



Déclaration d'utilité publique

Zone d'Aménagement Concerté multisite Cœur de ville & Saudraye

Enquête publique
du 2 Avril au 2 Mai 2024

Partie 2 : Avis et conclusions motivées

Autorité organisatrice	Préfecture du Morbihan
Siège de l'enquête	Mairie de Guidel
Maître d'ouvrage	NEXITY
Commissaire enquêteur	François BOULLAND
Référence de l'enquête	EP 230221

Préambule	3
Objets de l'enquête	3
Rappel sur les enjeux du projet.....	3
Avis sur l'organisation et le déroulement de l'enquête	4
Avis et conclusions de l'enquête préalable à la DUP	5
Analyse générale de la forme et du fond du dossier.....	5
Appréciation du caractère d'utilité publique de l'opération.....	5
Programmation de la ZAC	5
Pertinence du périmètre et du projet au regard des atteintes sur l'environnement	6
Les enjeux liés à la mobilité et au stationnement	6
Les conséquences sociales du projet.....	7
Acquisition foncière	7
L'équilibre financier.....	8
Conclusion et avis du commissaire enquêteur	9

Préambule

Par arrêté du 7 Mars 2024 le préfet du Morbihan a prescrit l'ouverture d'enquête publique unique préalable à la déclaration d'utilité publique et à la détermination des parcelles à déclarer cessibles pour le projet d'aménagement de la zone d'aménagement concerté (ZAC) multisites Cœur de Ville et Saudraye sur le territoire de la commune de Guidel. Cette enquête publique unique a eu lieu entre le 2 avril et le 2 mai 2024.

Ce présent document comprend la partie 2 "**conclusions motivées et avis du commissaire enquêteur**" qui établit la synthèse des observations par thématique et décline les conclusions et avis du commissaire enquêteur.

Objets de l'enquête

L'enquête porte à la fois sur la déclaration d'utilité publique relative à la création de la ZAC multisites «Cœur de Ville – Saudraye» et sur la procédure d'enquête parcellaire est notamment régie par les articles : L.131-1 à L.132-4 et R.131-1 à R.132-4 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (C.expr.) ;

La déclaration d'utilité publique (DUP) "travaux" est un outil mobilisable pour procéder à l'acquisition des immeubles ou des droits réels immobiliers nécessaires à la réalisation d'une opération d'intérêt général déterminée.

Elle s'inscrit dans la phase administrative de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La DUP "travaux" suppose de connaître la nature et la localisation des principaux travaux et ouvrages prévus, puisque ces éléments seront présentés dans le dossier.

Elle peut être initiée notamment par les collectivités territoriales, l'État... Les actes essentiels de la DUP sont toutefois pris par l'État, que ce dernier soit ou non l'expropriant (c'est-à-dire l'initiateur de la DUP "travaux").

Dans la mesure où le projet concerné est soumis à étude d'impacts, l'enquête publique nécessaire à la DUP "travaux" sera régie sous le régime du code de l'environnement (enquête publique "environnementale").

Rappel sur les enjeux du projet

La ZAC Cœur de Ville – Saudraye a été justifiée par la nécessité de renouvellement (logements anciens, centre-ville cloisonné par le complexe sportif de Polignac) et de valorisation du centre-ville au profit de l'habitat et d'espaces publics de qualité et accessibles à tous les usagers, ce qui limite d'autant la consommation d'espaces agricoles. Le secteur en extension urbaine (Saudraye) complètera le programme de construction et viendra équilibrer financièrement les importants travaux de démolition et réaménagement dans le centre. Elle contribue, en complément des autres opérations déjà engagées, à la production et la diversification des logements nécessaires à l'atteinte des objectifs du PLU actuel, dans l'optique du renouvellement et d'une croissance modérée de la population.

