



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Bretagne sur le projet de
modification simplifiée n° 1 bis du plan local d'urbanisme
de Locmariaquer (56)**

n° MRAe : 2023-010739

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 modification simplifiée n° 1 bis du plan local d'urbanisme de Locmariaquer (56).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Florence Castel, Alain Even, Chantal Gascuel, Jean-Pierre Guellec, Audrey Joly, Sylvie Pastol et 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 Locmariaquer 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 l'agence régionale de santé (ARS).

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.

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

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de modification simplifiée et des enjeux environnementaux associés

1.1. Contexte et présentation du territoire

Locmariaquer est une commune littorale du Morbihan de 1 545 habitants (source Insee 2020). Elle est bordée sur ses franges ouest et sud par la rivière Saint-Philibert et la baie de Quiberon, et sur sa frange est par la rivière d'Auray et le golfe du Morbihan. Les cultures marines (huîtres, moules, palourdes, algues, etc.) sont très présentes dans la baie comme dans le golfe.

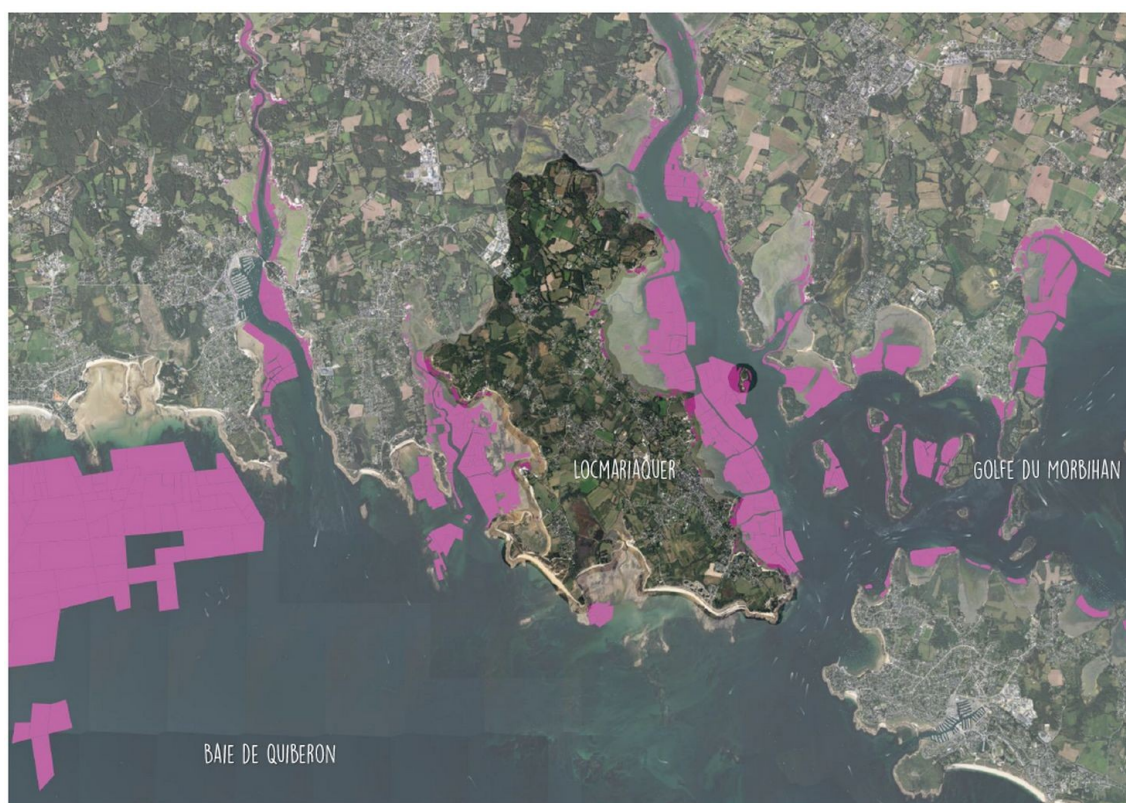


Illustration 1: Vue satellite de la commune incluant le cadastre conchylicole (en rose) source dossier

Le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune a été approuvé le 24 juin 2019. Il définit notamment deux zonages pour la conchyliculture, les zones Ac et Ao. Les zones Ac correspondent au foncier nécessaire aux activités aquicoles situées sur le domaine terrestre. Les zones Ao correspondent quant à elles au foncier nécessaire aux activités aquicoles situées sur le domaine public maritime (DPM).

