



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur la charte du parc naturel régional (PNR) de
la Vallée de la Rance-Côte d’Émeraude (22-35)**

n°Ae : 2022-70

Avis délibéré n°2022-70 adopté lors de la séance du 20 octobre 2022

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 20 Octobre 2022 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la charte du parc naturel régional (PNR) de la Vallée de la Rance-Côte d'Émeraude (22-35).

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenic, François Letourneux, Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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 le présent avis.

Étaient absents : Barbara Bour-Desprez, Michel Pascal

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président de la Région Bretagne, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 3 août 2022.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 17 août 2022 :

- le préfet du département des Côtes-d'Armor,
- le préfet d'Ille-et-Vilaine,
- le préfet de la Région Bretagne,
- le directeur général de l'Agence régionale de santé de Bretagne qui a transmis une contribution en date du 3 octobre 2022.

Sur le rapport de Virginie Dumoulin et Marie-Françoise Facon, qui se sont rendues sur site les 28 et 29 septembre 2022, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, 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.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de charte du parc naturel régional (PNR) de la Vallée de la Rance–Côte d'Émeraude, en cours de création.

Alors même que le territoire présente un patrimoine naturel et culturel remarquable, structuré par plusieurs estuaires dont celui de la Rance, il se caractérise également par le caractère dégradé de nombreuses zones, en particulier sur la partie littorale, une forte pression résidentielle, une vraie hétérogénéité ainsi qu'une banalisation de l'habitat, caractéristiques qui ont conduit à un avis défavorable du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) en 2009. Depuis, le périmètre du projet a été revu, l'engagement des collectivités renforcé et les ambitions accrues. Néanmoins, un deuxième avis du CNPN, intermédiaire, en 2018, défavorable, a encouragé à nouveau les acteurs du territoire à se mobiliser pour faire progresser leur projet qui leur apparaît plus que jamais d'actualité, et comme un outil indispensable de mise en cohérence des différentes politiques d'aménagement et de protection du territoire.

Les principaux enjeux environnementaux du projet de parc, identifiés par l'Ae, concernent :

- la préservation de la richesse et de la diversité, des écosystèmes, de la biodiversité et des paysages, de la spécificité du patrimoine bâti et culturel, et d'une ressource en eau particulièrement fragile ;
- le maintien de l'équilibre entre les enjeux environnementaux et les systèmes agricoles et forestiers qui ont façonné l'espace et les milieux et sont porteurs de l'identité du territoire ;
- la nécessaire conciliation entre la dynamique touristique, qui peut conduire à une forte artificialisation et un non-respect des spécificités environnementales, sociales et paysagères du territoire, et le projet porté par le PNR d'une meilleure articulation terre-mer ;
- la réduction des pollutions, des nuisances et de la consommation de l'espace générés par le dynamisme des activités économiques et l'urbanisation ;
- l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables.

L'exercice d'évaluation environnementale, sous la forme d'un rapport environnemental, n'a pas été compris par les porteurs du projet, ni par ses rédacteurs, comme un outil d'aide à la décision pour l'élaboration de la charte. Aussi le présent avis comporte-t-il un ensemble de recommandations qui permettraient d'affiner l'analyse de la plus-value apportée par la charte.

Les mesures et dispositions prévues par la charte constituent en effet un programme de travail consistant et, si l'engagement des acteurs est clairement identifié, la mise en œuvre des actions de préservation et restauration des milieux naturels devrait être précisée ; la définition des moyens humains et financiers reste à finaliser ainsi que l'enrichissement du dispositif de suivi-évaluation. L'Ae fait par ailleurs d'autres recommandations, précisées dans l'avis détaillé.

Sommaire

1	Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux	5
1.1	Contexte territorial et historique du projet	5
1.2	Présentation du projet de charte.....	8
1.2.1	Contenu du projet de charte	9
1.2.2	Procédures relatives au classement en PNR.....	12
2	Analyse de l'évaluation environnementale.....	14
2.1	Présentation de l'articulation du projet de charte avec d'autres plans ou programmes ...	14
2.1.1	Documents qui s'imposent à la charte dans un rapport de compatibilité	14
2.1.2	Schémas, plans et programmes auxquels s'impose la charte	16
2.2	Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution	17
2.2.1	Le diagnostic territorial	17
2.2.2	Etat initial du rapport environnemental	18
2.3	Examen des solutions de substitution.....	20
2.4	Analyse des effets probables de la mise en œuvre du projet de charte sur l'environnement, et mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts	20
2.5	Évaluation des incidences Natura 2000.....	22
2.6	Dispositif de suivi.....	25
2.7	Le résumé non technique	25
3	Prise en compte de l'environnement par la charte du PNR	26
3.1	Considérations générales	26
3.1.1	Concernant l'impulsion politique et stratégique.....	27
3.1.2	Concernant l'impulsion technique.....	28
3.2	Sur la valorisation du potentiel environnemental, du patrimoine bâti et culturel.....	28
3.2.1	Valorisation des milieux naturels et de la biodiversité (milieux marins, terrestres, aquatiques) ..	28
3.2.2	Valorisation du patrimoine bâti et protection des paysages	30
3.2.3	Valorisation du potentiel énergétique	31
3.2.4	Ressource et patrimoine aquatique	31
3.3	Sur la réduction des pressions liées au développement.....	32
3.3.1	Aménagement du territoire et urbanisme	32
3.3.2	Développement économique.....	35
3.3.3	Mobilités.....	36

Avis détaillé

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de charte du parc naturel régional (PNR) de la Vallée de la Rance–Côte d'Émeraude en cours de création, porté par son syndicat mixte de préfiguration, agissant par délégation du conseil régional de Bretagne.