Avis sur l'organisation et le déroulement de l'enquête

Au terme de l'enquête publique unique qui s'est déroulée du 2 Avril 2024 au 2 Mai 2024, sur 31 jours consécutifs, il ressort que :

- l'avis d'enquête par affichage a été fait au moins 15 jours avant l'ouverture et maintenu jusqu'au terme de l'enquête en mairie de Guidel, ainsi que sur les lieux et au voisinage de la réalisation du projet (centre-ville et abords du secteur de la Saudraye).
- l'avis d'enquête a fait l'objet d'une première parution dans les journaux locaux (Ouest France et Télégramme) le 12 mars 2024 soit plus de 15 jours avant l'ouverture de l'enquête puis d'une seconde parution dans les mêmes journaux le jour de l'ouverture d'enquête ;
- l'avis de l'enquête, le registre dématérialisé et le dossier d'enquête étaient accessibles en ligne via le portail internet de la préfecture et celui de la Ville de Guidel.
- le dossier d'enquête publique était aussi consultable sous forme papier et via un poste numérique à la mairie de Guidel,
- le public pouvait consigner ses observations et propositions sur le registre papier à la mairie aux jours et horaires habituels d'ouverture, sur le registre dématérialisé en ligne, par courrier ou par courriel à l'adresse dédiée.
- les 4 permanences se sont tenues aux jours et heures prévus dans l'arrêté d'organisation.

Je considère donc que les articles de l'arrêté concernant l'organisation de l'enquête ont été respectés.

Avis et conclusions de l'enquête préalable à la DUP

L'analyse du projet se décline à travers différentes thématiques qui se sont dégagées durant l'enquête publique.

Analyse générale de la forme et du fond du dossier

La structure et le contenu du dossier d'enquête ont permis globalement une bonne analyse du projet. L'organisation des pièces et leur mise en forme se sont avérées suffisamment claires pour saisir l'ensemble des enjeux d'aménagement des différents secteurs de la ZAC.

Je me suis interrogé sur l'aspect redondant des différentes études d'impacts menées entre 2012 et aujourd'hui. La maîtrise d'ouvrage l'a justifié par une nécessité de transparence vis-à-vis des différentes pièces produites depuis le début du projet. Il apparaît au final que cela n'enlève en rien l'intérêt d'en avoir produit plusieurs notamment pour aborder plus profondément des thématiques dans les dernières versions.

Ces études d'impacts sont bien développées sur certaines thématiques comme celles portant sur l'environnement local (biodiversité, gestion de l'eau en particulier). Quelques réserves ont été émises sur certains thèmes peu approfondi à l'image de l'impact paysager qui fait l'objet pourtant d'une bonne analyse de l'état initial mais qui sur la question des « impacts » ne semble pas assez développée. Il aurait été souhaitable d'avoir des visuels permettant de jauger l'impact visuel du projet sur l'existant, d'appréhender les vis-à-vis qui pourraient être sources de mécontentements et de nuisances sur le cadre de vie (perte d'ensoleillement, vue plongeante sur jardins privés par exemple). Pour autant, cette question ne semble pas avoir mobilisé les riverains lors de cette enquête. Le maître d'ouvrage a, par ailleurs, fourni quelques visuels complémentaires en annexe de son mémoire en réponse pour le secteur du cœur de ville.

Même si cela n'a pas fait l'objet de question au PV de synthèse, je tiens à souligner que l'impact sur les sols reste lui aussi insuffisamment traité. Ce thème est, en règle générale, trop souvent sous-estimé dans les projets. Les sols sont une composante majeure de l'environnement local. Leur rôle dans les cycles de l'eau ou du carbone mais aussi dans l'équilibre des écosystèmes est bien souvent sous-estimé. L'artificialisation des sols des 4,5 hectares de la Saudraye qui ont pour conséquence la destruction d'un stock de carbone majeur (près de 900 tonnes) que représentent les premiers décimètres du sous-sol. Plus largement, il y a une minimisation de la richesse édaphique perdue sur ces surfaces transformées. Si l'étude d'impact effleure le sujet dans l'état initial, l'impact est expédié en trois lignes (p 129).

Je considère que l'ensemble des pièces produites pour le dossier (notice, descriptions études d'impacts et annexes) ont permis de saisir la teneur et les enjeux du projet. Les différents avis rendus (CDPENAF, MRAe) ne sont pas de nature à remettre en question la qualité du dossier.

