.*

*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 Josselin pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 9 septembre 2024.*

*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 l'agence régionale de santé (ARS), qui a transmis une contribution le 27 août 2024.*

*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

À mi-chemin entre Rennes et Lorient, la commune de Josselin fait partie de Ploërmel Communauté, dans le département du Morbihan. En 2021 (données Insee), la population était de 2 535 habitants, après que son taux de croissance annuel moyen (TCAM) se soit établi à +0,3 % entre 2015 et 2021, tandis que le nombre de logements était de 1 461. Le territoire très urbain de 4,5 km<sup>2</sup> est traversé au nord par la route nationale (RN) 24 et au sud par l'Oust canalisé, qui fait partie du canal de Nantes à Brest. La commune possède un patrimoine historique et architectural important, dont un château et un centre-ville médiévaux.

Le projet de révision de plan local d'urbanisme (PLU), à horizon 2032 (11 ans à compter de 2021), projette une croissance démographique à +1,15 % par an, pour atteindre 2 896 habitants. Il prévoit la production de 215 logements, dont 180 logements pour l'accueil de la nouvelle population et 35 pour atteindre le point mort<sup>1</sup>. Ces logements se répartissent pour 57 % en densification dans des espaces non bâtis au sein de l'agglomération et pour 43 % en extension de l'enveloppe urbanisée. Les zones d'activités (ZA) actuelles comptent des réserves foncières sur 7,3 ha, reconduites pour le développement de l'économie.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Ae, pour le projet de révision du PLU de Josselin, sont la **limitation de la consommation de sols et d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)**, la **préservation**, voire la restauration, **de la biodiversité et de ses habitats**, la **préservation du patrimoine bâti et des paysages**. La participation aux objectifs d'amélioration de la qualité des milieux aquatiques et la sobriété énergétique méritent également d'être traitées.

La projection démographique retenue de + 1,15 % par an est en décalage avec le taux annuel de + 0,3 % enregistré entre 2015 et 2021. Ce choix amplifiant la nécessité de production de logements et la consommation des sols, il convient de le justifier par un travail prospectif actualisé à une échelle territoriale plus étendue, ou de le revoir.

Les mesures prises dans le PLU participeront à la limitation de la consommation des sols et des espaces naturels, agricoles et forestiers, sans toutefois mobiliser l'intégralité des moyens à disposition. Par contre, elles ne sont pas suffisantes pour répondre aux enjeux de préservation de la biodiversité et de sobriété énergétique.

**L'Ae recommande, afin d'améliorer à la fois le projet et son évaluation environnementale, de :**

- **présenter de véritables scénarios alternatifs et d'expliquer les choix retenus au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement ;**
- **développer et expliciter les mesures de la séquence « éviter réduire compenser (ERC)<sup>2</sup> » et de s'assurer de leur mise en œuvre au travers des documents opposables ;**
- **démontrer que la priorité est donnée à la densification et au renouvellement urbain dans l'enveloppe du bourg, notamment en utilisant les outils de l'urbanisation différée ;**
- **mieux identifier et protéger les corridors et les réservoirs à préserver, à renforcer ou à réaliser, au titre de la trame verte et bleue.**

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

1 Le point mort mesure la production de logements qui permet de maintenir la population constante sur le territoire, en répondant aux mutations structurelles de cette population (diminution de la taille des ménages) et du parc de logements (variation du nombre de logements vacants ou de résidences secondaires par exemple).

2 La séquence « ERC » est introduite dans les principes généraux du droit de l'environnement. Elle vise une absence d'incidences environnementales négatives, en particulier en matière de biodiversité, dans la conception puis la réalisation de plans, de programmes ou de projets d'aménagement du territoire. Elle repose sur trois étapes consécutives, par ordre de priorité : éviter les atteintes à l'environnement, réduire celles qui n'ont pu être suffisamment évitées et, si possible, compenser les effets négatifs résiduels.

# Sommaire

<b>1. Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux associés.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Contexte et présentation du territoire.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2. Présentation du projet.....</b>	<b>8</b>
<b>1.3. Enjeux environnementaux associés.....</b>	<b>9</b>
<b>2. Qualité de l'évaluation environnementale.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1. Observations générales.....</b>	<b>9</b>
<b>2.2. État initial de l'environnement.....</b>	<b>10</b>
<b>2.3. Justification des choix, solutions de substitution.....</b>	<b>10</b>
<b>2.4. Analyse des incidences et définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées.....</b>	<b>11</b>
<b>2.5. Dispositif de suivi.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Prise en compte de l'environnement par le projet.....</b>	<b>12</b>
<b>3.1. Préservation des sols et des espaces naturels, agricoles et forestiers.....</b>	<b>12</b>
<b>3.2. Préservation de la biodiversité et des habitats naturels.....</b>	<b>13</b>
3.2.1. Trame bleue.....	13
3.2.2. Trame Verte.....	13
3.2.3. Sous-trame noire.....	14
3.2.4. Prise en compte du patrimoine naturel par le projet de PLU.....	14
<b>3.3. Préservation du paysage et du patrimoine bâti.....</b>	<b>14</b>
<b>3.4. Participation à l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques via la bonne gestion du « petit cycle de l'eau » et des eaux pluviales.....</b>	<b>15</b>
<b>3.5. Changement climatique, énergie et mobilité.....</b>	<b>15</b>
3.5.1. Mobilité.....	15
3.5.2. Climat et énergie.....	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. Le rapport de présentation rend compte de cette démarche.

## 1. Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux associés

### 1.1. Contexte et présentation du territoire

Ce paragraphe aborde le contexte territorial tel que l'Ae le perçoit, sans prise en compte du dossier présenté. Sauf mention contraire, les chiffres présentés dans cette partie sont des données Insee 2021<sup>3</sup>.

À mi-chemin entre Rennes et Lorient, Josselin fait partie de la communauté de communes de Ploërmel Communauté, dans le département du Morbihan.

