



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 Guidel (56)**

n° MRAe : 2023-010769

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 7 septembre 2023. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Guidel (56).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Alain Even, Chantal Gascuel, Jean-Pierre Guellec, Audrey Joly, Laurence Hubert-Moy, 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 Guidel pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 7 juin 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 8 juin 2023 l'agence régionale de santé de Bretagne (ARS), qui a transmis une contribution le 21 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

Guidel est une commune littorale du département du Morbihan (56), membre de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) Lorient Agglomération. Située à la limite du Finistère, à moins de 20 km à l'ouest de Lorient, elle est bordée à l'ouest par l'estuaire de la Laïta et au sud-ouest par l'océan Atlantique. Elle présente une biodiversité riche, identifiée notamment dans des zones protégées ou inventoriées.

Sa population était de 11 743 habitants en 2020 et a augmenté de 1 % en moyenne par an entre 2014 et 2020 (données Insee).

Le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) porte sur la période 2021-2032. Il est fondé sur une croissance démographique projetée de 0,8 % par an, pour parvenir à 13 040 habitants à échéance du plan, soit environ de 1 300 habitants supplémentaires par rapport à 2020.

Pour permettre ce développement, le dossier prévoit la production de 1 332 logements, dont plus des deux tiers en densification dans les zones urbanisées et le reste au sein de secteurs en extension d'urbanisation, pour une surface totale¹ de 23,57 ha d'espaces actuellement naturels et agricoles. Le dossier présente une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique, contenant des dispositions concernant les « usages et nature en ville » et cinq OAP sectorielles relatives aux six secteurs en densification ou en extension (classés en 1AU pour l'habitat, l'unique secteur 2AU ayant pour vocation l'accueil du futur collège public).

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 préservation de la biodiversité et de ses habitats ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques.

D'autres enjeux (la préservation de la qualité des milieux aquatiques, la gestion des risques et la préservation du cadre de vie et des paysages) méritent également d'être traités.

La projection démographique retenue de +0,8 % par an, fondée sur une baisse de la croissance démographique annuelle de la commune observée entre 2013 et 2019, est légèrement inférieure au taux de croissance annuel de +1 % enregistré entre 2014 et 2020. Les mesures de densification prises permettent de réduire de plus de 50 % la consommation des sols par rapport à la dernière décennie. **Cet effort aurait encore pu être intensifié par la mobilisation d'outils à la disposition de la commune, comme le phasage, la programmation d'ouverture de zone, etc. De plus, les détails du calcul conduisant à la nécessité de produire 678 logements pour tenir compte du desserrement de la population, des résidences secondaires et des logements vacants, n'étant pas sans conséquence sur la consommation de sols, devront être présentés.**

L'état initial de l'environnement est correctement étudié, aussi bien à l'échelle communale qu'intercommunale, et permet de dégager les enjeux associés à la révision du PLU. L'évaluation des incidences et les mesures associées ont été traduites au sein des documents opposables que sont les OAP et le règlement (littéral et graphique).

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

En parallèle à la révision du PLU, la commune a entrepris les révisions des zonages d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales, qui feront l'objet d'un avis de l'Ae distinct. Il est regrettable que les projets de révisions n'aient pas été transmis à l'Ae en même temps que le projet de PLU.

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

¹ Nouveaux équipements compris (collège et cimetière).

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 de PLU.....	8
1.3. Enjeux environnementaux associés.....	9
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	10
2.1. Observations générales.....	10
2.2. État initial de l'environnement.....	10
2.3. Justification des choix, solutions de substitution.....	10
2.4. Analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser (ERC).....	11
2.5. Dispositif de suivi.....	11
2.6. Articulation avec les documents cadres.....	11
3. Prise en compte de l'environnement par le projet.....	12
3.1. Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	12
3.1.1. Évolution démographique et projections.....	12
3.1.2. Production de logements.....	12
3.1.3. Consommation des sols et réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	12
3.2. Préservation de la biodiversité et des habitats naturels.....	13
3.2.1. Trame Verte et Bleue.....	13
3.2.2. Milieux et espèces.....	14
3.3. Contribution au changement climatique, énergie et mobilités.....	14
3.3.1. Mobilités.....	14
3.3.2. Climat et énergie.....	15
3.4. Amélioration de la qualité des milieux aquatiques.....	15
3.4.1. Qualité des milieux aquatiques.....	15
3.4.2. Approvisionnement en eau potable.....	16
3.5. Prise en compte des risques et limitation des nuisances.....	16
3.6. Paysage et préservation du cadre de vie et du patrimoine bâti.....	17

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

Guidel est une commune littorale du département du Morbihan d'une superficie de 5 229 ha. Elle est bordée à l'ouest par l'estuaire de la Laïta, qui la sépare du département du Finistère. À équidistance des centres de Lorient et de Quimper (un peu moins de 12 km), elle compte parmi les vingt-cinq communes constituant Lorient Agglomération et est desservie par la route nationale (RN) n°165 qui relie Nantes à Quimper, via Vannes et Lorient.



Figure 1 : Localisation de la commune de Guidel (source : GéoBretagne)

Bénéficiant de l'attractivité du littoral (5 km de plages), d'un territoire relativement naturel et de la proximité du bassin d'emplois de Lorient, son urbanisation, historiquement dispersée, s'est développée plus récemment principalement à Guidel-Centre et Guidel-Plages, agglomérations présentant de nombreux services de proximité.

