

PRÉFET DE LA RÉGION BRETAGNE

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
de Bretagne

Service patrimoine naturel
division Biodiversité, géologie, paysage

Affaire suivie par : Camille Le Mao
Tél. : 02 99 33 43 21
camille.le-mao@developpement-durable.gouv.fr

Rennes, le **18 SEP. 2018**

**Le Préfet de la région Bretagne,
Préfet d'Ille-et-Vilaine**

à

Monsieur le Ministre de la Transition écologique et
solidaire

**Objet : Avis du préfet de région Bretagne sur la charte du projet de parc naturel régional Vallée
de la Rance-Côte d'Emeraude**
PJ : annexe technique

Le projet de création du Parc Naturel Régional (PNR) Rance – Côte d'Emeraude a été engagé par la région Bretagne le 18 décembre 2008 sur un périmètre qui s'étendait alors sur 66 communes des départements des Côtes d'Armor (46 communes) et d'Ille-et-Vilaine (20 communes), entre le Cap Fréhel et la Pointe du Grouin et remontant dans l'intérieur des terres en incluant largement les communes de la vallée de la Rance, « colonne vertébrale » du projet de territoire. Il a reçu un soutien appuyé du Président de la République lors de son discours de Quimper du 21 juin 2018.

Un territoire élargi qui donne de la cohérence au projet

Le territoire a, depuis 2008, été étendu sur l'ouest avec un ensemble de communes du bassin granitique du Hinglé et sur l'est avec des communes du Clos-Poulet et notamment le secteur de Cancale qui est clairement partie prenante de la démarche. Il porte aujourd'hui sur 76 communes et s'articule bien avec les nouveaux périmètres des EPCI à fiscalité propre, qui sont les principaux acteurs à terme de l'aménagement, de la préservation et de la valorisation de ce territoire, ce qui constitue d'ailleurs un des critères déterminants de classement. Le périmètre qui s'étend désormais bien au-delà des milieux naturels du littoral et de l'estuaire de la Rance, compose un territoire aux caractéristiques et enjeux très diversifiés. Ces extensions ont du sens sur le plan de la cohérence du périmètre et donnent de la densité aux unités paysagères qui composent le territoire.

Des interrogations avaient été formulées en phase d'opportunité concernant les limites maritimes du projet. La position retenue à ce stade, en accord avec l'État, est celle d'un territoire classé limité aux espaces terrestres en aval et en amont du barrage de l'usine marée-motrice de la Rance. Une ou des conventions entre l'État et le futur syndicat mixte de gestion du parc devra (devront) être élaborée(s) pour la cohérence de l'action publique sur les espaces d'interface terre-mer.

Un projet de territoire qui s'affirme

Après les débuts délicats du projet de création d'un PNR qui avait été diversement apprécié par les instances consultées en phase d'opportunité, un travail de fond d'élaboration du projet de territoire

et de rédaction de la charte a été entrepris depuis 2013. La persévérance de l'association COEUR-Emeraude, chargée de la préfiguration du parc naturel régional, et les régulières mobilisations des partenaires et des habitants du territoire ont permis de lever les réticences initiales. La consultation des communes réalisée par l'association en 2017 (en dehors d'un cadre procédural formel) montre une adhésion relativement solide au sein du territoire par les collectivités : sur 76 communes concernées, 63 ont délibéré favorablement. En outre, les trois EPCI à fiscalité propre entièrement intégrés dans le périmètre ont également délibéré positivement. Cette dynamique territoriale devra être entretenue et développée à l'issue de l'avis intermédiaire.

Les attentes des acteurs du territoire sur la problématique de gestion des sédiments de la Rance ont longtemps été sources de frustrations et à l'origine de tensions entre l'association COEUR-Emeraude (Comité Opérationnel des Élus et Usager de la Rance) dont la mission historique était le portage du contrat de baie pour les 23 communes riveraines de l'estuaire de la Rance, et d'acteurs du territoire. La volonté de la nouvelle présidence de l'association à partir de 2015 de faire aboutir les deux démarches, la gestion des sédiments et la création du PNR, s'est traduite par une mobilisation forte autour de la gestion des sédiments et a abouti en 2017 à un rapport du CGEDD faisant autorité. La nécessité d'une gestion spécifique des sédiments est assez largement partagée. Le syndicat mixte, établissement public territorial de bassin (EPTB), Rance, Frémur, baie de Beaussais a été identifié pour assurer la maîtrise d'ouvrage du plan d'action sédimentaire. La distinction explicite du pilotage des deux démarches devrait permettre d'avancer plus sereinement sur le projet de PNR et replacer l'ambition du projet de territoire porté dans la charte à son juste niveau.

Un projet cohérent et bientôt opérationnel

Une consultation des services déconcentrés et principaux établissements publics de l'État concernés a été réalisée sur la base du dossier déposé par l'association COEUR-Emeraude le 10 juillet 2018. Celle-ci s'est achevée le 31 août dernier et constitue la base du présent avis qui synthétise les pistes d'améliorations que le projet pourrait encore connaître sur les thématiques majeures pour ce territoire que sont la trame verte et bleue, l'urbanisme et l'artificialisation des sols et la gestion des sédiments. Une annexe technique détaillée est annexée au présent avis.

Le socle des valeurs communes de ce territoire est bien explicité dans le projet de charte ; la trame stratégique est condensée et clairement hiérarchisée. Pour chaque mesure, les objectifs du territoire sont définis, et un lien précis est établi vers le plan : la forme de ce projet de charte donne de l'épaisseur au projet.

Ces éléments forment un ensemble compréhensible, cohérent et territorialisé, qui pourront être, le cas échéant, enrichis suite à vos remarques. Le Président de la République a lui-même salué la qualité et la pertinence de ce projet lors de sa visite en Bretagne les 20 et 21 juin : *« Je souhaite aussi que l'on puisse accélérer les travaux de création du Parc naturel régional Rance-Côte d'Emeraude qui viendra consacrer des années d'efforts pour préserver la vallée de la Rance, le littoral de Saint-Malo au Cap Fréhel. »*

Le périmètre proposé au classement, redessiné dans ses contours, s'appuie désormais sur des éléments géographiques plus cohérents : une Côte d'Émeraude prise dans son ensemble de Fréhel à Cancale, des massifs et contreforts intérieurs confortés. Si une certaine hétérogénéité demeure sur le plan de la qualité du territoire, dès lors que le projet affirme et porte une ambition de requalification, il apparaît que l'opportunité de la création d'un parc naturel sur le territoire est établie.