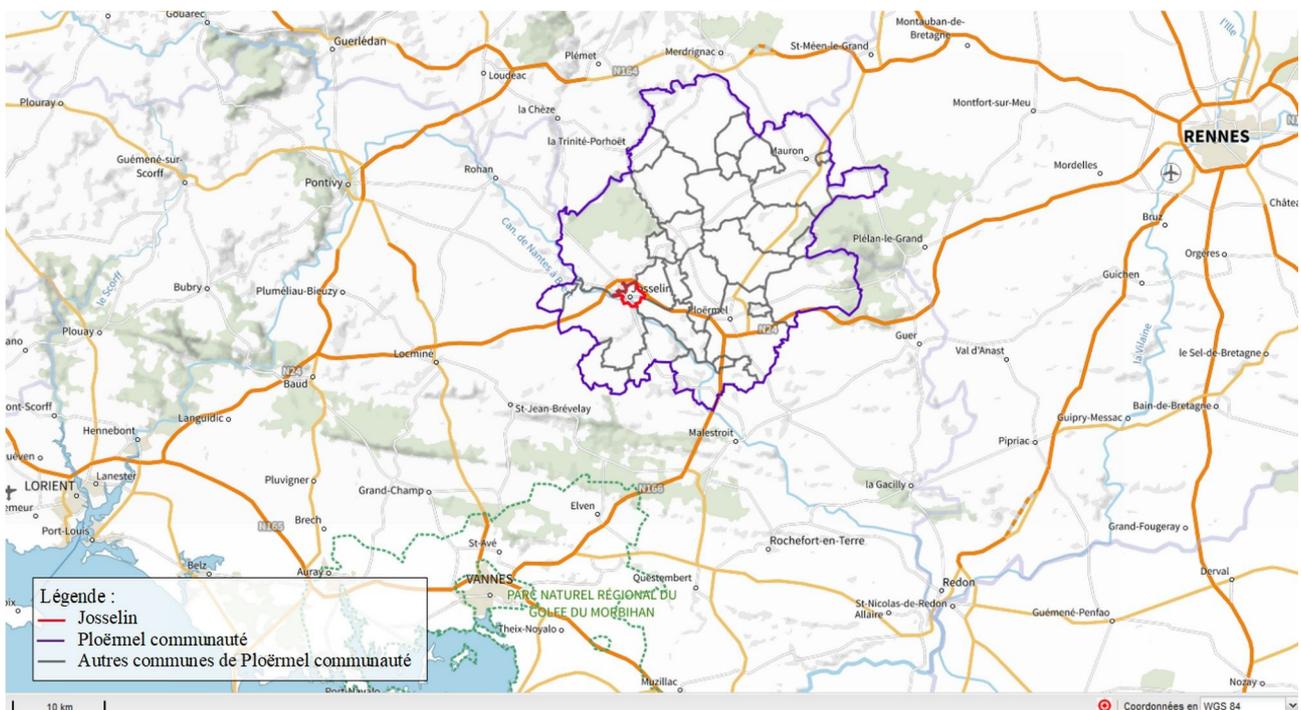


Figure 1 : situation de Josselin et de Ploërmel Communauté (Source : GéoBretagne)

En 2021, la population était de 2 535 habitants. Du fait d'un solde migratoire<sup>4</sup> relativement fort de +2,4 %, son taux de croissance annuel moyen (TCAM) entre 2015 et 2021 a atteint +0,3 %.

<sup>3</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-56091>

<sup>4</sup> Différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur un territoire et le nombre de personnes qui en sont sorties.



de biodiversité, ainsi qu'une partie du sud de la commune. Le corridor régional à restaurer « connexion Nord-Sud Landes de Lanvaux / Massif du Méné » passe par Josselin. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Ploërmel<sup>10</sup> identifie aussi l'Oust, le Crasseux et la Minette au titre de la trame bleue, ainsi que de petits réservoirs de biodiversité secondaires au sud-est du territoire au titre de la trame verte. Les espaces urbanisés de la commune sont répertoriés par le groupe mammalogique breton (GMB) comme des espaces indispensables aux chauves-souris.

En matière de gestion de l'eau, le territoire doit répondre aux dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne (SDAGE Loire-Bretagne) et à celles du schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin versant de la Vilaine (SAGE Vilaine)<sup>11</sup>. Josselin est concernée par deux masses d'eau<sup>12</sup> douce de surface : l'Oust depuis Rohan jusqu'à la confluence avec la Vilaine (FRGR0127), et le Crasseux et ses affluents depuis la source jusqu'à la confluence avec l'Oust (FRGR1247), toutes deux en état écologique moyen et dont l'objectif d'atteinte du bon état écologique a été fixé pour 2027 par le SDAGE.

Le territoire est concerné par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de l'Oust, approuvé le 16 juin 2004<sup>13</sup>.

La station de traitement des eaux usées (STEU) de Josselin a une capacité nominale de 15 667 équivalents-habitants (EH), sa charge maximale entrante était en 2022 de 8 307 EH, soit 53 % de sa capacité. Elle rejette dans l'Oust canalisé et recueille les effluents des communes de Guégon et de Forges-de-Lanouée, ainsi qu'une partie de ceux de Guillac (zone d'activité (ZA) de la Belle-Alouette).

Avec 2 340 emplois, principalement dans l'agro-alimentaire, environ 70 % des actifs de Josselin ont un emploi dans la zone (aire d'attraction au sens de l'INSEE : Josselin, Guégon, Les Forges-de-Lanouée et Lantillac).

Malgré la présence d'une offre de transports en commun soit de Ploërmel Communauté<sup>14</sup>, soit de la région Bretagne (ligne Breizhgo Pontivy/Rennes), seuls 2,1 % des actifs les utilisent pour leurs déplacements domicile-travail, ceux-ci étant surtout réalisés en véhicules motorisés individuels (77,7 %), ou par des modes de mobilité active<sup>15</sup> (13,7 %, dont 12,8 % pour la marche).

Selon les compétences de chacune, Ploërmel Communauté et la commune ont également engagé en parallèle, les révisions des zonages d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales, dispensés d'évaluation environnementale par décisions n°2024-11617 du 20 août 2024 et n°2024-11724 du 27 septembre 2024<sup>16</sup>.