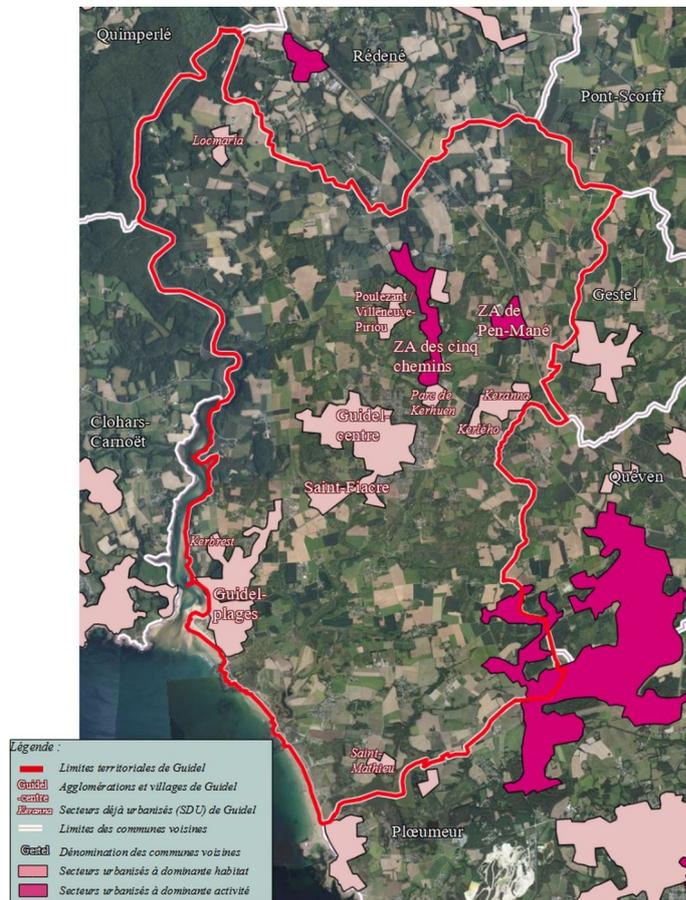


Figure 2 : Localisation des secteurs urbanisés de Guidel
(source : GéoBretagne)

Entre 2011 et 2020, la commune a consommé 48,08 ha² d'espaces naturels, agricoles et forestiers (dits « ENAF ») dont 35,1 ha pour l'habitat et 11,3 ha pour les activités.

En 2020³, la commune comptait 11 743 habitants pour un parc de 7 128 logements, essentiellement constitué de maisons individuelles (80 %). La commune a connu un taux de croissance démographique annuel de 1 % entre 2014 et 2020. Commune touristique, 19,3 % de son parc de logements était constitué de résidences secondaires. Plusieurs campings et résidences touristiques sont situés sur son territoire. Bien qu'en augmentation, le taux de vacance de logements restait relativement faible à 4,40 % (contre 3,6 % en 2014). Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays de Lorient⁴ a identifié la commune de Guidel comme « pôle d'appui »⁵.

La commune présente un territoire naturel riche et varié⁶, qui fait l'objet de plusieurs protections environnementales ou inventaires⁷. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne⁸ et le SCoT du Pays de Lorient ont identifié des parties du territoire communal en tant que réservoirs de biodiversité et continuités écologiques à préserver.

2 Source : <https://mondiagnosticartificialisation.beta.gouv.fr/>

3 Source Insee 2020 pour les éléments chiffrés de ce paragraphe.

4 Approuvé le 16 mai 2018.

5 Pôle pouvant accueillir de nouveaux équipements et activités en complémentarité des centralités de l'agglomération.

6 Boisements, bocage, massifs dunaires, estuaire de la Laïta, étangs, etc.

7 Site Natura 2000 : « Rivière Laïta, pointe du Talud étang du Loc'h et Lannéec » (FR5300059) ; zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 : « Sablières de Fort Bloqué » (530006828) / « Étang de Lannec » (530007556) / « Estuaire de la Laïta » (530015672) ; Réserve naturelle régionale : « Étangs du petit et du grand Loch'h » (FR9300004). Par ailleurs, trois sites ont été acquis par le conservatoire du Littoral.

8 Approuvé le 16 mars 2021.



Figure 3 : éléments naturels identifiés aux niveaux national et régional
(source : GéoBretagne)

Le littoral est soumis à une forte pression anthropique⁹, en particulier du fait de l'accès aux plages, participant au phénomène naturel de recul du trait de côte dans ce secteur.

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-Bretagne¹⁰, et aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin Ellé-Isole-Laïta et du bassin Scorff. La commune est traversée par de nombreux cours d'eau dépendant de trois masses d'eau¹¹ continentales et d'une masse d'eau de transition. Ces cours d'eau se jettent soit à l'ouest dans l'estuaire de la Laïta, milieu de transition riche et fragile, soit à l'est de la commune dans le fleuve « Le Scorff » (dont l'embouchure se situe dans la rade de Lorient) ou enfin directement dans l'océan Atlantique au sud-ouest, pour les cours d'eau « La Saudraye » et « Le ruisseau de Fort-Bloqué ».

Pour le traitement des eaux usées, la commune dispose d'une capacité épuratoire nominale de 18 420 équivalents-habitants (EH) répartie sur trois stations de traitement des eaux usées (STEU). La STEU principale est celle de Guidel-Kergroise d'une capacité nominale de 18 000 EH et dont la charge maximale en entrée était de 10 442 EH en 2021.