A l'instar du Président de la République, ainsi que du conseil régional de Bretagne qui a décidé de transmettre aux instances nationales le projet de charte du projet de PNR pour avis intermédiaire, et au regard de l'ensemble des documents fournis par les porteurs du projet, j'observe une dynamique très positive sur le territoire et un dossier qui a pris de l'épaisseur. J'émet donc un avis particulièrement favorable à la création du parc. Je reste

dans l'attente de votre avis intermédiaire, qui sera naturellement transmis au Conseil régional de Bretagne et aux porteurs du projet, et qui constituera la feuille de route de mes services pour accompagner le projet vers l'étape finale de classement.

Le Préfet de la région Bretagne,
Préfet d'Ille-et-Vilaine



Christophe Mirmand

- Copie : - Préfet des Côtes-d'Armor
- Préfet maritime de l'Atlantique
 - Sous-Préfets de Dinan et Saint-Malo
 - DDTM 22 et 35
 - Président de la région Bretagne
 - Président de l'association de préfiguration COEUR-Emeraude

Annexe technique détaillée à l'avis intermédiaire du Préfet de la région Bretagne concernant le projet de parc naturel régional Vallée de la Rance-Côte d'Emeraude

Le projet de création du Parc Naturel Régional (PNR) Rance – Côte d'Emeraude a été engagé par la région Bretagne le 18 décembre 2008 sur un périmètre qui s'étendait alors sur 66 communes des départements des Côtes d'Armor (46 communes) et d'Ille-et-Vilaine (20 communes), entre le Cap Fréhel et la Pointe du Grouin et remontant dans l'intérieur des terres en incluant largement les communes de la vallée de la Rance, « colonne vertébrale » du projet de territoire.

Conformément à la procédure, le projet de PNR a été soumis à la demande du Conseil régional aux avis d'opportunité des instances nationales et régionales. Le territoire et l'ambition portée à travers le projet ont été différemment appréciés de ces instances : si la Fédération des Parcs Naturels Régionaux, le Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel de Bretagne et le Préfet de Région ont émis des avis favorables assortis de remarques, le Conseil National de Protection de la Nature a en revanche émis un avis défavorable.

Le Conseil régional a décidé de poursuivre la démarche tout en demandant à l'association préfiguratrice de construire un projet et un avant-projet de charte qui répondraient aux exigences et aux recommandations des différents avis.

Après un travail d'élaboration en partenariat avec les élus, les acteurs sociaux-économiques, les scientifiques et experts du territoire et de ses enjeux, l'assemblée générale de l'association a transmis au Conseil régional de Bretagne pour validation et sollicitation de l'avis intermédiaire sur le projet. Au cours de cette séance, un élargissement du périmètre à 76 communes et une modification de l'appellation du projet qui prend désormais le nom de « vallée de la Rance - Côte d'Emeraude » sont également proposés au Conseil régional.

Par délibérations des 12 et 13 octobre 2017 en commission permanente, le Conseil régional de Bretagne a validé l'extension du périmètre, a décidé la poursuite de la démarche de création du parc et a ainsi réaffirmé son intérêt pour faire aboutir ce projet.

Par courrier du 16 novembre 2017, le président du Conseil régional de Bretagne a sollicité un examen de son dossier au titre de l'avis intermédiaire. Cette demande a donné lieu à la visite des rapporteurs du CNPN les 7, 8 et 9 février 2018. A l'issue de cette séquence, et sur les préconisations des rapporteurs du CNPN et des services de l'État, le renforcement de la rédaction de la charte sur certaines thématiques a été réalisé par l'association Coeur-Emeraude, chargée de la préfiguration du parc naturel régional Vallée de la Rance – Côte d'Emeraude, de mars à juillet 2018. Le 10 juillet 2018, l'association a ainsi déposé une nouvelle version de son projet de charte en vue de son examen pour avis intermédiaire.

Une consultation des services déconcentrés et principaux établissements publics de l'État concernés a dès lors été réalisée, conformément à la circulaire du 4 mai 2012, relative au classement et renouvellement de classement des parcs et à la mise en œuvre de leur charte, afin d'élaborer le présent avis motivé sur le dossier. La consultation s'est achevée le 31 août 2018.

Conformément aux dispositions de l'article R 333-4 du code de l'environnement qui précise les 5 critères de classement d'un territoire en parc naturel régional, et compte tenu de l'historique de ce dossier en phase d'opportunité, la « qualité et l'identité du territoire, de son patrimoine naturel et culturel, ainsi que de ses paysages » ainsi que la question « de la cohérence et de la pertinence des limites du territoire au regard de ce patrimoine et de ces paysages en tenant compte des éléments pouvant déprécier leur qualité et leur valeur ainsi que des dispositifs de protection et de mise en valeur existants ou projetés » feront l'objet de la première partie de cet avis.

Dans un second temps, pour répondre aux exigences d'un examen au stade de l'avis intermédiaire, « la qualité du projet de charte, notamment de son projet de développement fondé sur la protection et la mise en valeur du patrimoine et des paysages » sera attentivement considéré.

I- L'opportunité du projet : la qualité du territoire et la cohérence des limites

Lors du premier examen de la charte, au stade de l'opportunité, la qualité comme les limites du territoire avaient fait l'objet en 2009 et 2010 de remarques des différentes instances consultées, au niveau régional ou national qui ont imposé, à l'équipe préfiguratrice, un travail de renforcement de l'argumentaire et un re-questionnement du périmètre du projet.