Depuis septembre 2021, le territoire est couvert par un plan climat-air-énergie territorial (PCAET)<sup>17</sup> et Ploërmel Communauté a adopté le 26 septembre 2019 un programme local de l'habitat (PLH) 2020-2025<sup>18</sup>.

10 Approuvé le 19 décembre 2018 (<https://scot.pays-ploermel.fr/scot/scot-pays-de-ploermel>) – Avis de la MRAe n° 2018-005980 du 05 juillet 2018

11 Le SDAGE et le SAGE ont été approuvés respectivement le 18 mars 2022 par la préfète coordonnatrice de bassin et le 2 juillet 2015 par arrêté inter-préfectoral.

12 Une masse d'eau est une partie distincte et significative des eaux de surface telles qu'une rivière, un fleuve ou un canal, une partie de rivière, de fleuve ou de canal, constituant le découpage élémentaire des milieux aquatiques destinée à être l'unité d'évaluation.

13 <https://www.morbihan.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Risques-naturels-et-technologiques-majeurs-et-leurs-plans/Reduire-l-exposition-aux-risques/Plan-de-Prevention-des-Risques-inondation-PPRI/PPRI-de-l-Oust>

14 Réseau de bus de Ploërmel Communauté « Riv Bus » : 4 lignes concernent Josselin, dont deux sont des lignes rejoignant Ploërmel, plus ou moins directement.

15 Mode de déplacement faisant appel à l'énergie musculaire, tel que la marche, le vélo, ainsi que les rollers, etc.

16 [https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/11617\\_revision\\_zaeu\\_josselin\\_56\\_2024dkb14.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/11617_revision_zaeu_josselin_56_2024dkb14.pdf)  
[https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/11724-decision\\_zaep\\_josselin\\_56\\_2024dkb24.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/11724-decision_zaep_josselin_56_2024dkb24.pdf)

17 Le PCAET est un outil de planification, à la fois stratégique et opérationnel, qui permet aux collectivités d'aborder l'ensemble de la problématique air-énergie-climat sur leur territoire. La MRAe a rendu l'avis n°2020-007826 le 9 juillet 2020 sur le PCAET de Ploërmel Communauté (<https://www.ploermelcommunaute.bzh/plan-climat-air-energie-territorial/>).

18 <https://www.ploermelcommunaute.bzh/programme-local-de-lhabitat/>

## 1.2. Présentation du projet

Ce paragraphe aborde le projet de la collectivité tel qu'il est présenté dans le dossier.

Josselin est actuellement couverte par un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 23 septembre 2005, dont la dernière modification a été arrêtée le 26 janvier 2023.

Dans son projet d'aménagement et de développement durable (PADD), la commune a décidé de mener son projet autour de quatre axes, dont l'objectif est d'assurer un développement durable et maîtrisé de son territoire :

- maîtriser et harmoniser le développement urbain ;
- conforter les activités économiques existantes et favoriser la dynamisation du centre-ville ;
- soutenir et renforcer son attractivité ;
- maintenir le cadre de vie et l'équilibre communal, dans une optique de développement durable et de préservation de la biodiversité.

Pour répondre au premier axe, le projet de révision de PLU, à horizon 2032 (11 ans à compter de 2021), projette une croissance démographique à +1,15 % par an, pour atteindre 2 896 habitants. Il prévoit la production de 215 logements<sup>19</sup>, dont 180 logements pour l'accueil de la nouvelle population et 35 pour atteindre le point mort. Ces logements se répartissent pour 57 % en densification dans des espaces non bâtis au sein de l'agglomération et pour 43 % en extension de l'enveloppe urbanisée. Les ZA actuelles comptent des réserves foncières sur 7,3 ha, reconduites pour le développement de l'économie (dont 4 ha dans la zone d'activité Oxygène).