Un peu moins d'un quart des actifs guidelois travaille sur la commune. Malgré la présence de deux lignes du réseau de transport en commun de l'agglomération de Lorient, la voiture individuelle reste le moyen de transport le plus utilisé. Les itinéraires pour les mobilités actives¹² sont nombreux mais essentiellement dédiés aux déplacements de loisir (boucles et chemin de randonnées). Ils nécessiteraient des jonctions

9 Pression due à la présence et à l'activité humaine.

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

11 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 destiné à être l'unité d'évaluation.

12 Modes de déplacements utilisant l'énergie musculaire tels que la marche ou le vélo.

sécurisées avec les communes voisines pour pouvoir en développer l'utilisation pour les déplacements domicile-travail.

1.2. Présentation du projet de révision de PLU

En 2018, le SCoT du Pays de Lorient a identifié pour la commune de Guidel cinq centralités¹³, considérées aussi comme agglomérations ou villages au sens de la loi « Littoral ». Il prévoit une enveloppe foncière de 30 ha pour les extensions d'urbanisation d'ici 2037, avec un minimum de 35 logements/ha. Le programme local de l'habitat (PLH) 2017-2022 fixait quant à lui la production de 848 logements sur la durée du PLH, soit 141 logements par an, dont 30 % de logements sociaux.

Le projet de PLU a été arrêté le 30 mai 2023. Le diagnostic et la projection sociodémographique ont été élaborés à partir des données Insee 2018. À la date de rédaction de cet avis, les données Insee 2020 étant disponibles, l'avis s'appuiera sur ces informations, précisant si le projet de la collectivité est conforté ou mériterait d'être amendé au regard de ces données plus récentes.

Le projet de PLU porte sur 11 ans (du 1/01/2021 au 1/01/2032¹⁴). La commune prévoit une population de 13 040 habitants fin 2032. La croissance démographique affichée est de +0,8 % par an, soit, selon le dossier, une augmentation de 1 381¹⁵ habitants à l'horizon 2032 par rapport à la population 2018.

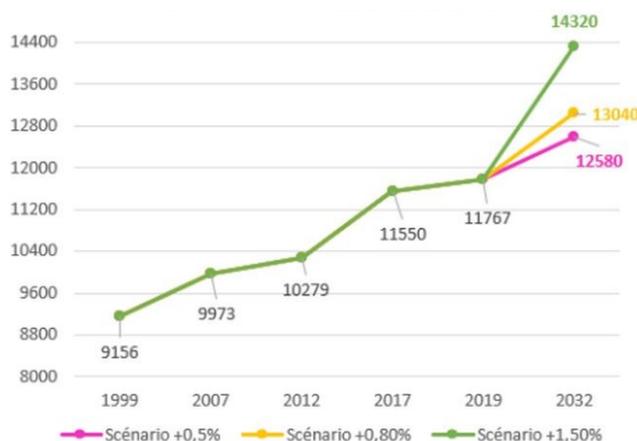


Figure 4 : Evolution de la population communale et hypothèses de croissance (extrait du dossier)

Pour absorber cette hausse, la commune prévoit de produire 1 332 logements, dont la moitié environ (674) seraient nécessaires pour tenir compte du desserrement des ménages¹⁶, du maintien du pourcentage de résidences secondaires à environ 19 % et du maintien du taux de logements vacants (4,4 % selon les données Insee de 2020), et l'autre moitié (658) pour l'accueil de la nouvelle population.

Sur ces 1 332 logements, 743 logements sont déjà programmés (autorisations d'urbanisme signées au moment de l'arrêt du projet de PLU), dont 237 en cours de réalisation, et 214 logements seront produits en densification ou renouvellement dans les zones urbanisées. Ainsi, ce sont environ 375 logements qui seraient réalisés en extension de l'urbanisation, en plus de ceux déjà programmés ou en cours.

Le PLU prévoit l'urbanisation de 23,57 ha, uniquement localisés sur le secteur de Guidel-Centre, dont 12,08 ha pour de l'habitat à court terme, 8,15 ha pour l'habitat en cours et 3,34 ha pour des équipements futurs (collège public et cimetière). Aucune extension pour les activités n'est envisagée.

13 Guidel-Centre, Guidel-plages, St-Fiacre, la zone d'activités commerciales (ZACOM) des 5 chemins et la zone d'activités de Pen Mané.

14 Le dossier affiche aussi dans le rapport de présentation – Tome 1 : 2018-2032 (page 294) 2022-2032 (pages 383 et suivantes), il conviendrait de mettre en cohérence ces périodes.

15 À partir des données Insee 2020, l'augmentation serait de 1 297 habitants par rapport à 2020.

16 Le desserrement est la prise en compte de la diminution de la taille moyenne des ménages.

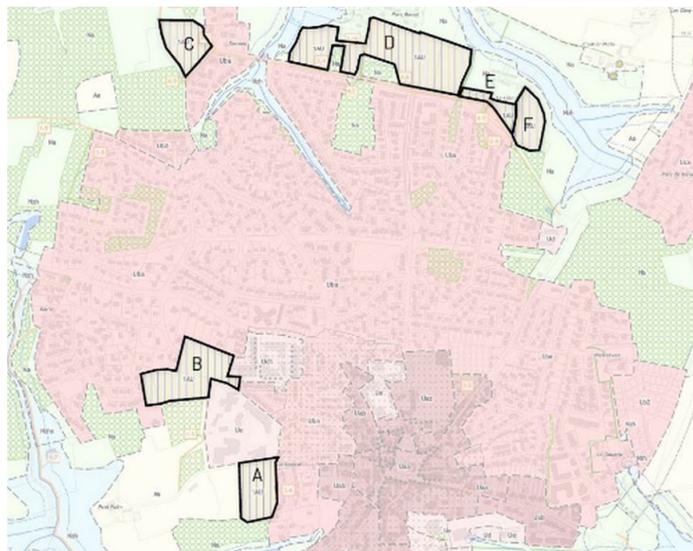


Figure 5 : Localisation des secteurs de développement soumis à OAP (en hachuré noir et avec lettre) (source dossier)

Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique prévoit des dispositions relatives aux « Usages et nature en ville ». Cinq OAP sectorielles encadrent l'aménagement des six secteurs en extension ou en densification (1AU et 2AU). Le règlement littéral prévoit des dispositions générales, applicables à l'ensemble des zones, qui réglementent de nombreuses thématiques telles que la gestion des eaux pluviales et de ruissellement, la prise en compte de l'énergie (efficacité énergétique, production d'énergie renouvelable, etc.), la biodiversité...

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 de Guidel identifiés comme principaux par l'autorité environnementale sont :

- 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 régional¹⁷ ;
- la préservation de la biodiversité et de ses habitats ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques.

D'autres enjeux méritent d'être également traités, dont la préservation de la qualité des milieux aquatiques, la gestion des risques 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 territoire¹⁸ doit être évaluée, comme le requiert le code de l'urbanisme.

17 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.

18 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 ».

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Observations générales

Le dossier est clair et accessible au public.

Le résumé non technique (RNT) synthétise bien l'état initial, les enjeux, les incidences potentielles du projet et les mesures prises. Mais quelques compléments sont nécessaires pour qu'il soit complet, notamment les détails du projet (nombre de nouveaux habitants accueillis, production de nouveaux logements et description de leurs types, consommation des sols, etc.), ainsi que la description du dispositif de suivi.

Les différentes cartes qui illustrent le dossier sont globalement de bonne facture et donnent accès à des informations utiles. Certaines toutefois ne présentent que partiellement les interactions avec les communes limitrophes¹⁹, ce qui peut s'avérer dommageable pour certains sujets, notamment la trame verte et bleue ou les mobilités²⁰.

Les OAP sectorielles sont de bonne qualité et intègrent de nombreuses dispositions intéressantes, que ce soit au titre de la mobilité, des paysages ou encore de la gestion des eaux pluviales.

Quelques erreurs doivent être rectifiées, en particulier certains éléments chiffrés doivent être mis en cohérence comme le gain d'habitants à l'horizon 2032 et la consommation antérieure des espaces naturels, agricoles et forestiers²¹. L'indication relative à l'approbation de la mise à jour de l'inventaire des cours d'eau (page 27 du tome 1 du rapport de présentation) doit être complétée.

2.2. État initial de l'environnement

Dans l'ensemble, les différentes composantes de l'état initial de l'environnement ont été caractérisées de manière complète et pertinente.

Néanmoins, le dossier aurait gagné à présenter une analyse qualitative de certains milieux naturels (haies, boisements, zones humides), permettant de dégager les fonctionnalités de chacun. L'analyse agricole assez fine n'a pas été complètement mobilisée. Enfin, une analyse de la faune et de la flore présentes sur la commune en s'appuyant sur les données déjà existantes, mais aussi un inventaire détaillé au niveau des secteurs prévus pour les extensions d'urbanisation, auraient permis d'avoir une meilleure idée de la richesse de la commune sur cette thématique.

2.3. Justification des choix, solutions de substitution

La justification des choix retenus au regard des incidences sur l'environnement est bien présentée et bien menée, avec l'élaboration de trois scénarios présentant croissance démographique et résultats en termes de production de logements et de consommation des sols. Elle permet de bien comprendre les orientations prises par la collectivité. **Mais les options rejetées (qui ne sont pas décrites dans le dossier) n'ont pas donné lieu à l'élaboration de véritables scénarios de développement, notamment au regard des incidences potentielles sur l'environnement, ce qui ne permet pas de les comparer ni de justifier que celui qui a été choisi est optimal, y compris au regard de la capacité d'accueil du territoire en tant que commune littorale.**

Il faut souligner la volonté de la collectivité de ne pas ouvrir à l'urbanisation les autres agglomérations et villages, pourtant identifiés par le SCoT, afin de privilégier les ouvertures au niveau de Guidel-Centre.

¹⁹ Les connexions avec les communes du département du Finistère sont rarement identifiées.

²⁰ Cartographies sur ces thématiques : pages 113 et 273 du tome 1 du rapport de présentation.

²¹ page 294 : gain de 1 331 habitants au lieu de 1 381 / consommation ENAF de 48 ha en page 297 et de 42,22 ha en page 286.

L'évaluation des incidences générées par l'ouverture à l'urbanisation (1AU et 2AU) des six secteurs prévue par le projet de PLU a été réalisée à la suite d'un diagnostic environnemental abordant plusieurs critères²². **Cette analyse, très complète, mérite d'être soulignée**, bien que le critère « trame verte et bleue » abordant les éléments de biodiversité eut mérité d'être fondé sur des inventaires détaillés à l'échelle de chaque secteur et non sur des hypothèses en fonction de l'occupation des sols et de la présence d'habitats potentiels (arbres creux, souches, etc.).

Selon le dossier, d'autres secteurs au sud et à l'ouest de Guidel-Centre ont été identifiés comme pouvant être potentiellement ouverts à l'urbanisation, mais ont été écartés, ceux-ci présentant davantage d'enjeux en termes de biodiversité. Il serait utile de présenter l'analyse réalisée sur ces secteurs, permettant ainsi de mieux justifier les choix opérés.