Le Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel de Bretagne (CSRPN), le Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN) ainsi que la Fédération des Parcs Naturels Régionaux ont tous trois émis des réserves quant au périmètre du projet. Ces réserves portaient sur :

- une nécessité de travailler les limites ouest du périmètre (secteur d'Erquy) ainsi que les limites Est (secteur de Saint Malo, meilleure intégration de Cancale) ;
- la cohérence territoriale en raison d'un intérêt national du patrimoine portant sur quelques espaces et sur la présence de certaines zones dégradées.
- les limites maritimes du territoire.

La première partie des réponses aux observations émises au stade de l'opportunité a donc pour objet de préciser et justifier le périmètre retenu. Celui-ci a fait l'objet d'une extension en 2017 afin de mieux tenir compte des enjeux patrimoniaux et d'être plus cohérent avec les politiques publiques locales. Le territoire a donc été étendu sur l'ouest avec un ensemble de communes du bassin granitique du Hinglé et sur l'est avec des communes du Clos-Poulet et notamment le secteur de Cancale qui est clairement partie prenante de la démarche. Il porte aujourd'hui sur 76 communes et s'articule bien avec les nouveaux périmètres des EPCI à fiscalité propre, qui sont les principaux acteurs à terme de l'aménagement, de la préservation et de la valorisation de ce territoire, ce qui constitue d'ailleurs un des critères déterminants de classement.

Ces extensions ont du sens sur le plan de la cohérence du périmètre et donnent de la densité aux unités paysagères du massif granitique du Hinglé et du Clos-Poulet. Néanmoins, ces extensions conduisent à englober des espaces présentant un intérêt moindre au plan du patrimoine naturel et de la qualité des paysages : ceci concerne notamment les plateaux agricoles sur la partie est. Le littoral ainsi que les estuaires et rias présentent de vastes ensembles très riches du point de vue du patrimoine naturel et paysager mais ils sont entrecoupés d'espaces fortement urbanisés.

Les villes de Saint Malo et Cancale sont partiellement intégrées dans le périmètre qui comprendra ainsi leurs espaces naturels et agricoles, ce qui représente environ le tiers de la superficie de ces communes. Ce classement partiel est équivalent à l'approche réalisée pour un autre parc naturel régional, soit celui du Golfe du Morbihan où la ville de Vannes est partiellement comprise. Ce classement partiel a aussi pour objectif d'inclure la ville de Saint Malo dans les dynamiques du parc, ce qui l'obligera à entreprendre des réflexions sur des thématiques plus larges servant les intérêts du parc : qualité de la silhouette urbaine, intégration de la richesse de son histoire, de son patrimoine, de ses paysages (embouchure de la Rance, espaces littoraux et îlots) et de son aura culturelle, évolution des espaces péri-urbains, requalification de secteurs dégradés. Pour Cancale, le choix d'un classement partiel s'explique par l'appartenance de la façade littorale orientale de la commune à la Baie du Mont-Saint-Michel, elle-même engagée dans une démarche de mise en valeur du bien classé au patrimoine mondial et de la zone RAMSAR.

Sur les interrogations concernant les limites maritimes du projet, la position retenue à ce stade, en accord avec l'État, est celle d'un territoire classé limité aux espaces terrestres en aval et en amont du barrage de l'usine marée-motrice de la Rance. Une ou des conventions entre l'État et le futur syndicat mixte de gestion du parc pourra (pourront) toutefois être élaborée(s) pour la cohérence de l'action publique sur les espaces d'interface terre-mer. Dans le texte de la charte, des informations complémentaires, mais possiblement confuses, sont apportées dans la présentation de la stratégie territoriale. Il conviendrait de clarifier globalement cette approche, en soulignant davantage le projet commun à trouver sur ces espaces, et ses modalités de mise en œuvre. La rédaction suivante peut en ce sens être proposée : *« la mer comme le domaine public maritime ne sont pas inclus dans le périmètre classé du Parc. L'État y exerce pleinement ses compétences, notamment sur le plan domanial, ou en encadrant certaines activités (nautisme, pêche...), mais néanmoins les milieux physiques et naturels considérés (estran de la bande littoral...) sont indissociables du projet de parc, notamment au regard de la composition et des fonctionnalités de la trame verte et bleue. Dans le cadre d'une démarche de gestion intégrée de la mer et du littoral (GIML) le parc doit permettre l'émergence d'un projet commun, à mettre en œuvre au travers d'une convention cadre à passer entre le Parc et l'État. Dans l'attente, des actions ciblées pourront rapidement être organisées par le biais de conventions spécifiques ».*

Le périmètre ainsi élargi à 76 communes, au-delà des milieux naturels du littoral et de l'estuaire de la Rance, compose un territoire aux caractéristiques et enjeux très diversifiés. Il est difficile d'y faire émerger une identité en termes de patrimoine naturel et les limites retenues ne permettent pas toujours de porter à travers la mise en œuvre de la seule charte du PNR, les actions répondant aux enjeux identifiés : intégration des parties aval des trois bassins versants uniquement ; intégration partielle de sites engagés dans des démarches territoriales (OGS et site Natura 2000 du Cap

d'Erquy - Cap Fréhel) ; SCoT non totalement intégrés... tout en mesurant par ailleurs qu'il existe des outils et documents qui ont vocation à traiter en profondeur ces sujets et que la charte du PNR ne peut approfondir toutes les thématiques.

Consulté sur la modification du périmètre, le CSRPN a émis un avis favorable le 17 octobre 2017, tout en souhaitant préciser quelques attentes concernant le projet :

- Un PNR doit se justifier par un enjeu prioritaire en ce qui concerne l'environnement et doit présenter un projet de développement qui mette en avant le volet durable.
- Les enjeux étant hétérogènes sur ce territoire, la construction du projet doit s'attacher à la solidarité entre les différents secteurs.
- Un effort plus net doit être fait pour le patrimoine naturel, en préservant des écrans à l'image du Tertre de Brandefer à Plancoët, et en restaurant des secteurs très dégradés.

Le territoire présente, de par son développement, une urbanisation en expansion sur la frange littorale et sur le rétro-littoral et de part l'importance des agglomérations de St-Malo, Dinard, Dinan, de nombreux usages antagonistes, de fortes pressions anthropiques et des enjeux importants qui impactent les milieux naturels. La proposition d'extension proposée en 2017 sur le clos-Poulet et le massif du Hinglé apporte une cohérence plus nette du périmètre en matière de paysage.