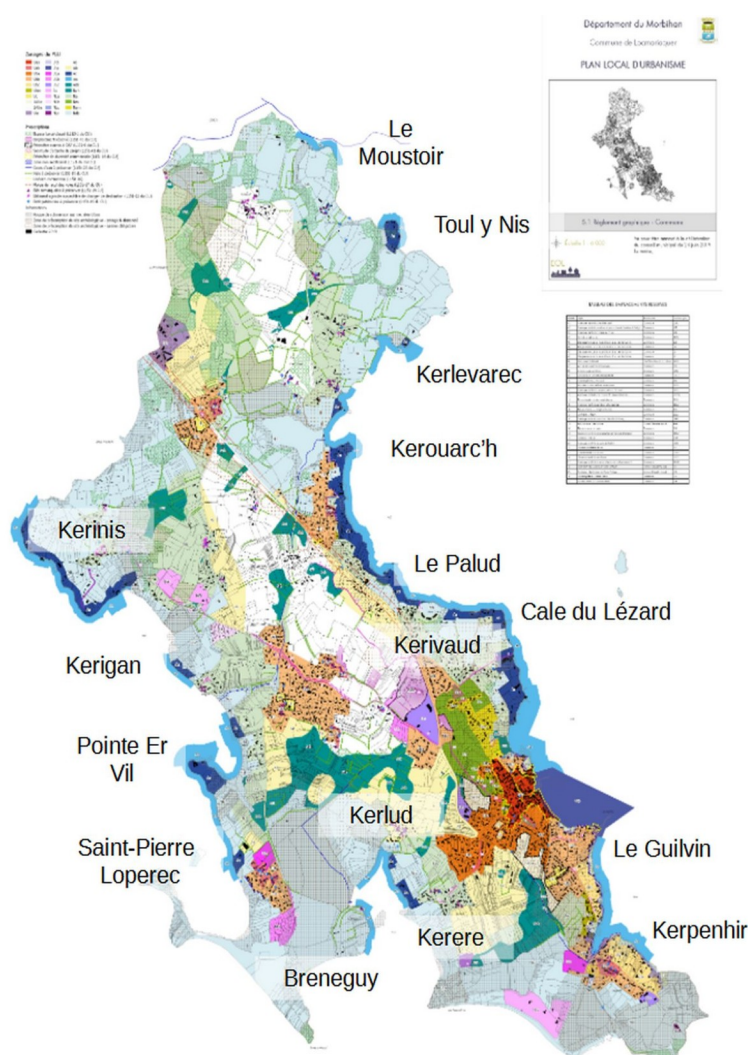


Illustration 2: Zonage du PLU de Locmariaquer avec localisation des secteurs (zones Ao en bleu clair et Ac en bleu foncé) – Source PLU avec modification DREAL

L'ensemble de ces zones occupe une surface de 93,5 hectares, soit près de 8 % du territoire, réparties sur différents secteurs.

Le territoire communal, et notamment littoral, est couvert par deux sites Natura 2000 : « Golfe du Morbihan » au titre de la directive « Oiseaux » et « Golfe du Morbihan, Côte ouest de Rhéus » au titre de la directive « Habitats-Faune-Flore ».

Ces sites Natura 2000 sont composés de zones maritimes, de zones de transition entre l'eau et la terre comme les habitats de prés-salés, de lagunes et de marais. Une petite partie terrestre recèle quelques landes d'intérêt communautaire, des dunes, ainsi que certaines stations d'espèces à protéger au titre de la directive « Habitats-Faune-Flore ». Le golfe du Morbihan est le second plus grand ensemble d'herbiers de zostères de France, après le bassin d'Arcachon. Le golfe du Morbihan est également une zone humide d'intérêt international pour les oiseaux d'eau, en particulier comme site d'hivernage. Depuis le début des années 2000, entre 70 000 et 80 000

oiseaux sont dénombrés à la mi-janvier, essentiellement des anatidés¹ et des limicoles². Le PLU avait fait l'objet d'une évaluation environnementale³, du fait notamment de son caractère littoral et de la présence de sites remarquables et de périmètres de protection sur son territoire.

La commune présente un paysage caractéristique, marqué par la baie de Quiberon et le golfe du Morbihan. La partie est de la commune fait par ailleurs partie du site inscrit⁴ du golfe du Morbihan et de ses abords terrestres.

1.2. Présentation du projet de modification simplifiée du PLU

Suite à un recours, le tribunal administratif de Rennes a considéré insuffisantes les justifications du PLU pour la délimitation des zones Ao et Ac. La procédure de modification simplifiée a ainsi pour objet de compléter le rapport de présentation du PLU sur ce point, sans modifier le zonage.