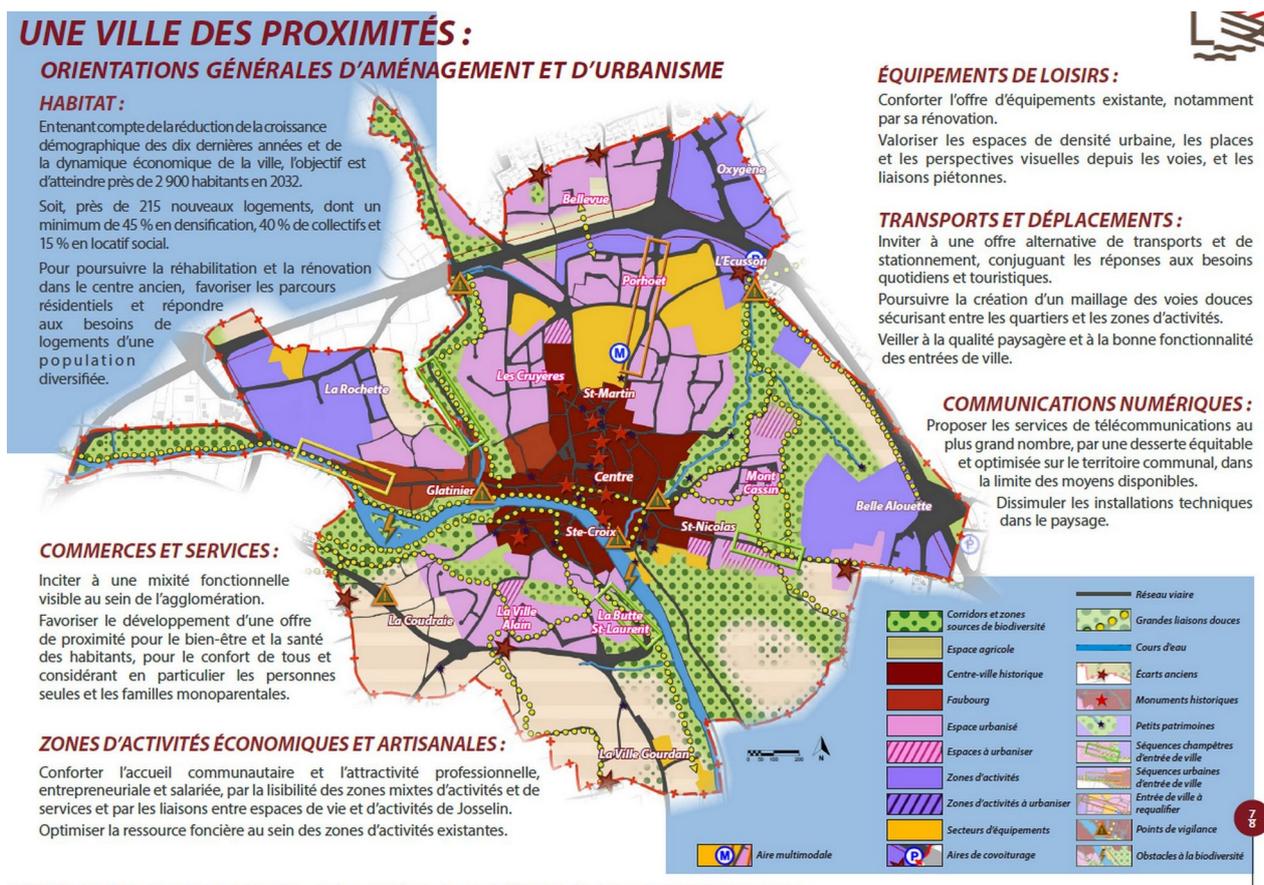


Figure 3 : Orientations générales et positionnement des secteurs d'urbanisation (source dossier - PADD)

19 Sans prise en compte des potentiels de changement de destination, de micro-densification (« action d'urbaniser des unités foncières déjà bâties au sein de l'agglomération, par divisions parcellaires ») et de résorption de la vacance.

Outre ces espaces en densification et en extension de l'urbanisation, le PLU identifie les éléments qu'il souhaite préserver. Ainsi, il protège au titre soit de son patrimoine paysager ou écologique, soit des espaces boisés classés (EBC) 59,6 ha de boisements, 34,6 km de haies, 11,8 ha de zones humides et 12 km de cours d'eau. Pour le patrimoine bâti, la commune révisé en parallèle son site patrimonial remarquable (SPR) sous la forme d'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP), afin de protéger et de mettre en valeur le patrimoine josselinais, qu'il soit bâti ou non, et tient compte de la qualité des entrées de ville et de la composition des différents quartiers identifiés.

Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique traite des abords de la RN24. Les OAP sectorielles sont au nombre de sept.

### 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 révision du PLU, identifiés comme principaux par l'autorité environnementale, sont :

- la **limitation de la consommation de sols et d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)**, s'inscrivant au minimum dans l'objectif de « zéro artificialisation nette » fixé aux niveaux national et régional<sup>20</sup> ;
- la **préservation, voire la restauration, de la biodiversité et de ses habitats** ;
- la **préservation du patrimoine bâti et des paysages**.

La participation aux objectifs d'amélioration de la qualité des milieux aquatiques et la sobriété énergétique méritent également d'être traitées.

## 2. Qualité de l'évaluation environnementale

### 2.1. Observations générales

Le dossier présenté est clair et bien structuré. Les illustrations du PADD permettent une bonne appréhension du projet de la commune, il serait utile de les reprendre dans le résumé non technique (RNT) qui manque d'information à ce titre.

La dispersion des données relatives à la gestion des ressources, en particulier l'eau, ne facilite pas la lecture. L'essentiel des informations de l'annexe 2 de la pièce 5 doit être intégré dans le rapport de présentation afin d'en faciliter la compréhension.

Aucun échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser n'est défini dans les OAP, contrairement aux obligations posées par l'article L. 151-6-1 du code de l'urbanisme. Les incidences de cette absence sont traitées au chapitre 3.1 Préservation des sols et des espaces naturels, agricoles et forestiers. De plus les OAP sectorielles sont présentées à une échelle inadéquate, ne permettant pas une bonne visualisation de celles-ci.

Certaines références doivent être actualisées, comme le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) qui a été intégré au SRADDET, ou encore le « *ministère de la Transition Écologique et Solidaire* » en page 10 du règlement. Pour ce dernier point, il serait opportun d'indiquer le « ministère en charge de la prévention des risques naturels ».

<sup>20</sup> La loi « climat et résilience » du 22 août 2021 et le SRADDET modifié de Bretagne, approuvé le 17 avril 2024, fixent un objectif de « zéro artificialisation nette » des sols à horizon 2050 et des objectifs intermédiaires.

## 2.2. État initial de l'environnement

Le diagnostic repositionne régulièrement Josselin dans un cadre supra-communal (Ploërmel Communauté, département du Morbihan) et compare fréquemment la commune avec des communes estimées similaires dans le dossier (Ploërmel et Malestroit).

Les éléments présentés dans le diagnostic sont relativement complets et permettent une bonne compréhension du territoire, mais sans fournir les études réalisées au préalable comme celles indiquées page 259 « études de faisabilité, aménagements, acquisition foncière ».

Pour l'état initial de l'environnement, la majorité des thèmes attendus a été traitée, mais sans fournir les éléments ayant conduit au descriptif de l'état initial (exemple les inventaires complémentaires sur les zones humides, réalisés sur les secteurs à urbaniser). Comme indiqué au 2.1, certaines thématiques, dont la gestion de l'eau, font l'objet d'un report en annexe ce qui ne permet pas de bien appréhender l'ensemble de l'état initial. De plus cette annexe ne traite pas de l'assainissement non collectif. Il conviendra de la compléter.