Appréciation du caractère d'utilité publique de l'opération

Pour rappel, une opération peut être déclarée d'utilité publique si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard aux intérêts qu'elle représente. L'analyse qui suit s'appuie donc sur ces critères pour mettre en balance les avantages et les inconvénients, qu'il s'agisse de son coût, de ses répercussions sur l'environnement, de ses conséquences sur la propriété privée ou de l'atteinte portée à d'autres intérêts publics.

Programmation de la ZAC

Pour rappel, l'objectif poursuivi la Commune de Guidel de réorganiser son développement est justifié par différents enjeux :

- Attirer des jeunes ménages, avec ou sans enfants, afin d'enrayer le phénomène de vieillissement de la population ;
- Permettre aux actifs travaillant à Guidel de s'installer dans la Commune ;
- Diversifier le parc de logements afin de répondre à l'évolution de la population (augmentation des familles monoparentales, décohabitation, veuvage, etc.) ;
- Redynamiser le centre-ville et pérenniser les équipements municipaux.

La compatibilité de ces objectifs avec le PLU (pas encore approuvé) dans un premier temps mais aussi les différents Plans-Programmes semble (SCoT, PLH, Loi Littoral...etc) a été démontrée dans la notice explicative du projet.

Dans son dessein, la ZAC vient répondre à un besoin de production de logements sur un territoire attractif. Cette nécessité affichée apparaît tout à fait justifiée au regard notamment du contexte tendu pour l'habitat sur la commune et plus largement l'agglomération lorientaise. La programmation intègre un nombre conséquent de logements locatifs sociaux et de logements abordables (40% de la programmation). C'est un argument tout à fait pertinent à l'heure où se loger devient de plus en plus difficiles pour de nombreux ménages sur le territoire de Lorient Agglomération.

Pertinence du périmètre et du projet au regard des atteintes sur l'environnement

La localisation de ces programmes au sein (cœur de ville) et au contact (Saudraye) de l'espace urbain Guidélois apparaît pertinent du point de vue du fonctionnement de la ville et de son évolution.

Les différentes études d'impacts offrent un aperçu assez exhaustif du devenir de ces différentes zones. Les conséquences environnementales ne sont certes pas neutres. Il apparaît en effet que des aménagements de cette ampleur peuvent difficilement afficher un bilan totalement neutre sur le milieu et le cadre de vie.

Pour autant les secteurs retenus pour ce projet, à savoir un espace déjà artificialisé comme le centre-ville d'une part, et des terrains agricoles situés à proximité directe de l'agglomération d'autre part, concourent à favoriser sur le long terme et dans une approche systémique, des déplacements moindres et réduire l'impact en termes de transport.

Les avantages du choix des périmètres permettent toutes de limiter l'artificialisation par un usage optimisé des sols, avec tout de même des bémols en ce qui concerne le site de la Saudraye qui forme un espace encore vierge de constructions. Pour autant, les densités de logements proposées par la programmation de la ZAC ainsi que par le choix de remobiliser des espaces déjà « consommés » à proximité directe du centre-ville montrent véritablement une cohérence avec la Loi Climat et Résilience.

La séquence éviter/réduire/compenser remplit ses objectifs pour montrer en quoi le projet a, de manière itérative, intégré les questions environnementales sur les différentes thématiques traitées.

Même si les quelques absences relevées dans l'analyse générale du dossier nuancent quelques peu la qualité de l'étude d'impacts, elles ne constituent pas un caractère rédhibitoire.

Le choix des différents périmètres retenus apparaît dès lors tout à fait justifié au regard des enjeux de développement de la commune. Même si les impacts sur l'environnement ne sont pas neutres, les efforts engagés sur la phase projet pour réduire ces atteintes sont satisfaisantes et ne viennent pas remettre en cause l'intérêt général.

Les enjeux liés à la mobilité et au stationnement

Eu égard des contributions sur le thème de la mobilité et des inquiétudes remontées à ce sujet, la question des flux automobiles et du stationnement impose une attention particulière. Le trafic actuel observé sur l'agglomération Guidéloise, en particulier sur la période estivale, peut être important et l'intensification qui résulte de la future ZAC aura pour conséquence d'augmenter les flux. À ce titre, le dossier d'enquête comporte une étude sur l'évolution du

trafic dans le bourg. Cette analyse a le mérite de porter un regard chiffré sur la réalité des flux présent et à venir.