L'Ae recommande de compléter le rapport de présentation avec une analyse détaillée des variantes étudiées (gestion des flux, mobilité, etc.) pour mieux 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 prévisibles du projet de PLU sur l'environnement font l'objet d'une analyse thématique claire et complète. Des mesures sont présentées. Même si elles ne sont pas identifiées comme mesures d'évitement, de réduction ou de compensation (ERC), il s'agit bien de mesures de cette nature.

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, l'assainissement, la consommation foncière, l'activité agricole, les risques ou les aspects énergie-mobilités. L'ajout d'indicateurs qualitatifs serait utile à plusieurs thématiques, comme la qualité des milieux aquatiques, qui ne sont pas abordés dans le suivi, ou encore la reconquête de certains milieux (qualité des étagements des haies bocagères...).

Il convient également d'identifier les critères choisis pour la détection d'incidences négatives sur l'environnement et de justifier leur pertinence. En outre, l'exploitation du dispositif de suivi devra être précisée et complétée, notamment pour préciser 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 le(s) bilan(s) de mise en œuvre du PLU requis selon les dispositions de l'article L 153-27 du code de l'urbanisme.

2.6. Articulation avec les documents cadres

Le PLU prend en compte les objectifs fixés par le SCoT du Pays de Lorient et le SRADDET de Bretagne.

La cohérence du projet avec le SDAGE demande à être actualisée avec le SDAGE du bassin Loire-Bretagne 2022-2027. Même si le dossier affirme que le projet est compatible avec le SDAGE 2022-2027²³, les données présentées dans le dossier étant celles du SDAGE 2016-2021, elles doivent être mises à jour en particulier concernant l'état des cours d'eau et les objectifs fixés.

22 Selon dix thématiques (occupation du sol / trame verte et bleue / relief et fonctionnement hydrologique / desserte par les réseaux / déplacements / Patrimoine et paysage / énergie / agriculture / faisabilité réglementaire).

23 Page 361 du tome 1 du rapport de présentation.

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. Évolution démographique et projections

L'objectif d'une population de 13 040 habitants à l'horizon 2032 (soit +1 297²⁴ habitants entre 2020 et 2032), avec une évolution démographique de +0,88 % par an en moyenne, mise sur un développement du territoire en légère baisse par rapport aux tendances démographiques observées entre 2014 et 2020 (croissance de +1 % par an selon les données Insee). La commune justifie ce choix au regard des objectifs du PADD, c'est-à-dire sa capacité à accueillir une nouvelle population lui permettant de renforcer Guidel-Centre, tout en maintenant son identité.

La collectivité affiche le choix de maintenir son taux de résidences secondaires à 19 %. Compte tenu du caractère littoral de la commune, cette thématique mériterait d'être développée, sur la base d'un diagnostic territorialisé et approfondi permettant de dégager des moyens pour maîtriser ce phénomène.

3.1.2. Production de logements

Pour accueillir cette population, le PLU prévoit la production de 1 332 logements. 658 logements permettraient l'accueil d'une nouvelle population (croissance démographique) et 674 logements seraient nécessaires pour tenir compte du desserrement des ménages, du maintien du taux de résidences secondaires (environ 19 %) et de celui de la vacance (4,4 % en 2020).

Le calcul permettant de déterminer les 674 logements pour répondre aux besoins de desserrement des ménages et de maintien des taux de résidences secondaires et de vacance mériterait d'être présenté et explicité. En l'état, ce nombre, correspondant à plus de la moitié de la production de logements, paraît très élevé et n'est pas sans conséquence sur la consommation des sols.

Sur ces 1 332 logements, seuls 374 seraient construits dans les secteurs en extension. En effet, la commune estime possible d'en produire 214 en densification ou par le biais de changements de destination de bâtiments identifiés en zone A, et comptabilise 743 logements déjà programmés ou en cours de construction via la ZAC de Guidel-Centre et un lotissement autorisé. **L'effort notable de densification et la prise en compte des programmes de logements en cours méritent d'être soulignés.**

L'Ae recommande de détailler le calcul réalisé pour déterminer les logements nécessaires pour répondre aux besoins autres que l'accueil de la nouvelle population, compte tenu de l'importance du nombre présenté et des conséquences induites sur la consommation 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 est estimée à 48,08 ha²⁵.

Avec le taux de densification retenu, la commune affiche dans son dossier une future consommation d'espace de 23,57 ha, incluant 3,34 ha pour des équipements (collège et cimetière) et 8,15 ha d'espaces en cours d'urbanisation pour de l'habitat. Elle ne prévoit aucune ouverture d'urbanisation pour des activités.

24 Le dossier en s'appuyant sur les données 2019 estime une arrivée de 1 381 habitants et une croissance de 0,8 %. Le scénario choisi n'est donc pas en décalage avec les dernières données Insee.

25 Source : <https://mondiagnosticartificialisation.beta.gouv.fr/>

Ceci correspond à une réduction de 51 % de sa consommation foncière par rapport à la dernière décennie. En tant que commune identifiée « pôle d'appui » par le SCoT, les efforts de sobriété foncière réalisés semblent en adéquation avec les objectifs de la loi « climat et résilience » ainsi qu'avec ceux du SRADDET²⁶ de Bretagne.

Malgré cet effort de réduction de la consommation, la commune n'a pas mené jusqu'au bout sa réflexion lui permettant de maîtriser la production de logements en extension et favorisant celle dans les secteurs en zone U, puisqu'elle ne prévoit pas pour l'habitat de secteurs en extension à moyen ou long terme (2AU) et ne conditionne pas l'ouverture des secteurs en extension à court terme (1AU) à un taux de remplissage minimal ou à une temporalité.