***L'Ae recommande de compléter l'état initial de l'environnement avec les éléments et études ayant conduit à son élaboration, et d'intégrer les principaux éléments de l'annexe 2 au rapport de présentation.***

## 2.3. Justification des choix, solutions de substitution

Le dossier étudie cinq projections démographiques pour permettre le choix d'un taux de croissance annuel moyen (TCAM) à horizon 2032 :

- un alignement sur la projection démographique de l'Insee en 2018 pour Ploërmel Communauté, à +0,85 %<sup>21</sup> ;
- selon les orientations du SCoT en vigueur de +1,25 % ;
- selon les projets de construction en cours, à +0,98 % ;
- selon les orientations du PLH en vigueur, à +1,50 % ;
- selon les projets de construction en cours et potentiels retenus, à +2,08 %.

C'est une sixième projection qui a été retenue, avec un taux de +1,15 %, indiqué comme « *relativement modéré* » par le dossier, mais en net décalage avec les tendances observées depuis 10 ans. Pour rappel, le TCAM était de +0,3 % entre 2015 et 2021 et de 0 % entre 2010 et 2015.

La commune justifie ce choix par la « *dynamique économique, notamment la mixité générationnelle et culturelle qu'elle permet au sein de ce pôle rural et touristique structurant* ». Ces justifications doivent être réinterrogées au regard des projections de l'Insee<sup>22</sup> et des données récentes qui ne suivent pas les mêmes tendances que le diagnostic, et des incidences sur l'environnement des différents scénarios étudiés. Le SCoT ainsi que le PLH sont fondés sur des projections démographiques elles aussi en décalage, écart déjà relevé par la MRAe dans son avis [n° 2018-005980 du 05 juillet 2018](#).

Pour les activités économiques, le projet prévoit le maintien en zone urbanisée de 4 ha non construits actuellement, afin de « *s'inscrire dans le prolongement des actions déjà engagées par Ploërmel Communauté sur le territoire de Josselin et ne pas [enrayer] la dynamique du développement des activités artisanales et industrielles* ». Il est indiqué qu'une étude de faisabilité a été réalisée, mais elle n'est pas fournie à l'appui du dossier, ni même présentée. En l'absence de justification probante sur cette thématique, il convient de réinterroger les besoins vis-à-vis de ces espaces agricoles actuellement en prairie.

Le dossier n'expose aucune solution de substitution raisonnable<sup>23</sup> permettant de justifier les choix présentés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement.

21 En page 254 du rapport de présentation, cette projection selon le scénario central de 2018 est indiquée à +0,44 % et non +0,85 %.

22 [Insee Analyses Bretagne, numéro 121, paru le 21 décembre 2023](#)

23 Composante de l'évaluation environnementale prévue par l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

Pour ce qui est des secteurs d'urbanisation, le dossier indique avoir comparé les secteurs déjà identifiés dans le PLU en vigueur. Il ne semble pas réinterroger leur opportunité et ne présente aucun site alternatif, ni analyse multicritère permettant de les comparer. De plus, sauf pour les zones humides, les secteurs choisis ne semblent pas avoir fait l'objet de recherches et d'inventaires plus précis que ceux généralistes réalisés sur l'intégralité du territoire, en particulier concernant la biodiversité.

**L'Ae recommande de mieux justifier la localisation des secteurs retenus :**

- **en présentant de véritables scénarios alternatifs d'urbanisation ;**
- **en expliquant les choix retenus au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement ;**
- **et en complétant le rapport de présentation avec une analyse détaillée des secteurs potentiels d'extension.**

## **2.4. Analyse des incidences et définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées**

Sur la forme, la présentation thématique des incidences et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) est claire et très bien structurée, comprenant une différenciation selon leur nature.

Pour les mesures relatives à la gestion des eaux usées, le rapport de présentation renvoie vers les mesures indiquées dans le futur zonage d'assainissement des eaux usées (ZAEU) figurant en annexe, mais cette annexe ne comporte aucune mesure ERC. De plus, les mesures indiquées au titre des eaux pluviales ne sont pas en adéquation avec celles du zonage d'assainissement des eaux pluviales (ZAEP). Une reprise des mesures du ZAEP, qui sont plus précises et plus prescriptives, doit être mise en œuvre.

Certaines mesures ERC restent à l'état de volonté de la collectivité, car ne faisant pas l'objet d'une traduction au travers des documents opposables que sont les OAP et le règlement. Par exemple, le rapport de présentation indique en tant que mesure que « *le PLU entend conforter et améliorer les continuités écologiques et les espaces naturels* » or aucune prescription, ni même recommandation en dehors des OAP sectorielles, n'a été prise pour mettre en œuvre cette mesure, en se limitant à une préservation des éléments existants qui ne peut s'apparenter à de l'amélioration.

**L'Ae recommande de développer et d'explicitier les mesures ERC et de s'assurer de leur mise en œuvre au travers des documents opposables.**

## **2.5. Dispositif de suivi**

Le dispositif de suivi comprend plusieurs indicateurs quantitatifs (linéaires, surfaciques, etc.) relatifs aux grandes thématiques du territoire. L'ajout d'indicateurs qualitatifs serait utile pour certaines thématiques, comme la reconquête des milieux par certaines espèces (faune et flore de cours d'eau par exemple) ou la qualité des haies bocagères (étagements...) dans le cadre d'un renforcement de la TVB. **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 définir les mesures correctives qui seraient appliquées au PLU en cas de constat d'incidences négatives sur l'environnement non traitées par les mesures actuellement retenues, ainsi que pour produire les bilans de mise en œuvre du PLU, requis selon les dispositions de l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme.