La localisation des périmètres de projet offre des opportunités pour les futurs ménages de mener un quotidien sans voiture : les commodités du centre-bourg sont proches dans les deux cas. Il convient aussi de tenir compte que le profil des futurs habitants pourrait comporter une part de personnes non motorisées à l'instar de personnes âgées par exemple et pour qui l'intérêt d'une accessibilité piétonne entre logement et services/commerces du quotidien prend tout son sens. Cela s'inscrit d'une part dans une démarche d'équité sociale et d'autre part de développement durable.

Les conclusions d'une augmentation mesurée du trafic peuvent probablement être nuancées. Dans tous les cas, elles démontrent que les conséquences du projet sur ce thème ne sont pas de nature à remettre en question l'intérêt général.

Les conséquences sociales du projet

La question sociale a été peu abordée durant l'enquête. Une seule contribution a relayé des réserves à ce sujet notamment sur le profil des futurs habitants et les éventuelles conséquences. Plusieurs fois évoqués comme enjeu du projet de ZAC, la nécessité de produire des logements relève aujourd'hui d'une urgence au regard d'un contexte extrêmement tendu, en particulier sur les territoires littoraux.

La programmation de la ZAC vient répondre à cet enjeu en proposant un taux de logements sociaux ambitieux sur les deux sites. Au titre de l'économie globale de l'opération, ce paramètre est particulièrement important à prendre en compte tant il vient conditionner l'équilibre budgétaire de la ZAC. Comme évoqué ci-dessus, l'objectif d'offrir pour une large diversité de ménages une proximité aux services et commerces d'une petite ville comme celle de Guidel est un levier majeur d'équité sociale. En cela, le choix des périmètres de la Saudraye et du cœur de bourg apparaît tout à fait pertinent. Une telle démarche apporte des spécificités économiques à l'opération. Elle impose des équilibres différents que pour une opération immobilière « classique ». Il est donc important de prendre en compte ce paramètre dans le cadre de l'appréciation globale du projet et de ces différents coûts.

Le projet m'apparaît donc positif dans l'optique d'un droit au logement et d'une réponse à de multiples problématiques qui touchent actuellement cette thématique essentielle du point de vue social.

Acquisition foncière

Dans le cadre du dossier de ZAC, il apparaît que l'acquisition des parcelles de la Saudraye sont essentielles à permettre un équilibre économique du projet. La procédure d'utilité publique apparaît de plus en plus nécessaire du fait que les négociations à l'amiable pour l'achat des terrains de la Saudraye n'ont pu aboutir. Remonté par certaines contributions, l'historique des échanges depuis une douzaine d'années (voire beaucoup plus) entre la collectivité, l'opérateur et les indivisaires montre un passif qui éclaire sur la situation actuelle. Il est tout de même important de préciser que les démarches de négociations peuvent se poursuivre tant que la procédure d'expropriation n'est pas lancée.

Il apparaît que le prix d'achat proposé par le porteur de projet nécessite d'intégrer de nombreux paramètres notamment celui de la programmation. Comme évoqué précédemment, la part de logements sociaux impose une logique d'équilibre différente. Les caractéristiques foncières des deux sites doivent aussi être prises en compte : le cœur de ville par sa localisation et ses configurations en renouvellement urbain génère des coûts supplémentaires et celles prévues sur la Saudraye dont les terrains sont aujourd'hui non viabilisés.

Au regard des différents points de vue recueillis durant l'enquête, la démarche de mettre en place une DUP conduisant en derniers lieux une expropriation semble nécessaire afin de faire aboutir le projet de ZAC. Cette démarche apparaît doublement justifiée par l'intérêt d'aboutir à un dédommagement adéquat pour les indivisaires et qui sera arbitré par une justice

compétente en la matière. En outre, à la vue des caractéristiques des terrains ciblés, les atteintes à la propriété privée ne me semblent pas excessives par rapport à ce que représente l'intérêt général du projet.

L'équilibre financier

Les coûts fonciers et financiers de l'opération ont été détaillés dans la notice du projet ainsi qu'à travers le tableau de l'appréciation sommaire des dépenses. Concernant le poste foncier, il correspond comme indiqué à un tiers des dépenses.