L'Ae recommande, pour mobiliser seulement les terrains réellement nécessaires, de programmer l'ouverture à l'urbanisation de chaque secteur en extension et de conditionner cette ouverture à l'atteinte d'un nombre minimal de logements produits en densification ou en renouvellement urbain et à un taux de remplissage minimum dans les secteurs en cours d'extension.

3.2. Préservation de la biodiversité et des habitats naturels

3.2.1. Trame Verte et Bleue

Pour définir la Trame Verte et Bleue (TVB) au niveau communal, la commune s'est fondée sur les inventaires produits dans le cadre des précédentes révisions du SCoT ou du PLU, affinés en 2022-2023²⁷ par un inventaire plus détaillé pour les zones humides sur les secteurs ouverts à l'urbanisation. À ce titre, elle a pu identifier 566 ha de zones humides, 41,71 km de haies bocagères et 753,25 ha de boisements classés en espaces boisés classés (EBC). Le linéaire des cours d'eau répertoriés n'apparaît pas au dossier, bien qu'il soit identifié dans les différents documents graphiques et cartographiques du dossier.

L'importance de ces composants de la TVB démontre une richesse communale qu'il convient de préserver, voire de conforter dans certains secteurs.

Tous les éléments constituant la TVB ont été reportés au règlement graphique afin de les protéger, mais sans analyse de leurs fonctionnalités (support de biodiversité, limitation de l'érosion des sols, régulation des écoulements...). Il aurait été pertinent de présenter une analyse de cette fonctionnalité, ce qui aurait permis de dégager des critères à retenir pour étudier d'éventuelles demandes d'autorisation de modification ou de destruction de ces éléments et, en cas d'accord, pour définir les mesures compensatoires adéquates.

Pour préserver la trame bleue, la collectivité a décidé d'imposer un recul minimal de 10 m en zones U et AU par rapport aux berges des cours d'eau et de 35 m en zones A et N. Cet espace préservé de toute construction ou aménagement participe à la protection des cours d'eau et de leurs berges. Pour les zones humides, le règlement interdit toute construction et occupation du sol sur ces zones lorsqu'elles ont été identifiées au règlement graphique, sauf cas très particuliers prévus²⁸. Pour ces derniers, des règles de compensation sont définies (chapitre N7 du règlement).

Le règlement littéral n'aborde pas la protection des zones humides non répertoriées, pouvant être découvertes pendant la période de mise en œuvre du PLU. Ce point devra être précisé.

Pour la trame verte, les éléments inventoriés sont protégés principalement via des mesures prévues au règlement (recul minimal de 4 m de l'axe des haies, talus et arbres remarquables ; abattage interdit sauf exception et dans ce cas soumis à compensation²⁹).

26 *Le SRADDET de Bretagne est actuellement en révision afin d'intégrer et de territorialiser les objectifs de réduction de la loi « climat et résilience », chaque SCoT devra ensuite décliner ces objectifs pour les communes.*

27 *Inventaire des zones humides et des cours d'eau validés par délibération du 30 mai 2023.*

28 *Soit par le SDAGE du bassin Loire-Bretagne, soit dans les SAGE Scorff et Ellé-Isole-Laiïta ou encore à l'article G4 du règlement littéral du PLU.*

29 *Interdiction stricte en EBC et mesure de compensation pour les destructions prévues ailleurs : replantation systématique au minimum du même nombre d'arbres abattus ou du même linéaire de haies arrachées, de qualité équivalente.*

Pour assurer l'efficacité de l'outil, il conviendrait de mieux préciser quels critères la commune compte utiliser pour statuer sur la destruction d'un élément protégé en cas de demande.

Le dossier comporte une OAP thématique « usages et natures en ville », très intéressante, prévoyant à la fois recommandations et prescriptions relatives à la nature et à la biodiversité dans les espaces urbanisés et abordant la trame noire. Les OAP sectorielles prennent en compte l'objectif de continuité de la trame verte et bleue.

Les dispositions du PLU, en particulier dans les OAP et le règlement, apparaissent pertinentes pour préserver et restaurer les continuités écologiques et la biodiversité sur le territoire de la commune.

3.2.2. Milieux et espèces

En dehors des espaces déjà inventoriés ou protégés (ZNIEFF et Natura 2000), la commune n'a pas cherché à identifier des secteurs pouvant présenter un intérêt plus local pour la biodiversité. Aucune analyse relative à la biodiversité sur la commune n'est présentée dans le dossier. A minima, et comme relevé précédemment (supra en page 10), un inventaire aurait dû être présenté pour les secteurs ouverts à l'urbanisation.

L'Ae recommande de produire un inventaire faune et flore sur tous les secteurs ouverts à l'urbanisation afin d'évaluer les incidences sur la biodiversité et de prévoir, le cas échéant, les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation nécessaires.

3.3. Contribution au changement climatique, énergie et mobilités

3.3.1. Mobilités

Le projet de développement de la commune renforce la périurbanisation de l'agglomération lorientaise et les déplacements induits.

Selon les données Insee, les trois quarts des actifs travaillent hors de la commune, Lorient et sa proche agglomération étant le principal bassin d'emploi. Les déplacements sont essentiellement réalisés en véhicules individuels motorisés (89,7 % en 2019), malgré la possibilité d'utiliser des modes de déplacement alternatifs (présence de deux lignes de bus desservant Lorient).