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

### 3.1. Préservation des sols et des espaces naturels, agricoles et forestiers

Le dossier prévoit la production de 215 logements, sans prendre en compte la vacance des logements pourtant indiquée à 12,6 % selon l'Insee. La commune indique que sur les 183 logements vacants en 2017 (chiffres Insee disponibles à la date du diagnostic), seuls 35 logements seraient toujours inoccupés en 2021, du fait des différentes mutations et ventes. Pourtant, les chiffres 2021 de l'Insee indiquent toujours 180 logements vacants en 2021 et les indicateurs de suivi du dossier se basent sur un état zéro de 190 logements vacants, ce qui est en contradiction avec les indications du diagnostic. En l'absence de démonstration effective de cette baisse conséquente avancée par la commune, **il semble nécessaire de mettre en œuvre des mesures de réduction de la vacance et de diminuer proportionnellement le nombre de logements à produire.**

La production de logements se répartirait entre logements individuels (60 %) et logements collectifs (40 %). Le diagnostic fait état d'un manque de petits logements, or l'habitat individuel est souvent synonyme de grand logement, sauf à ce que les OAP ou le règlement de certaines zones l'encadrent strictement, ce qui n'est pas le cas dans le dossier présenté. En l'état, seules les obligations de densité minimale à 29 logements par hectare (log/ha) tendraient à concourir à cet objectif. À ce titre, l'Ae note l'effort réalisé sur la densité de logements par hectare pour les secteurs soumis à OAP. Il conviendrait de l'appliquer pour toute création de nouveaux logements en fonction d'une superficie minimale de terrain d'assiette.

Les outils de programmation foncière, tels les secteurs 2AU<sup>24</sup> et la programmation de l'urbanisation déjà évoquée au 2.1, doivent être mis en œuvre, afin de maîtriser l'utilisation du foncier et de privilégier le renouvellement et la densification. La commune pourra ainsi différer l'ouverture à l'urbanisation de tout ou partie des zones qu'elle prévoit d'urbaniser, et conditionner leur ouverture à un taux minimal de création de logements en densification.

La consommation des ENAF n'est pas clairement présentée dans le dossier et fait l'objet de nombreux chiffres discordants<sup>25</sup>. Ainsi, selon les informations du dossier, elle peut être estimée entre 2,92 ha et 4,95 ha pour l'habitat et nulle pour les équipements, les services et les activités, malgré le maintien en zone urbanisée (U) de 4 ha sur la zone d'activités Oxygène (voir 2.3 et figure 3).

Pour rappel, la consommation estimée par le MOS entre 2011 et 2021 est de 4,19 ha. De plus, dans le cadre de l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme<sup>26</sup>, le MOS ne doit être considéré que comme une aide à l'analyse des ENAF consommés. Comme tout outil, il doit faire l'objet d'un complément d'analyse et d'une vérification sur le terrain afin de déterminer la consommation effective du sol. Il est attendu de la collectivité qu'elle corrige le cas échéant les surfaces indiquées comme consommées ou non. Par exemple, pour les secteurs d'OAP n°5 (Les Jardins de Bayle) et n°7 (le village de Beaufort), l'analyse des incidences affiche une suppression de prairies respectivement de 0,5 ha et 2 ha alors que la consommation d'ENAF selon le MOS serait nulle ou presque. Les prairies constituent des ENAF et doivent donc être identifiées comme telles. Il convient donc de corriger ces éléments en tenant compte des données apportées par le MOS dans le cadre du diagnostic du territoire.

Ainsi, la consommation potentielle des ENAF semble sous estimée et doit être réévaluée.

<sup>24</sup> Les zones AU sont des secteurs dits « à urbaniser » à plus ou moins long terme, souvent en extension des secteurs urbanisés.

<sup>25</sup> En page 295 du rapport de présentation, la consommation potentielle d'ENAF entre 2021 et 2032 est estimée à 3,62 ha dans le tableau, quelque ligne plus bas il est indiqué 2,92 ha (la consommation 2021-2024 ayant été retirée) et les secteurs à urbaniser (1AU – donc en théorie en extension sur des secteurs naturels ou agricoles) ont une surface de 4,95 ha. Dans un encart page 258, l'enveloppe globale nécessaire pour l'habitat serait de 7,2 ha avec une densité de 30 log/ha.

<sup>26</sup> Extrait du L.151-4 : « Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme ».

**L'Ae recommande de :**

- **démontrer que la priorité est donnée à la résorption de la vacance, à la densification et au renouvellement urbain dans le centre-ville, notamment en utilisant la planification et les outils de l'urbanisation différée (tranches, zonage 2AU, etc.) ;**
- **privilégier l'urbanisation des secteurs intégrés au centre-ville et de n'ouvrir à l'urbanisation les autres secteurs qu'en fonction de critères d'urbanisation et d'une densification effective du centre-ville ;**
- **mieux décliner les orientations du PADD dans les OAP afin de permettre une réelle gestion maîtrisée de l'urbanisation, une typologie de logements correspondant aux besoins et une réduction significative de la consommation d'espace.**

## **3.2. Préservation de la biodiversité et des habitats naturels**

Le projet de révision du PLU identifie et protège la majeure partie des éléments constitutifs de la TVB. Un atlas de la biodiversité est annoncé comme étant en cours dans l'état initial de l'environnement (EIE) qui date de 2020. Il est fort probable que cet atlas ait été mené à terme, ou soit bien avancé à la date de l'arrêt du projet de PLU (2024). Une actualisation de l'EIE doit être faite en utilisant les derniers éléments connus.

Le rapport de présentation, dans le cadre de l'EIE, met en avant des propositions d'actions intéressantes, telles que l'amélioration des ripisylves<sup>27</sup>, mais elles ne donnent pas lieu à de réelles traductions dans les documents opposables.

### **3.2.1. Trame bleue**

L'inventaire des zones humides est ancien (2011) et bien qu'il ait apparemment fait l'objet d'une mise à jour au niveau des secteurs soumis à OAP, compte tenu du caractère évolutif de ces milieux, une mise à jour sur l'intégralité de la commune doit être menée. Dans les dispositions du règlement communes à l'ensemble des zones du PLU, le chapitre « zones humides » prévoit des prescriptions générales et particulières, mais précise au préalable que les zones humides recensées sont identifiées en zone naturelle (N). Il conviendrait de compléter par une formulation ne laissant aucun doute sur l'application à l'intégralité des zones humides, identifiées ou non, y compris dans les autres zonages du règlement. Afin de protéger les espaces connexes nécessaires à leur bon fonctionnement et au développement de la biodiversité, il est nécessaire de déterminer leurs fonctionnalités et leurs systèmes d'alimentation, dans l'objectif de les protéger par la mise en place d'un espace tampon.