Le PNR peut conforter cette cohérence territoriale par un projet engagé et stratégique sur le plan des reconquêtes, une action volontaire de préservation/restauration de la TVB, des propositions et engagements à la mise en place d'aires protégées et à la reconstitution de la trame bocagère. L'analyse à suivre du projet de charte tentera d'identifier les ambitions du projet sur ces différents aspects.

II- La qualité du projet de charte

La circulaire du 4 mai 2012 précise que pour analyser la qualité du projet de charte, l'avis du préfet de région exprime :

- les éventuelles difficultés rencontrées lors de l'élaboration de la charte,
- la prise en compte de l'avis motivé sur l'opportunité du projet,
- les points sur lesquels la charte doit encore progresser.

1- Modalités et difficultés rencontrées lors de l'élaboration de la charte :

Le passage pour avis d'opportunité devant les instances nationales en fin d'année 2009 et début d'année 2010 a un temps compromis la démarche qui a été alors mise en sommeil. En 2013 la démarche a été relancée par la mise en place de cinq commissions de travail réunissant élus, partenaires institutionnels, organismes socio-professionnels, établissements publics, chambres consulaires, associations et monde universitaire. Un Conseil Scientifique et Prospectif (CSP) du projet de PNR, est également installé.

Des réunions citoyennes - les « Ateliers Citoyens » -, tenues en 2013, ont permis de mobiliser les habitants du territoire et ont abouti à la création de l'Association des Amis du Parc naturel régional Rance-Côte d'Émeraude.

Si l'étude d'opportunité avait été confiée à un prestataire extérieur, l'écriture du diagnostic, de la charte et la réalisation du plan de parc ont été effectués en régie au sein de l'association de préfiguration, C.O.E.U.R Émeraude (Comité Opérationnel des Elus et Usagers de la Rance et de la Côte d'Émeraude). Toutefois, une démarche collaborative avec les élus et partenaires du projet a été menée par l'association.

Entre 2015 et début 2017, suite à un renouvellement important du Conseil d'administration de COEUR Émeraude, un travail d'appropriation et de consolidation du projet a été mené au sein d'un groupe de travail rassemblant élus et représentants de la société civile se réunissant mensuellement. En parallèle, le travail sur les différentes thématiques abordées par la charte s'est poursuivi avec les acteurs concernés.

Un document de synthèse de la charte, à destination essentiellement des collectivités a été élaboré afin de faciliter l'appropriation par les élus de l'ambition portée par le projet.

Les attentes des acteurs du territoire sur la problématique gestion des sédiments de la Rance ont longtemps été sources de frustrations et de conflits et à l'origine de tensions entre l'association dont la mission historique était le portage du contrat de baie pour les 23 communes riveraines de l'estuaire de la Rance, et certains d'acteurs, particuliers, associations et même communes du territoire. La volonté de la nouvelle présidence de l'association à partir de 2015 de faire aboutir les deux démarches, la gestion des sédiments et la création du PNR, s'est traduite par une mobilisation forte autour de la gestion des sédiments et a abouti en 2017 à un rapport du CGEDD faisant autorité. La conclusion de cette étude indique la nécessité d'une gestion spécifique des sédiments. Le syndicat mixte, établissement public territorial de bassin, Rance, Frémur, baie de Beaussais a été identifié pour cela. La distinction explicite du pilotage des deux thématiques devrait permettre d'avancer plus sereinement sur le projet de PNR.

Au final, la consultation des communes réalisée par l'association en 2017 (en dehors d'un cadre procédural formel) montre une adhésion relativement solide au sein du territoire par les collectivités : sur 76 communes concernées, 63 ont délibéré favorablement. En outre, les trois EPCI à fiscalité propre entièrement intégrés dans le périmètre ont également délibéré positivement.

2- La prise en compte des avis sur l'opportunité du projet

La prise en compte des remarques formulées lors de l'avis d'opportunité font l'objet de la deuxième partie de la note d'intention transmise avec le projet de charte. Une partie de ces éléments, portant sur la qualité, la cohérence et les limites du territoire, a déjà été analysée dans le « volet opportunité » de cet avis et ne sera pas ici repris.

Lors de cette première phase, l'artificialisation du territoire avait également questionné les instances consultatives nationales. Dans l'argumentaire développé par la note d'intention, il est expliqué que c'est l'application stricte des différentes lois encadrant les règles d'urbanisme (loi littoral, SRU, ALUR...) qui ont permis le contrôle de l'urbanisation en particulier sur le littoral.

Il est également avancé le rôle des élus porteurs des SCoT et du PNR comme un levier pour une « *ambition plus forte et partagée pour l'aménagement et le « ménagement » du territoire* ». Il apparaît cependant et, bien que le SCoT du pays de Dinan, entré en vigueur en septembre 2014, porte cette ambition d'une urbanisation maîtrisée (consommation foncière limitée, densification des espaces déjà urbanisés), que les premières prévisions du projet d'aménagement et de développement durable du Plan local d'urbanisme intercommunal de Dinan Communauté (PLUi) en matière de besoins de consommation foncière ne semblent pas prendre en compte les dispositions de l'avant-projet de charte. De même, de fortes réserves avaient été émises par les services de l'État lors de l'approbation très récente du SCoT du Pays de Saint-Malo sur la qualité de la prospective démographique retenue par la collectivité (qui va très au-delà des perspectives régionales les plus optimistes). L'une des premières conditions de gestion économe du foncier est en effet d'approcher rigoureusement l'évaluation des besoins, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. La création d'un PNR pourrait être l'occasion de bâtir une politique homogène et commune autour de la Rance, plus vertueuse en matière de consommation d'espaces. En matière de maîtrise de l'artificialisation, la cohésion d'ensemble des plans et programmes portés par les collectivités, entre eux et avec la charte, constitue un enjeu majeur sur ce territoire.