On note aussi la faible part des modes actifs dans les déplacements domicile-travail (2 % selon le dossier). La plupart des liaisons cyclables sont continues à l'échelle de la commune, mais les itinéraires sont peu connectés avec les communes voisines. La densité du trafic journalier sur les RD permettant d'aller à Lorient (RD 162 et RD 765) et les vitesses moyennes constituent des éléments de contexte défavorables à la pratique du vélo.

Le « schéma structurant vélo » de Lorient agglomération, réalisé en 2005 et ayant permis le développement de liaisons cyclables dans la commune, est en cours de révision. **Il devrait permettre, dans le cadre de l'intercommunalité, la réalisation de jonctions sécurisées avec les communes du Morbihan voisines.**

Le règlement graphique du PLU identifie de nombreux emplacements réservés pour la réalisation de cheminements pour les mobilités actives (47 emplacements réservés au total sur cette thématique).

Ce développement des mobilités actives devrait permettre un meilleur accès des habitants aux deux aires de covoiturage existantes à Guidel, en particulier celle de 180 places au cœur de Guidel-Centre utilisant le parking de la salle de spectacle « l'Estran » (la seconde étant à Pen Mané, en sortie de ville, à proximité de la RN 165).

La volonté de développer et faciliter l'utilisation du vélo a été traduite dans les articles généraux du règlement écrit (article G8) via des prescriptions imposant de réserver des places de stationnement pour les vélos, aussi bien dans l'habitat qu'à proximités des activités et des commerces. Les OAP sectorielles quant à

elles privilégient, selon la taille des secteurs, soit des zones de rencontre, partageant ainsi les espaces, soit des voies de mobilités actives sécurisées et séparées des axes de circulation des véhicules.

La stratégie mise en place par la collectivité devrait contribuer au développement de la mobilité décarbonée, aux niveaux communal et intercommunal. Les mesures de suivi devront permettre de vérifier l'efficacité de cette stratégie.

3.3.2. Climat et énergie

Le PLU encourage des constructions plus écologiques et le développement des énergies renouvelables. À ce titre, il émet plusieurs recommandations, mais aussi des mesures prescriptives, comme la production d'énergie renouvelable pour les équipements publics et les entreprises³⁰ (à une hauteur minimale respective de 30 % et 27 % de leurs besoins énergétiques), une obligation de rendement minimum des panneaux photovoltaïques, y compris dans l'habitat individuel ou encore la mise en place d'ombrières photovoltaïques sur les aires de stationnement de plus de 300 m² ainsi qu'en cas d'extension de plus de 15 % des parkings de plus de 300 m².

Ces obligations font l'objet d'un article spécifique du règlement littéral (G3) qui prescrit aussi l'intégration d'espaces végétalisés ou perméables dans le cadre de l'adaptation au changement climatique.

Ainsi, même si le projet de PLU reste émetteur de gaz à effet de serre (GES) du fait du développement de l'urbanisation et des déplacements induits, les prescriptions intégrées devraient permettre de limiter ses effets et de s'engager dans une trajectoire compatible avec l'atteinte des objectifs des politiques publiques en la matière³¹.

3.4. Amélioration de la qualité des milieux aquatiques

3.4.1. Qualité des milieux aquatiques

En parallèle de la révision du PLU, la commune a entrepris la révision des zonages d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales, qui feront l'objet d'un avis distinct de l'autorité environnementale plus approfondi sur ces thématiques.

En tant que commune littorale, et du fait de la présence de l'estuaire de la Laïta, la commune de Guidel est concernée par quatre types de masses d'eau³² :

- deux masses d'eau souterraines : La Laïta (FRGG006) et le Scorff (FRGG011)
- trois masses d'eau continentales : La Saudraye et ses affluents (FRGR1177), le Scaff (ou Scave) et ses affluents (FRGR1628) et le ruisseau du Fort Bloqué et ses affluents (FRGR1160)
- une masse d'eau de transition : La Laïta (FRGT18)
- deux masses d'eau maritimes : Laïta-Pouldu (FRGC32) et Laïta-large (FRGC33)

Ces masses d'eau sont en bon état écologique, exceptées la masse d'eau du ruisseau du Fort-Bloqué, en état médiocre, celle de La Saudraye, en état moyen, et la masse d'eau de transition de la Laïta, en état moyen également.

En ce qui concerne l'assainissement, comme indiqué précédemment, la commune dispose d'une capacité épuratoire de 18 420 équivalents-habitants (EH) sur trois stations de traitement des eaux usées (STEU). La principale, d'une capacité nominale de 18 000 EH, est de type boues activées et recueille, entre autres, les

30 Dans les secteurs Ui (sauf zone portuaire), pour les nouvelles implantations ou les extensions de plus de 500 m² d'emprise au sol.

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

32 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.

effluents des principaux secteurs urbanisés que sont Guidel-Centre et Guidel-Plages. Actuellement, la charge maximale entrante dans cette station est de 10 442 EH, permettant ainsi de traiter les effluents supplémentaires qui seront issus de l'urbanisation future de Guidel telle qu'envisagée. En l'état, le dossier n'apporte aucun élément d'analyse sur les incidences potentielles de cette augmentation de la charge sur la qualité de l'eau et les milieux aquatiques.

La commune compte 924 installations d'assainissement non collectif (ANC) dont 332 (36 %) doivent être mises en conformité en cas de vente ou dans les 4 ans suivant un contrôle de fonctionnement. Le dossier ne présente aucune évaluation des incidences des rejets des installations sur les milieux et ne prévoit donc aucune action ou mesure de réduction de celles-ci.