Pour les cours d'eau, le règlement intègre des mesures de protection des berges en prévoyant un recul minimal de 35 m en dehors des espaces déjà bâtis ou urbanisés. Il convient de préciser la définition des « espaces déjà bâtis ou urbanisés », certains secteurs non bâtis, en zone urbaine (U), ne sont pas forcément urbanisés au sens premier du terme. Un report de cette mesure sur le règlement graphique permettrait de clarifier son application.

### **3.2.2. Trame Verte**

Pour ce qui est de la sous-trame bocagère, le dossier ne fournit aucune analyse des fonctionnalités des éléments bocagers. Une analyse de ce type permettrait de prévoir des créations ou des renforcements de ces éléments afin d'améliorer les continuités écologiques, en particulier dans les secteurs identifiés par le SRADDET comme participant à la « connexion Nord-Sud Landes de Lanvaux / Massif du Méné » qui est à restaurer. À ce titre, les haies à restaurer ou à recréer pour consolider les corridors écologiques doivent être identifiées. Les OAP sectorielles sont présentées comme isolées, sans prise en compte des différentes connexions avec les corridors ou réservoirs de biodiversité proches, et elles ne prévoient généralement que la préservation ou la plantation de haies dans un souci d'intégration paysagère. Elles ne comprennent pas d'obligation de mise en œuvre ou de renforcement de continuité du bocage.

<sup>27</sup> Ensemble des formations boisées (arbres, arbustes, buissons) qui se trouvent en bordure d'un cours d'eau.

Le règlement impose la dépose d'une déclaration préalable (DP) lorsque la destruction d'un élément de boisement ou du bocage identifié autrement que par un espace boisé classé (EBC) est supérieure à 20 % en zone A (agricole) et N (naturelle), et ceci quel que soit l'intérêt de l'élément (écologique, hydraulique, etc.). Compte tenu de la faible présence de ces éléments et de leur intérêt (identifié au PADD) de les préserver, voire de les renforcer, il serait plus opportun de soumettre à déclaration préalable sans minimum de surface ou de linéaire, et au regard des éléments apportés à l'appui de la demande, de décider d'imposer ou non des mesures compensatoires.

Pour ce qui est des mesures compensatoires prévues par le PLU, elles semblent insuffisantes car ne tenant pas compte de l'intérêt de l'élément détruit et ne demandant qu'une compensation surfacique ou linéaire équivalente à celle détruite. Il est nécessaire d'intégrer les fonctionnalités écologiques de l'élément détruit et d'exiger un rôle écologique et paysager au moins équivalent.

Le règlement oblige la création d'une transition entre les secteurs urbanisés et les secteurs agricoles. Il serait souhaitable que le document prévoie la mise en place de lisières, espaces préservés de toute construction ou aménagement, à proximité immédiate des boisements et des éléments bocagers, afin de créer des espaces tampons avec les zones d'habitat, favorisant la biodiversité, mais aussi limitant les transferts d'eau et permettant d'intégrer les risques de chute d'arbre lors d'évènements tempétueux.

### 3.2.3. Sous-trame noire<sup>28</sup>

La trame noire est abordée partiellement dans l'EIE, au travers d'une méthodologie à mettre en œuvre pour dresser des inventaires et assurer sa prise en compte dans les aménagements. Cette méthodologie n'est pas reprise au travers d'une OAP thématique et aucun élément du règlement ne traite la prise en compte de la trame noire, y compris pour les éclairages. Compte tenu du fort potentiel d'accueil de population de chauves-souris sur Josselin, il convient de pallier ce manque.

### 3.2.4. Prise en compte du patrimoine naturel par le projet de PLU

Il est surprenant que la collectivité n'ait pas fait le choix d'instituer une OAP thématique sur la biodiversité et les milieux naturels. Le règlement comporte des prescriptions usuelles, d'ordre quantitatif ou réglementaire (par exemple, des distances de recul par rapport aux cours d'eau), mais pourrait être enrichi de recommandations qualitatives et pédagogiques traduisant des propositions d'actions relevées ci-dessus, comme la qualité des espaces de transition, le renforcement des ripisylves ou des haies bocagères.

**L'Ar recommande de compléter le dossier avec :**

- **une analyse qualitative des éléments bocagers et des boisements (fonctionnalités, étagement, typologie, etc.), y compris leur environnement proche ;**
- **une meilleure identification et protection des connexions et réservoirs à préserver, à renforcer ou à réaliser, nécessaires au fonctionnement des corridors identifiés par le SCoT et le SRADDET<sup>29</sup> ;**
- **des prospections plus détaillées sur les zones humides (délimitation, fonctionnalités, alimentation, etc.) ;**
- **des espaces de transition entre les secteurs de développement et la trame verte et bleue.**

## 3.3. Préservation du paysage et du patrimoine bâti

La richesse patrimoniale de Josselin est bien prise en compte dans le projet de révision de PLU, celui-ci étant mené en parallèle de la révision du site patrimonial remarquable (SPR).

Les bâtis patrimoniaux d'intérêt ont fait l'objet d'une identification et les quartiers du SPR sont identifiés au titre du L. 151-19 (paysage) du code de l'urbanisme.

La seule OAP thématique du dossier est relative à la traduction de l'étude paysagère le long de la RN24, qui permettra d'améliorer le paysage le long de cet axe.

<sup>28</sup> L'exercice vise à prendre en compte les besoins de la faune sauvage nocturne (rapaces, chauves-souris...) et les perturbations apportées à la faune diurne (activité anormalement prolongée par un excès de lumière), afin d'identifier des points d'amélioration.

<sup>29</sup> Pour rappel, le SRADDET intègre la commune dans le corridor « connexion Nord-Sud Landes de Lanvaux / Massif du Méné » (à restaurer).

### 3.4. Participation à l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques via la bonne gestion du « petit cycle de l'eau<sup>30</sup> » et des eaux pluviales

La reconquête des milieux aquatiques passe en particulier par une bonne gestion des effluents produits par l'urbanisation.