La note insiste également sur l'amélioration de la connaissance du territoire qui a été réalisée depuis 2010 et qui concerne en particulier le patrimoine naturel (trame verte et bleue, inventaires thématiques sur la flore et la faune), le patrimoine bâti avec la mise en place d'un inventaire exhaustif par commune qui couvre aujourd'hui près de 60 communes du territoire du projet de parc et le paysage.

La dynamique constructive et la mise en place d'actions correctives qui avaient été jugées trop faibles lors de la phase d'opportunité sont détaillées dans un livret dédié aux actions de préfiguration et couvrent globalement de nombreuses thématiques abordées par la charte du projet de PNR. Des actions correctives sont prévues et décrites au fil de la charte, notamment dans les orientations 1 et 2 de l'axe 1.

Ces actions feront l'objet de commentaires plus spécifiques dans la partie suivante de cet avis qui exprime les points sur lesquels le dossier pourrait progresser avant l'enquête publique.

3- Les points sur lesquels le dossier doit encore progresser

Trois documents ont fait l'objet d'une analyse détaillée afin d'analyser la qualité du projet et ses marges d'amélioration avant l'enquête publique. Il s'agit en particulier du diagnostic territorial, de l'avant-projet de charte et du plan de parc.

● Le diagnostic

La Trame verte et bleue n'est pas suffisamment décrite, ni en termes de méthode de détermination ni en termes d'actions concrètes de mise en œuvre sur le territoire et, ceci, bien qu'il soit indiqué que la Rance est un territoire pilote dans le domaine.

L'analyse paysagère du territoire présente des intérêts certains et si ce travail peut encore être approfondi notamment par une approche plus sociologique, il est pertinent sur plusieurs aspects. En synthèse, le diagnostic évoque une vie de villégiatures sur la façade littorale, des activités de loisirs sur l'estuaire de la Rance et une agriculture dominante sur les plateaux, les espaces forestiers se trouvant essentiellement au sud du territoire. Toutefois une analyse plus transversale de certains enjeux paysagers, et un complément sur certaines dimensions (par exemples en évoquant les villes estuariennes, les paysages nourriciers, les paysages touristiques et balnéaires, les paysages en mouvement (infrastructure, estran, etc..)) auraient permis une appréhension plus complète du territoire.

L'analyse des points faibles du territoire devrait être approfondie (sur les questions d'agriculture ou des infrastructures, ...). Cet approfondissement permettrait d'identifier les pressions s'exerçant sur le patrimoine naturel et donc de faire apparaître les enjeux de préservation du patrimoine naturel sur le territoire. De la même manière, le traitement du paragraphe sur les défis à relever gagnerait à être développé pour mieux justifier les préconisations proposées, qui demeurent à ce stade encore un peu trop générales.

Enfin, les éléments sur les interrelations entre changement climatique et le patrimoine naturel apparaissent pour la première fois dans la synthèse du diagnostic/défis à relever. Il aurait probablement été intéressant de les voir et de les décrire dans la première partie du diagnostic.

Les éléments de diagnostic relatifs au patrimoine naturel présentés dans ce document devraient encore être affinés pour atteindre le niveau de définition attendu pour établir les enjeux et orientations d'un Parc Naturel Régional. Certains sujets sont abordés partiellement et tardivement (TVB et réchauffement climatique notamment).

La présentation gagnerait certainement en lisibilité en faisant ressortir les thèmes qui relèvent soit des enjeux, soit d'objectifs, soit d'orientations ; ce qui donnerait davantage de clés de lecture par une hiérarchisation du document.

● Le plan de parc

Le Plan de parc est accompagné de plusieurs encarts cartographiques figurant :

- les autres parcs naturels régionaux de Bretagne,
- l'organisation de la gestion de la ressource en eau,
- les dispositifs de protection du patrimoine naturels,
- les éléments du patrimoine culturel et architectural,
- les unités paysagères et patrimoniales.

En matière de trame verte et bleue : d'après la légende du plan de parc, les réservoirs de biodiversité sont constitués des principaux milieux aquatiques et humides, des milieux forestiers, des landes, des secteurs de haies patrimoniales, des sites naturels remarquables du Parc, et enfin des différentes stations d'espèces. Cette présentation crée une confusion entre ce qui relève de sous-trames éventuelles et des réservoirs identifiés qui se limiteraient aux seuls sites naturels remarquables du Parc. Par ailleurs, la détermination des réservoirs de biodiversités apparaît trop restrictive. Ainsi, l'estran qui est identifié comme un réservoir régional par le SRCE n'est ici nulle part intégré, de même les zones humides sont absentes de la cartographie. Les milieux contributeurs doivent être analysés afin d'aboutir à de réels réservoirs qu'il sera possible de justifier.

Les corridors écologiques existants ou à créer ont une représentation linéaire assez restrictive, et devrait prendre une épaisseur plus vaste et plus composée. Il est par exemple regrettable que l'importance et le rôle des vallons transversaux (généralement orientés est-ouest) de l'estuaire de la Rance ne soient pas mieux identifiés. Par ailleurs, les cours d'eau ne sont pas qualifiés écologiquement. De même il semble, d'après la légende, qu'aucun corridors en bon état ne soit identifié sur le territoire du PNR. Cela devra être justifié dans le projet de charte. Cette cartographie de la trame verte et bleue pose clairement la question de la robustesse de la méthode d'élaboration de la trame verte et bleue.

Sur le paysage, le plan de parc doit accompagner plus précisément l'ambition portée. L'encart sur les paysages fait apparaître des grands ensemble de paysage emblématiques ainsi que des paysages d'intérêts ponctuels mais cela ne se traduit pas au niveau du plan de parc : il aurait été souhaitable d'identifier les secteurs à valoriser voir à protéger sur le plan de parc, avec une légende adaptée et renvoyant à la charte.

Concernant la mise en œuvre de la loi littoral : le plan (comme le texte de la charte) ne propose aucune approche des espaces proches du rivage et des conditions de leur urbanisation limitée. Cette notion introduite par la loi littoral est pourtant l'un des instruments importants pour contenir l'urbanisation de la frange littorale, en prenant en compte la qualité des paysages littoraux.