Concernant le coût financier global, l'opération permettra de financer l'ensemble des équipements publics nécessaires à l'aménagement et à l'urbanisation de la zone, en prenant en charge notamment le coût des espaces publics créés (nouvelles voies, espaces verts, etc.) et le coût des réseaux techniques nécessaires à la desserte et à la viabilisation de la zone (assainissement eaux pluviales et eaux usées, eau potable, électricité, etc.).

Le coût environnemental est dédié aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts. L'ensemble de ces mesures s'élève à 325 000 euros.

Un tableau plus approfondi et détaillé sur certains postes de dépenses aurait été apprécié (pour la ligne sur les frais financiers, frais divers et aléas par exemple). Cependant, il est précisé dans le tableau que qu'une estimation sommaire a été émise sur le périmètre de la ZAC multisites par la Direction Générale des Finances Publiques (France Domaines), le 7 octobre 2022. Cet avis avait été sollicité par la Commune de manière à pouvoir apprécier de manière sécurisée le poste foncier des dépenses liées à l'opération d'aménagement.

Au regard de ces dispositions prises par la collectivité, et manquant personnellement de compétences sur ce domaine, il m'est difficile de donner un avis autorisé sur le niveau des dépenses, néanmoins à la lecture des éléments rapportés, il apparaît que les dépenses de l'opération sont maîtrisées et supportables.

Conclusion et avis du commissaire enquêteur

Après avoir examiné l'ensemble des éléments nécessaires à la déclaration d'utilité publique de l'opération et à l'enquête parcellaire associée, je considère :

- Que le périmètre de la DUP et la programmation de la ZAC permettent de :
 - o s'inscrire en cohérence avec les plans programmes des échelons supérieurs (PLU, SCoT, PLH..etc) ;
 - o répondre aux engagements pris par la collectivité en ce qui concerne l'intérêt général, en particulier de permettre une offre de logements abordables sur un territoire en proie à des pressions foncières et immobilières croissantes.
- Qu'en dehors du périmètre de la ZAC, l'opération vient renforcer la centralité de Guidel par :
 - o une requalification du Nord du cœur de Ville via des aménagements porteurs d'urbanité ;
 - o la création de nouveaux espaces publics et de circulation, notamment de liaisons douces ;
 - o une démarche de densification et d'optimisation d'un foncier de plus en plus rare et précieux ;
 - o le développement d'une offre de commerces et services de proximité.
- Que les impacts sur l'environnement restent globalement mesurés au regard des résultats des différentes études produites pour ce projet. De plus, les mesures d'évitement, de réduction et de compensation envisagées au niveau environnemental et agricole apparaissent satisfaisantes.
- Que, tenant compte des inquiétudes remontées à ce sujet, les impacts du projet ne sont pas de nature à nuire profondément le cadre de vie des guidélois. À l'inverse, les aménagements prévus pourront avoir aussi des effets bénéfiques sur le quotidien. La hausse projetée du trafic routier apparaît une conséquence logique. Cet impact reste tout de même bien documenté dans l'étude et donc tout fait appréhendable et mesurée ;
- Que la nécessité d'acquérir les parcelles concernées par la phase 3 de la ZAC sur la Saudraye est justifiée au regard de l'équilibre financier de l'opération et des besoins inhérents en logements sur le territoire.
- que les réponses de la collectivité et de l'aménageur ont été précises et appropriées aux observations et contributions du public et aux questions du commissaire enquêteur.

Je recommande :

- De porter une vigilance sur l'évolution du trafic routier au sein de l'agglomération et de poursuivre activement les efforts engagés par la collectivité en matière de promotion des mobilités douces et des aménagements à mener en ce sens ;
- De garantir pour la population une communication régulière et une transparence sur les futures opérations qui seront menées sur les deux périmètres.

En conclusion, j'émet un AVIS FAVORABLE à la Déclaration d'Utilité Publique et à la détermination des parcelles à déclarer cessibles pour le projet d'aménagement de la ZAC cœur de bourg et Saudraye sur le territoire de Guidel.

Fait à Peuméril le 29 mai 2024



Le commissaire enquêteur
François BOULLAND