La modification simplifiée du PLU avait fait l'objet le 2 novembre 2022 d'un avis conforme de la MRAe Bretagne⁵ la soumettant à évaluation environnementale. La soumission, liée aux incidences potentielles notables de la modification sur l'environnement, était motivée principalement par les enjeux de gestion économe de l'espace, de qualité paysagère du littoral et de préservation de la biodiversité.

1.3. Enjeux environnementaux associés

Les principaux enjeux environnementaux associés au projet de modification du PLU, déjà identifiés dans l'avis conforme, portent sur :

- **la gestion économe de l'espace**, s'agissant en particulier d'une commune littorale dont la capacité d'accueil, notamment d'activités nouvelles, doit être évaluée ;
- **l'optimisation de la qualité paysagère** ;
- **la préservation de la biodiversité**, en particulier les habitats et espèces d'intérêt communautaire des sites Natura 2000 du golfe du Morbihan.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Observations générales

Le dossier fourni comprend la délibération d'engagement de la modification simplifiée n° 1 bis, l'avis conforme de la MRAe Bretagne et la notice de présentation actualisée pour intégrer un rapport d'évaluation environnementale (à partir de la page 30).

Le document fourni réalise un focus sur les différents secteurs littoraux de la commune et leur activité conchylicole, mais ne permet pas d'avoir une vision globale. **La réalisation d'une carte de synthèse avec les noms des différents secteurs est nécessaire pour faciliter la compréhension du document.** De plus, les

1 La famille des anatidés comprend notamment les oies, les cygnes et les canards.

2 La famille des limicoles recouvre des petits échassiers tels que les huîtres, avocettes, etc.

3 [Avis de la MRAe n°2018-006287/2018AB92 du 18 octobre 2018](#)

4 Un site inscrit est un espace naturel ou bâti de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque qui nécessite d'être conservé. La procédure peut être à l'initiative des services de l'État (DREAL, STAP), de collectivités, d'associations, de particuliers .

5 [Avis conforme n°2022ACB2/2022-010122 du 10 novembre 2022](#)

éléments les plus pertinents concernant les incidences potentielles des zonages sont en annexes du dossier, ce qui n'en facilite pas la lecture.

2.2. État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement de la modification reprend les éléments de l'évaluation environnementale du PLU, approuvé en 2019, et le complète par un focus sur les différents secteurs. L'état initial intègre notamment des informations sur les habitats d'intérêt communautaire, mais aussi dans une moindre mesure sur certaines espèces d'intérêt communautaire de la directive « Habitats-Faune-Flore ». L'avifaune n'est pas traitée, malgré la présence d'un site Natura 2000 au titre de la directive « Oiseaux ». Les aspects paysagers sont également absents de l'évaluation environnementale. **L'état initial de l'environnement apparaît ainsi très lacunaire sur les volets faune, en particulier les oiseaux, et paysage. La pertinence de l'analyse des incidences est par conséquent limitée par les lacunes de l'état initial.**

2.3. Justification des choix, analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser

La délimitation des zones Ao et Ac est identique à celle initialement définie dans le PLU. L'objet de la modification simplifiée consistait à apporter des éléments de justification sur le zonage. **Les éléments de justification apportés restent principalement économiques.**

L'évaluation environnementale a cependant mis en évidence quelques enjeux environnementaux, dont la prise en compte nécessite un travail sur le zonage, en application de la démarche éviter, réduire, compenser (ERC⁶). Les changements de zonage envisagés ne seront pas intégrés dans le cadre de la présente procédure de modification simplifiée, celle-ci ne le permettant pas. Il est indiqué que ces mesures pourraient être mises en œuvre lors d'une prochaine révision du PLU. Ces mesures sont le reclassement en zone N d'habitations existantes (mesure 1), le reclassement en espaces remarquables du littoral (Nds) de deux parcelles de roselière sur le secteur du Palud (mesure 2) et la création d'un nouveau type de secteur pour les cultures marines appelé Ao2, autorisant seulement le stockage temporaire pour le secteur sud (mesure 3).