Les coupures d'urbanisation sont dans l'ensemble celles définies par les SCoT. Certaines coupures, telle celle existant entre Saint-Malo et Saint-Jouan, pourraient être confortées, plutôt que réduites, et d'autres auraient pu être formalisées (ex : entre le bourg de Saint-Coulomb et le village de Saint-Vincent). Enfin, la définition des espaces remarquables du littoral figurant au plan de parc ne reprend pas leur délimitation en mer, et n'intègre aucune partie naturelle de site inscrit. Il en résulte globalement une vision plus limitée et segmentée de ces espaces que celle existant dans les SCoT et documents d'urbanisme. Ces espaces qui contribuent pourtant à la qualité de la trame écologique et paysagère de ce territoire devraient bénéficier d'une délimitation plus protectrice de la part du parc.

● L'avant-projet de charte

Le socle des valeurs communes de ce territoire est bien explicité dans le projet de charte ; la trame stratégique est condensée et clairement hiérarchisée ; pour chaque mesure, les objectifs du territoire sont définis, et un lien précis est établi vers le plan : la forme de ce projet de charte donne de l'épaisseur au projet. La préservation des continuités écologiques et la gestion intégrée de la mer et du littoral constituent les deux dispositifs transversaux qui articulent le projet.

Ces éléments forment un ensemble compréhensible, cohérent et territorialisé. Néanmoins, il semble essentiel d'y apporter encore des améliorations portant sur le contenu et la précision de certaines mesures. D'autres, qualifiées d'innovantes et/ou ambitieuses, demanderaient à être mieux explicitées afin de mettre en exergue leur originalité. Pour faciliter l'application ultérieure de la charte, mais également pour garantir la capacité du projet de parc à influencer l'évolution du territoire, il semble donc important que la charte définisse ses propres règles d'application, notamment pour les mesures les plus structurantes du projet, et très en lien avec l'urbanisme (mesures n° 3, 7, 8, 10, 12 ...). Ces recommandations générales sont reprises et détaillées pour partie par la suite.

Recommandations thématiques :

- Patrimoine naturel, Trame verte et bleue : l'état précis de ce qui a déjà été réalisé dans le diagnostic et la présentation de la méthodologie d'identification de la TVB devraient être présentés, en précisant notamment la façon dont a été pris en compte le SRCE (en particulier la question de l'articulation des deux échelles devrait être expliquée) ainsi que les trames vertes et bleues locales (s'il y en a), les sous-trames retenues (s'il y en a eu). La sous-trame littorale désignée dans son ensemble comme réservoir et corridor dans le SRCE ne semble pas avoir été retenue, ce choix devrait être justifié. La méthode d'identification des réservoirs et des corridors, la détermination de l'état des corridors ne sont pas non plus explicitées... L'absence de ces éléments méthodologiques ne permet pas d'évaluer la pertinence de la trame proposée, ni celle du programme d'actions prioritaires.

Par ailleurs, pour être véritablement opérationnelle, la trame verte et bleue à l'échelle du parc, doit être déclinée à la parcelle dans les documents d'urbanisme. Les collectivités prennent l'engagement d'intégrer les enjeux de préservation et de restauration de la TVB du parc dans leurs documents d'urbanisme dans un délai maximum de 15 années. D'une façon générale, la trame du parc constituant un élément structurant du projet de parc (mais également au regard des objectifs du Grenelle sur ce point), le processus présenté pourrait être davantage intégré et dirigé, pour produire des effets plus rapidement. Les moyens du Parc pourraient par exemple être directement mis au service de productions intercommunales, moins nombreuses qu'à l'échelle communale, à produire à des échéances plus proches (5 années).

Il n'est pas ou très peu fait mention des autres politiques publiques en matière de protection du patrimoine naturel mises en œuvre sur le territoire (Natura 2000, espaces naturels sensibles, etc.). L'entrée par la seule TVB peut tout à fait se justifier, mais elle doit alors être intégratrice des autres politiques comme contributrices à sa mise en œuvre. La stratégie d'action du parc en matière de patrimoine naturel gagnerait à mieux analyser des enjeux liés aux protections existantes (réglementaires ou contractuelles) et définir comment celles-ci s'articulent et se coordonnent avec la mise en œuvre de la TVB. Des acteurs majeurs du territoire, futurs signataires de la charte, portent ces politiques qui gagneraient ainsi en cohérence globale.

Enfin, l'approche opérée ne mentionne pas les actions envisagées pour alléger les pressions portées sur le patrimoine naturel, ni les enjeux d'adaptation au changement climatique pour la préservation des espèces, du patrimoine bâti, du cadre de vie.

- Sur le paysage, l'insertion du travail réalisé sur les unités paysagères dans le rapport de charte apporte beaucoup d'informations, l'utilisation de blocs diagramme est en effet intéressante et permet d'explicitier et de favoriser la compréhension des enjeux. Les objectifs de qualité paysagère sont ainsi plus facilement identifiables.

La question de l'intégration paysagère des structures bâties (hameaux, constructions isolées, constructions agricoles), notamment nouvelles, pourrait être évoquée de manière plus transversale à l'échelle du territoire. Dans les unités paysagères et patrimoniales plus rurales (en particulier le plateau agricole ouest et est) la densification des hameaux ruraux est à questionner, en lien avec les enjeux de revitalisation des centres-bourgs, de mobilités et d'accès aux commerces, services, équipements et transports.

La requalification paysagère des zones dégradées, mesure 11, était une mesure attendue de ce projet de PNR. Les secteurs identifiés, à savoir des entrées de ville avec un objectif d'améliorer la qualité des transitions ville/campagne et des extensions urbaines avec un fort enjeu d'amélioration des espaces publics sont globalement pertinents. La question des espaces de transition entre les centres-bourgs et les zones d'extension pavillonnaire pourrait également être abordée (densification progressive vers le centre, formes urbaines, alignement sur rue...). Dans ses missions, le parc se propose d'intervenir principalement en animateur territorial sur les différentes thématiques (entrée de ville, friches d'activités, franges urbaines ...), ou auprès des collectivités, sous forme d'accompagnement opérationnel, pour aider à la mise en place de programme d'action de requalification. Le parc ambitionne de traiter ainsi 80 % des secteurs dégradés à une échéance de 15 ans. Ce dispositif, très ambitieux, et à fort enjeu pour le Parc, devrait impliquer plus directement les communes et inter-communalités. Dans cette mesure, elles ne prennent en effet, aucun engagement précis sur la réalisation de plan de requalification des secteurs dégradés.