Pour les eaux pluviales, le projet de PLU, au travers du règlement, indique dans les zones UC<sup>31</sup> que « toute disposition doit être prise en amont de cet exutoire pour limiter le flux et le débit, en favorisant la gestion des eaux pluviales à la parcelle (par exemple par infiltration ou récupération) ». Rien n'est prévu dans les OAP sectorielles ni pour les aménagements des espaces ouverts au public ou communs à certaines opérations (parkings par exemple). De plus, comme précisé au 2.4, les mesures indiquées dans le rapport de présentation au titre des eaux pluviales ne sont pas en adéquation avec celles du ZAEP. Sans réellement imposer une gestion alternative des eaux pluviales, la commune n'a pas mené une véritable réflexion sur cette thématique.

***L'Ae recommande de renforcer les mesures prévues pour la gestion des eaux pluviales, afin d'éviter ou de réduire les incidences potentielles de leurs écoulements.***

Dans sa contribution, l'agence régionale de santé (ARS) alerte sur la fragilité de la ressource en eau sur le territoire lors des épisodes de sécheresse et sur l'augmentation de la demande en période estivale. En conséquence, la commune devra veiller à ce que la consommation d'eau potable des nouveaux projets soit aussi réduite que possible, et reste compatible avec la disponibilité de la ressource. À cet effet, le projet de révision de PLU doit intégrer des mesures incitatives pour la réduction de la consommation d'eau potable.

Enfin, la gestion des eaux usées n'est abordée que d'un point de vue technique par rapport à la capacité de la STEU de Josselin à traiter les effluents supplémentaires. Même si ce point est important, la capacité des milieux récepteurs à supporter l'augmentation de l'urbanisation n'est pas étudiée, ni même évoquée. Pour rappel, l'atteinte du bon état écologique de l'Oust a été fixée à 2027 par le SDAGE. La STEU de Josselin participe aux effets cumulés des rejets des différentes STEU dans l'Oust. De plus, le dossier n'aborde pas la problématique de l'assainissement non collectif (ANC). Compte tenu de la configuration très urbaine de Josselin, il est possible que ce problème n'existe pas, mais en l'absence d'information à ce titre, il n'est pas possible de conclure à une absence d'incidence.

***L'Ae recommande, afin de prendre en compte l'enjeu de reconquête de la qualité des milieux aquatiques, de caractériser les effets sur les milieux récepteurs des rejets des systèmes d'assainissement collectif, ainsi que ceux liés à l'assainissement non collectif. Ce travail est indispensable pour apporter une véritable démonstration de la compatibilité du projet de PLU avec l'atteinte des objectifs de qualité du milieu récepteur.***

## 3.5. Changement climatique, énergie et mobilité

### 3.5.1. Mobilité

Le diagnostic territorial apporte certaines informations concernant les déplacements. Le véhicule individuel prédomine largement, malgré une desserte par les transports en commun de Ploërmel Communauté et de Breizhgo. Une seule aire de covoiturage (de 36 places) est présente près d'une zone commerciale le long de la RN24, mais le dossier n'a pas analysé le taux de remplissage de cette aire ni les éventuels besoins complémentaires sur d'autres sites, en particulier à proximité des arrêts des transports en commun. Ainsi rien n'est prévu pour faciliter le développement du covoiturage.

30 Le « petit cycle de l'eau » désigne le parcours que l'eau emprunte du point de captage dans la rivière ou la nappe d'eau souterraine jusqu'à son rejet dans le milieu naturel. Il comprend le circuit de l'eau potable et celui du traitement des eaux usées.

31 Zones urbaines centrales.

Le projet prévoit plusieurs emplacements réservés pour le développement de la mobilité active, mais en l'absence d'une cartographie des liaisons actives existantes, il est difficile de percevoir leurs connexions. Il conviendrait de compléter le projet avec une planification des mesures envisagées pour accompagner le développement de l'urbanisation de la commune, voire conditionner l'ouverture des différentes phases d'urbanisation à la réalisation effective de ces cheminements.

***L'Ae recommande de compléter le projet de PLU par une planification des aménagements proposés pour les modes actifs en lien avec le développement de l'urbanisation prévu, et d'analyser les besoins de développement d'aires de covoiturage.***

### **3.5.2. Climat et énergie**

La commune n'ouvre pas clairement de perspectives d'action en matière de lutte contre le changement climatique. Même si le projet de PLU n'interdit pas le recours aux énergies renouvelables malgré le contexte paysager et patrimonial de Josselin, il ne prévoit aucune mesure, que ce soit dans les OAP ou dans le règlement, en termes d'atténuation du changement climatique dans les secteurs en dehors du SPR (implantations limitant les besoins en énergie pour chauffer les bâtiments, inclusion d'équipements de production d'énergie renouvelable dans les nouvelles constructions...). Les OAP sectorielles ne comportent pas de mesures incitatives ni prescriptives, concernant, par exemple, l'orientation des façades principales. 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.

Le projet de PLU contribuera à l'augmentation de l'émission de gaz à effet de serre (GES) notamment par la consommation d'ENAF, et ne traduit pas une ambition à la hauteur des objectifs des politiques publiques en la matière<sup>32</sup>. À ce stade, le projet de PLU n'engage pas la commune sur une trajectoire compatible avec l'atteinte des objectifs régionaux et nationaux. Il n'établit par ailleurs aucun lien avec le PCAET de Ploërmel Communauté, alors qu'il pourrait contribuer à la mise en œuvre de ses actions et à l'atteinte de ses objectifs.

***L'Ae recommande d'intégrer dans le projet de PLU :***

- ***des mesures prescriptives favorisant la mise en œuvre de systèmes de production d'énergies renouvelables,***
- ***des règles relatives à l'économie de l'énergie, notamment sur les constructions nouvelles.***

Pour la MRAe de Bretagne,  
le président,

***Signé***

Jean-Pierre GUELLEC

32 Notamment une réduction des émissions de 37 % d'ici 2030 prévue par le SRADDET ou la neutralité carbone en 2050 visée par la stratégie nationale bas-carbone.