La mise en œuvre de ces mesures reste hypothétique, et n'est assortie d'aucun calendrier. **Il aurait été pertinent de mener en parallèle une**

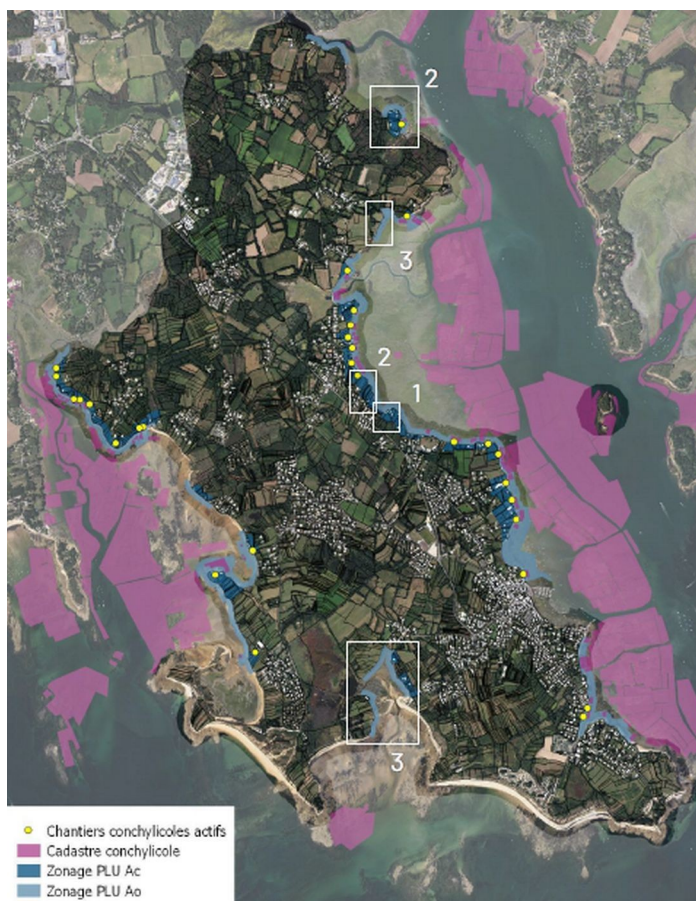


Illustration 3: Localisation des mesures ERC envisagées en cas de révision du PLU

6 La démarche ou « séquence » ERC est introduite dans les principes généraux du droit de l'environnement. Elle vise une absence d'incidences environnementales négatives, en particulier en termes de perte nette 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 résiduels. Les mesures d'accompagnement sont complémentaires aux mesures ERC et peuvent venir renforcer leur pertinence et leur efficacité. Les mesures de suivi permettent de vérifier a posteriori l'efficacité des mesures ERC mises en œuvre.

procédure de révision à modalités simplifiées pour entériner ces orientations. En l'état, aucune garantie n'est apportée.

D'une manière générale, la caractérisation insuffisante des enjeux environnementaux ne permet pas une analyse satisfaisante des incidences. La définition du zonage doit s'appuyer sur une analyse globale des enjeux et incidences pour constituer une application pertinente de la démarche ERC, ce qui n'est pas le cas.

Ces lacunes de l'évaluation environnementale sont précisées en partie 3 ci-après au regard des enjeux identifiés.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de modification simplifiée du PLU

3.1. Consommation d'espace

Comme souligné dans l'avis conforme de la MRAe Bretagne, l'ensemble des zones Ao et Ac délimitées au PLU concerne la majeure partie des franges littorales de la commune. Ces différentes zones représentent 93,5 hectares et **autorisent l'artificialisation d'espaces naturels, parfois encore vierges de toute installation conchylicole.**

Parmi les mesures envisagées pour réduire notamment la consommation foncière (dont la concrétisation reste soumise au lancement d'une nouvelle procédure d'urbanisme), se trouve le reclassement en Ao2 du secteur sud « Breneguy Kerlud Keréré ». Ce nouveau secteur, bien que toujours dédié à l'activité aquacole, ne permettrait plus que le stockage temporaire, ce qui limiterait ainsi les possibilités d'artificialisation. Les autres mesures (reclassement en zone N des habitations et reclassement en Nds des roselières) concernent quant à elles des surfaces plus limitées.

L'Ae recommande de démontrer que les zonages retenus constituent la solution optimale au regard de la consommation foncière, et de renseigner les surfaces potentiellement concernées par chaque mesure.

3.2. Qualité paysagère

L'analyse des enjeux paysagers et des potentielles incidences du classement des franges littorales en zones Ao et Ac n'est quasiment pas traité dans l'évaluation environnementale, celle-ci rappelant seulement que le paysage communal est marqué par l'activité conchylicole. Il est nécessaire d'intégrer les enjeux paysagers dans la réflexion, afin d'identifier des secteurs qui nécessiteraient d'être préservés.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une analyse des enjeux paysagers et d'intégrer les conclusions de cette analyse en vue d'une éventuelle nouvelle délimitation des secteurs aquacoles, en application de la démarche éviter, réduire, compenser.