Les enjeux d'adaptation au changement climatique pour la préservation du patrimoine bâti et du cadre de vie pourraient enfin être mieux intégrés au sein des mesures de l'axe 1.

- Sur la publicité, l'insertion de la disposition 6 « maîtriser la publicité » dans une action plus vaste en faveur de la protection des paysages et du cadre de vie souligne et décline un intérêt pour les paysages dits « ordinaires ». Cet engagement est apprécié et l'élaboration de la charte signalétique nécessitera un travail important de pédagogie et de sensibilisation pour remplacer la publicité.

Il convient de rappeler que le classement en PNR entraînera l'interdiction totale de tout nouveau dispositif publicitaire et accordera un délai de 2 ans pour la dépose des publicités installées avant l'approbation du PNR. Aussi, la proposition de réaliser un inventaire sous 3 ans des implantations non-conformes ne semblent pas la plus appropriée, sachant que ces dispositifs devront être retirés ou mis en conformité sous 2 ans.

De la même manière, le classement entraînera l'obligation de demandes d'autorisations pour toutes les enseignes (L. 581-18 du code de l'environnement).

- Sur le patrimoine géologique et les carrières, 10 sites géologiques de l'inventaire national du patrimoine géologique (INPG) sont recensés dans le périmètre du projet de PNR Rance et concernent 20 communes du périmètre. Ces éléments confirment l'avis du CSRPN du 20 octobre 2009, qui relevait la qualité du patrimoine géologique du territoire. Aussi, il serait probablement opportun d'approfondir ce sujet qui présente un intérêt patrimonial fort en relation directe avec l'identité architecturale et paysagère du territoire.
A ce stade, il n'est pas noté d'incohérences entre le projet de PNR et le projet de schéma régional des carrières (SRC). Quelques éléments issus du projet de SRC peuvent compléter le diagnostic et confirmer des orientations retenues par le projet de charte : liste et caractéristiques des carrières en activité, analyse de l'adéquation de l'approvisionnement en matériaux de construction locaux au regard des projections de développement de l'urbanisation prévu sur la période.
La mesure 16 de l'axe 2 qui vise la valorisation des ressources patrimoniales et l'économie circulaire pourrait avantageusement rappeler l'enjeu de maintien des approvisionnements locaux en matériaux de construction patrimoniaux. C'est également dans cette mesure que la conciliation de l'activité des carrières avec leurs territoires, que ce soit en phase d'exploitation, de remise en état, ou de réaménagement pourrait être visée.
- Sur les sédiments, la problématique de l'envasement est principalement argumentée sur la Rance et peu sur les autres baies. Les évolutions récentes de la répartition des rôles conduiront le futur PNR à un positionnement différent sur cette thématique. La rédaction est à mettre en conformité avec les orientations locales récentes, à savoir un portage par l'EPTB du plan global de gestion des sédiments de la Rance.
- Sur la gestion de l'eau, le positionnement du PNR par rapport aux SAGE est maintenant fondé explicitement sur des principes de synergie et de complémentarité des acteurs et de leurs politiques, précisément décrits par la charte.
Le parc semble vouloir exercer la compétence « gestion de l'eau et des milieux aquatiques » (GEMA), en la dissociant de la compétence « prévention des inondations » (PI). Cette orientation, qui ne correspond pas aux choix opérés à ce jour dans les deux départements, pourrait être source de complexité opérationnelle, sauf à ce que les EPCI compétents la confirment.

Sur le plan de la qualité physico-chimique et bactériologique de l'eau, liée aux rejets, au fonctionnement des réseaux d'assainissement et d'eaux pluviales, à améliorer, avant même et dans le cadre de nouveaux développements du territoire. Les signataires de la charte doivent s'engager à traduire et consolider juridiquement les prescriptions réglementaires des SAGE, des SCoT et PLUi dans ce sens. Compte tenu de l'importance de Saint-Malo sur cette thématique, la réflexion du PNR devrait aussi inclure cette ville.

Sur le plan quantitatif, l'augmentation des besoins en eau par le territoire par le simple fait de l'augmentation de sa population sera une contrainte pesante sur le territoire et ses activités et doit être mieux appréhendée en lien avec les mesures de l'axe 2 (en complément de la mesure 25 portant sur le réchauffement climatique) et la mesure 32, dans l'axe 3 qui porte sur la coopération avec les territoires voisins du parc. Ainsi un partenariat étroit devra être recherché avec les parties de communes exclues du périmètre du PNR d'une part, mais également avec les acteurs des têtes de BV. Il est important d'alerter sur le fait que ces besoins en eau mobiliseront des captages déclarés dans le SDAGE comme prioritaire (Arguenon) et sensibles (Arguenon, Bois Joli).

- Sur l'urbanisme, la maîtrise foncière et l'aménagement : Le territoire du parc est attractif et devrait compter environ 240 000 habitants à l'horizon 2040. Pour maîtriser les conséquences de cette forte pression démographique, il est proposé d'agir en matière de gestion économe du foncier (mesure n°10) avec l'appui, pour la régulation des pressions de développement sur la bande littorale, des dispositions de la loi littoral, de favoriser un urbanisme durable (mesure n°11) et de développer des politiques de l'habitat (mesure n°12) visant à équilibrer le maintien des populations locales (notamment sur le littoral) et l'accueil de nouveaux arrivants.