La commune a prévu plusieurs mesures prescriptives au sein de son règlement³³, ainsi que dans ses OAP thématique³⁴ et sectorielles³⁵ permettant l'amélioration de la gestion des eaux pluviales dans la commune.

Afin de prendre en compte l'enjeu de reconquête de la qualité des milieux aquatiques, il convient de caractériser les effets des rejets des systèmes d'assainissement communaux, ainsi que ceux liés à l'assainissement non collectif, sur les milieux récepteurs. 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. Cette observation se basant uniquement sur les éléments du dossier du PLU sera, le cas échéant, amendée ou renforcée au regard des éléments présentés dans les dossiers relatifs aux zonages d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales.

3.4.2. Approvisionnement en eau potable

L'alimentation en eau potable de la commune est assurée par Lorient Agglomération. L'augmentation de la consommation induite par l'accueil de 1 300 habitants supplémentaires n'est pas évaluée dans le dossier. En partant sur la consommation moyenne d'un Français, c'est-à-dire 55 m³/an, cela conduirait à une augmentation de la consommation pouvant être estimée à environ 71 500 m³ annuels, hors augmentation due aux résidents secondaires en été.

Le dossier indique que la capacité de la ressource est suffisante pour couvrir les besoins du projet. Il n'étudie pas l'incidence des prélèvements supplémentaires sur les milieux aquatiques et ne prévoit pas de mesures visant à limiter ces prélèvements. Dans son avis, l'agence régionale de santé (ARS) alerte également sur la fragilité de la ressource en eau sur le territoire et sur l'augmentation de la demande en période estivale.

Le dossier indique la présence d'un projet de captage d'eau potable sur la commune dans le secteur de Saint-Mathieu. Ce projet de captage a été confirmé par l'ARS qui indique que la procédure d'autorisation est en cours et qu'un arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique sera pris à cette occasion.

L'Ae recommande de mettre en perspective la hausse de la consommation liée au projet de PLU avec la disponibilité de la ressource en eau, en prenant notamment en compte les évolutions des besoins saisonniers et des autres territoires (par exemple avec les projets démographiques des PLU des communes environnantes) et en intégrant les effets du changement climatique sur la ressource et sur les milieux aquatiques (années sèches plus fréquentes et d'intensités plus importantes).

3.5. Prise en compte des risques et limitation des nuisances

En tant que commune littorale, Guidel est soumise au risque de submersion marine et au processus de retrait du trait de côte. Pour la submersion marine, 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

33 *limitation de l'imperméabilisation permettant une gestion des eaux pluviales par infiltration, comme le coefficient de biotope de l'article G7 du règlement littoral, ou encore l'obligation d'utiliser des matériaux drainants pour tout stationnement (hors ombrière solaires).*

34 *Obligation d'inclure un système de récupération et de stockage de l'eau pluviale dans tous les projets.*

35 *Noues paysagères, gestion des eaux pluviales à la parcelle.*

intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)³⁶ 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 et de rendre plus résilientes³⁷ les habitations existantes.

Concernant le retrait du trait de côte, le littoral Guidelois est composé à 57 % de côtes sableuses, particulièrement exposées au processus d'érosion côtière. L'étude de vulnérabilité réalisée par le pays de Lorient a classé 53 % du littoral en priorité 1. Une part de cette érosion est d'origine anthropique (accès aux plages) et fait l'objet de projets d'aménagement par les collectivités (commune et agglomération) afin d'endiguer ce phénomène. La part naturelle de l'érosion va s'intensifier avec l'élévation du niveau des océans. Bien que le pas de temps ne soit pas le même que celui du PLU, certains secteurs à enjeux ont déjà fait l'objet d'une relocalisation (commerces et services sur le secteur de Guidel-Plages). La collectivité pourrait dès à présent intégrer à sa réflexion les autres secteurs susceptibles d'être concernés à l'avenir.

Le territoire de la commune est classé en zone à potentiel significatif pour le risque lié au radon³⁸. Le dossier devrait exposer les techniques simples de prévention liées à la construction qui sont préconisées³⁹ afin de réduire la migration du radon dans les bâtiments.

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

La commune de Guidel présente des paysages naturels de qualité, alternant secteurs agricoles, boisements, étangs, massifs dunaires et littoral. Le dossier présente une analyse paysagère détaillée qui traite aussi bien du paysage naturel que du paysage urbain et de son interface entre les zones bâties et non bâties.

Cette bonne analyse a permis de dégager des mesures permettant de traiter les différents éléments participant du paysage, en particulier grâce à l'OAP thématique « usages et nature en ville » qui aborde les interfaces entre secteurs urbanisés (fonds de jardin par exemple) et secteurs naturels ou agricoles, mais aussi grâce à l'intégration dans le règlement littéral d'un article général (G6) traitant de l'architecture, du paysage et des clôtures. 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 de la commune. En outre, les OAP sectorielles intègrent des prescriptions relatives au paysage et permettent de visualiser les ambiances recherchées dans chaque secteur.

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

- 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 ;
- 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 contribuent à sa mise en valeur.

Pour la MRAe de Bretagne,

le président,

Signé

Philippe VIROULAUD

36 *Rapport accessible sur le site internet <https://www.ipcc.ch/reports/>*

37 *Ayant la capacité à anticiper et à s'adapter pour faire face aux aléas.*

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

39 *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 de fluides traversant le dallage en contact avec le soubassement ; réaliser la ventilation conformément à la réglementation en vigueur.*