3.3. Biodiversité

Le territoire communal comprend une mosaïque d'habitats variés, notamment littoraux, et abrite une biodiversité remarquable ayant justifié la désignation de sites Natura 2000. L'activité aquacole constitue un risque pour certains de ces habitats. Le rapport de présentation du PLU de 2019 avait par ailleurs identifié les nouvelles installations aquacoles en tant que cause de destruction potentielle de divers habitats d'intérêt communautaire.

Une analyse de ces habitats a été réalisée sur les différents secteurs littoraux de la commune. **Pour autant, elle ne semble pas avoir influé significativement sur la définition des zonages, la priorité étant donnée au maintien de l'activité aquacole.**

De plus, l'analyse de la faune fréquentant ces habitats est inexistante. C'est une sérieuse lacune de l'évaluation environnementale, en particulier concernant les oiseaux, l'activité aquacole étant susceptible de déranger certaines espèces d'intérêt communautaire.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une analyse des enjeux avifaunistiques et d'intégrer les conclusions de cette analyse en vue d'une éventuelle nouvelle délimitation des secteurs aquacoles, en application de la démarche éviter, réduire, compenser.

Sont particulièrement concernés les secteurs Keréré/Kerlud/Breneguy (secteur sud), Saint-Pierre Lopérec (sud-ouest) et Kerlevarec (nord-est) qui présentent des enjeux de biodiversité.

Le secteur Keréré/Kerlud/Breneguy, qui n'abrite pas de chantier conchylicole actif, et le site de Saint-Pierre Lopérec, sont des sites de nidification pour une espèce d'oiseau d'intérêt communautaire menacée, le Gravelot à collier interrompu. L'intérêt du secteur de Saint-Pierre Lopérec pour cette espèce est par ailleurs explicitement identifié dans le document d'objectifs (DOCOB) du site Natura 2000. Le marais de Breneguy (situé entre les secteurs de Saint-Pierre Lopérec et Breneguy) est également un site important pour l'avifaune à l'échelle du golfe du Morbihan.

Ainsi, la proposition de classement du secteur Keréré/Kerlud/Breneguy en Ao2, plus restrictif que le zonage Ao, apparaît pertinente pour réduire l'impact sur l'avifaune, mais aucun élément du dossier ne permet de démontrer que cette mesure est suffisante vis-à-vis des enjeux en présence.

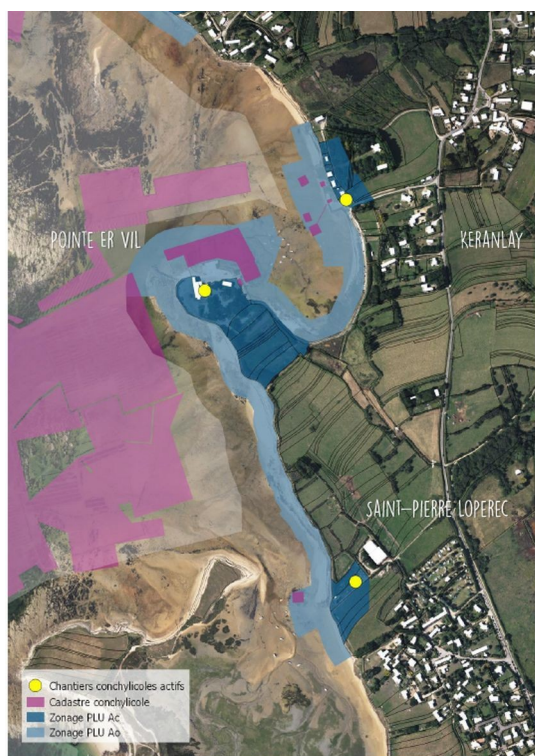


Illustration 4: secteurs Pointe er Vil et Saint-Pierre Lopérec



Illustration 5: secteurs Breneguy, Kerlud et Keréré

Deux types d'habitat, les herbiers de zostères et les slikkes⁷ sont potentiellement menacés par les activités conchylicoles. La zone Ao du secteur de Kerlavarec, mais aussi celle de Saint-Pierre Lopérec, sont proches

⁷ Partie basse d'un marais maritime.