Le dispositif de gestion économe du foncier est fondé sur une limitation du niveau global de consommation foncière (valeur plafond), et de nets efforts en matière de densité d'urbanisation, dont les objectifs sont évalués à l'échelle communale. Sur ces points, les objectifs présentés sont très comparables aux éléments des deux SCoT. L'engagement de consommation maximum de l'espace est fixé à 940 ha, auxquels s'ajoute une enveloppe volante de 108 ha qui n'a pas vocation à être totalement utilisée par le parc. La répartition de ces 1048 ha est laissée à la responsabilité des SCoT à hauteur d'une enveloppe maximale qui leur est affectée. Ces différentes enveloppes qui ne sont pas précisément spatialisées pourraient de fait être fusionnées et complétées par des engagements sur les densités.

Concernant la méthodologie, l'urbanisation des dents creuses constitue une consommation d'espace et doit être identifiée comme tel dans le projet de charte. Et, par ailleurs, il aurait été intéressant de rappeler que la loi Littoral ne concerne pas que la bande littorale et les espaces remarquables, mais l'ensemble du territoire des communes concernées, avec une interdiction du mitage.

Pour l'objectif de densification et de dynamisation des centralités et le maintien du commerce de proximité, la charte se concentre sur les mesures d'accompagnement de type ingénierie. Très resserrées sur les questions d'habitat, le champ de cette mesure pourrait néanmoins avantageusement s'élargir à l'aménagement du territoire, et souligner ainsi davantage la volonté des acteurs à travailler ensemble, une armature et des équilibres communs pour le territoire. L'émergence d'un tel projet serait de même facilitée par une intégration plus forte des compétences d'urbanisme sur le territoire, notamment de la compétence planification qui demeure à l'échelle communale sur le département. Il apparaît important d'inviter les collectivités à se doter de stratégies intercommunales non concurrentes. Par ailleurs, il est important de souligner que la loi littoral autorise l'extension de l'urbanisation des agglomérations et villages, donc aucune contrainte réglementaire ne s'applique à la densification des bourgs (ni même à leur extension), ce qui ne contraint pas la création de logement sociaux ou en faveur des personnes âgées... contrairement à ce que laisse penser la rédaction de la charte.

La question des centralités est à mettre en lien avec la mobilité.

- Sur le changement climatique et les risques naturels, celui-ci en multipliant les épisodes de crues et de tempêtes et en augmentant le niveau marin moyen aggrave les risques de submersion marine et d'érosion côtière. Sur cette thématique, la charte pourrait accompagner le territoire par l'élaboration d'une stratégie cohérente et assumée face aux risques littoraux augmentés par le changement climatique. Ainsi les différentes mesures pourraient être complétées d'actions des différents acteurs du parc prenant en compte les risques d'inondation par débordement de cours d'eau, de submersion marine et d'érosion côtière (cartographie, information du public, mise en place de mesures d'infiltration des eaux pluviales, de limitation de l'installation de nouvelles populations et activités en zones submersibles, mise en place de stratégies de repli des secteurs les plus exposés au risque de submersion marine, etc.). A l'inverse, le territoire est également vulnérable aux périodes d'étiage qui seront plus potentiellement aggravées (plus longue, plus importantes, plus fréquentes).

Le PNR doit aider le territoire à analyser sa vulnérabilité et à s'adapter, notamment sur les thématiques en lien avec les mesures de l'axe 1 : ruissellement urbain, gestion des ressources en eau, traitement des eaux usées pour que le débit des cours d'eau assure une dilution suffisante des rejets, gestion de l'assainissement en temps de pluie ; accès à l'eau pour les industries (enjeux de rejets et de refroidissement), agriculture (en termes d'adaptation des cultures à l'augmentation de l'évapotranspiration potentielle, de risque d'échaudage et du risque d'érosion, en termes d'évolution des conduites de cultures (date de semis, date de récolte, contrôle des attaques de parasites suite à l'augmentation des températures...) ; inondations et coulées de boues lors d'événements pluvieux intenses, inondations par submersion marine, l'érosion côtière...

De façon générale, sur ce thème, le PNR présente une pertinence pour des stratégies d'adaptation et de veille à la cohérence des actions entre elles, dans le respect des objectifs de ses mesures, et constitue déjà un outil d'adaptation. La mobilisation porte sur le renforcement de ces actions rendues prioritaires concernant la quantité et la qualité de la ressource en eau et des milieux aquatiques et plus spécifiquement, sur l'élaboration des PCAET, pour les collectivités qui y sont soumises et leur mise en œuvre.

Le PNR pourra de plus veiller à la cohérence des différents PCAET élaborés sur son territoire et à leur mise en œuvre à travers les documents d'urbanisme. Les services de l'État dont l'ADEME, mais pas uniquement, peuvent accompagner le parc sur ces travaux.

- Sur le tourisme : le projet de PNR s'insère dans la destination régionale et a vocation à développer une offre et une fréquentation touristique sur l'ensemble de son territoire. Aussi la volonté de renforcer l'offre sur l'arrière littoral devrait être plus clairement affirmée dans le projet dans une optique de soulager la pression s'exerçant sur les différentes façades littorales du territoire. La présentation des enjeux reste celle d'un tourisme traditionnel (espace naturel, patrimoine et folklore), sans prendre en compte les évolutions de consommation touristique de demain. Des labels, certification ou démarche de tourisme « vert » ne sont pas présentés (clef verte et Ecolabel européen pour les hébergements, bio et anti-gaspi pour les restaurants, NF 526 pour les sites de visite,...).
Le sujet de la mobilité sans véhicule personnel n'est pas véritablement pris en compte.
- Sur le projet agricole/conchylicole : la dimension agricole du territoire est portée dans la charte, ainsi 17 des 33 mesures comportent des dispositions en lien avec l'activité agricole. Le rôle du parc comme partenaire d'une agriculture mettant en valeur le territoire est affirmé : soutien et reconnaissance des produits identitaires, recherche et innovation en matière de valorisation des sédiments, préservation des paysages... On peut noter que le parc peut jouer un rôle de catalyseur ou de fédérateur vis-à-vis des territoires infra, trop petits pour s'emparer efficacement du sujet de la valorisation des produits marins dans le cadre d'une économie circulaire. Il s'agit pourtant d'un gisement considérable sur lequel des réflexions sont à mener.