d'herbiers de zostères. Il serait nécessaire d'analyser les impacts de l'activité conchylicole sur ces habitats, voire d'envisager une nouvelle délimitation des zones concernées en cas de proximité trop importante. Les enjeux d'habitats naturels sont bien évoqués dans le dossier⁸, **mais leur prise en compte reste superficielle. Il convient de relever que les mesures envisagées prévoient le reclassement en espace remarquable du littoral (Nds) de deux parcelles de roselières sur le secteur du Palud, ce qui permettrait de mieux préserver cet habitat par rapport à la situation actuelle.**



Illustration 6: secteurs le Moustoir, Toul y Nis et Kerlevarec

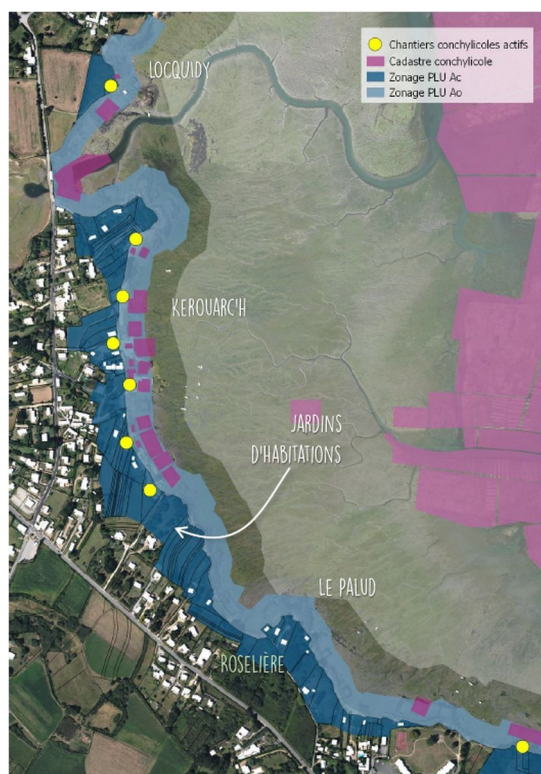


Illustration 7: secteurs Locquidy, Kerouarc'h et le Palud

L'Ae recommande de démontrer que les aménagements permis par les zonages Ao et Ac sont compatibles avec le maintien d'un bon état de conservation des habitats et espèces⁹ ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 et d'envisager à défaut une diminution de l'emprise aquacole des secteurs les plus sensibles.

4. Conclusion

La majeure partie des franges littorales de Locmariaquer fait l'objet d'un zonage spécifique au PLU, relatif aux activités de conchyliculture. La modification simplifiée, réalisée pour justifier ce classement, a été soumise à évaluation environnementale, au vu des enjeux de consommation d'espace, de qualité paysagère et de préservation de la biodiversité.

Le maintien de l'activité conchylicole demeure l'argument principal de justification pour la délimitation des zones, en priorité parfois sur les enjeux environnementaux, voire à leur détriment. L'évaluation environnementale demeure très lacunaire, en particulier sur l'avifaune et le paysage. Les enjeux sommairement

⁸ Cf. annexes du dossier.

⁹ Habitats et espèces inscrits en annexe I de la directive « Oiseaux » et en annexe I et II de la directive « Habitats Faune Flore ».

identifiés n'aboutissent pas à une analyse satisfaisante des incidences, au regard notamment de zonages alternatifs. De plus, la mise en œuvre effective des mesures ERC envisagées est subordonnée à une évolution future du document d'urbanisme, pour laquelle il n'est pas indiqué de calendrier précis, et qui reste donc très hypothétique.

Au vu des lacunes de l'évaluation environnementale, il n'est possible de se prononcer ni sur la bonne prise en compte du contexte environnemental, ni sur le caractère suffisant des mesures ERC prévues.

L'Ae recommande de reprendre l'évaluation environnementale en prenant soin :

- de présenter des options alternatives de zonages, pour démontrer que la solution retenue est optimale du point de vue de l'environnement, en particulier vis-à-vis des incidences potentielles sur l'avifaune et le paysage ;***
- de donner la priorité à l'évitement des incidences environnementales et de s'engager fermement sur des délais d'évolution du document d'urbanisme permettant la mise en œuvre des mesures ERC ainsi définies.***

Le cas échéant, selon les enjeux mis en évidence, il sera nécessaire de reconsidérer l'emprise des secteurs conchyliques Ao et Ac.

Pour la MRAe de Bretagne,
le président,

Signé

Philippe VIROULAUD