1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte territorial et historique du projet

Le territoire proposé au classement est situé dans le nord-est de la région Bretagne sur deux départements : les Côtes d'Armor et l'Ille-et-Vilaine. Il est délimité à l'ouest par le cap Fréhel sur la commune de Plévenon, à l'est par la pointe du Grouin sur la commune de Cancale, au sud par la Mer des Faluns (communauté de communes du Pays d'Evran) et le lac de Rophémel. Les communes situées sur la vallée de la Rance constituent la « *colonne vertébrale du projet de territoire* ».

Initialement envisagé par l'association Cœur (Comité opérationnel des élus et usagers de la Rance)², et suite à de nombreuses études de préfiguration menées sur le territoire, l'étude de faisabilité et la proposition d'un périmètre d'étude font l'objet d'un vote favorable à l'unanimité du Conseil régional (délibérations des 18 et 19 décembre) en 2008. Le PNR est vu comme un outil privilégié de gestion intégrée des zones côtières, priorité de la Région, adapté « *pour relever les défis désormais incontournables d'une politique d'aménagement durable* ».

L'animation de la démarche et l'écriture de la charte sont confiées à l'Association Cœur, devenue Cœur Émeraude³. Elle a poursuivi cette tâche jusqu'en 2021 puis a passé le relais au syndicat mixte de préfiguration du parc, créé le 17 et 18 décembre 2020.

Dès 2008, les principaux enjeux identifiés sont les suivants :

- La gestion de la dynamique urbaine des communes littorales et leur liaison avec les communes intérieures ;
- La préservation de l'espace, des paysages, de la biodiversité, de la nature et son articulation avec la dynamique territoriale, maîtrise de la dynamique des zones d'activités et zones commerciales ;
- L'organisation du développement touristique, la préservation des activités de gestion de l'espace et du paysage (agriculture) et l'articulation avec la vie résidentielle ;
- L'approche prospective de l'évolution démographique.

² Initialement plateforme de concertation œuvrant en faveur de la qualité des eaux, de la gestion des sédiments et de la biodiversité de la Rance dans le cadre du contrat de baie de la Rance (1996-2005), l'association, qui joue un rôle d'animation et conseil auprès des élus, porte des programmes opérationnels de reconquête de la qualité du site.

³ Comité opérationnel des élus et usagers de la Rance et de la Côte d'Émeraude



Figure 1 : Périmètre d'étude du projet de parc naturel régional Vallée de la Rance-Côte d'Émeraude (Source : dossier)

En effet, si le territoire présente un patrimoine naturel et culturel remarquable, structuré par plusieurs estuaires⁴ dont celui de la Rance, il se caractérise également par le caractère dégradé de nombreuses zones, en particulier sur la partie littorale, une forte pression résidentielle, un caractère souvent hétérogène, ainsi qu'une banalisation de l'habitat, ce qui a motivé un premier avis défavorable du 14 décembre 2009 du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) soulignant, en sus des insuffisances du dossier, un manque de dynamique collective autour d'un projet commun (cf 1.2.2.).

La cohérence de son périmètre était également critiquée : il s'étendait initialement sur 860 km² couvrant 66 communes (46 dans les Côtes-d'Armor et 20 en Ille-et-Vilaine). Pour y répondre, et suite à de nombreuses réunions publiques, dont treize « Ateliers Citoyens », Cœur Émeraude propose suite à un vote à l'unanimité en juin 2017 l'extension du périmètre :

- à l'ouest, sur le secteur du massif granitique du Hinglé à Languédias, afin d'intégrer des landes présentant un intérêt faunistique et floristique (bocage ancien) ;

⁴ D'ouest en est, le Frémur d'Hénanbihen (qui se jette dans la Manche au niveau de la baie de Fresnaye), l'Arguenon, le Frémur (qui se jette dans la Manche au niveau de Saint Briac-sur-mer) et la Rance

- à l'est, par l'intégration du secteur maraîcher dit du Clos Poulet⁵ ;
- enfin, sur le marais noir de Saint-Coulan, site Ramsar de la « Baie du Mont-Saint-Michel ».

Par délibération du 13 octobre 2017, l'avant-projet de charte est approuvé par délibération du Conseil régional qui acte le changement de nom du PNR⁶, l'extension du périmètre à douze communes supplémentaires, soit soixante-seize communes. Le périmètre étendu, qui inclut désormais 74 communes⁷, s'étend sur près de 1 000 km² et concerne environ 147 000 habitants. Le territoire comprend quatre intercommunalités, en tout ou en partie : Dinan agglomération, Saint-Malo agglomération, ainsi que les communautés de communes Côte d'Émeraude et Bretagne Romantique. Le projet est également porté par les deux Départements des Côtes d'Armor et d'Ille-et-Vilaine et la Région Bretagne. Le périmètre est principalement rural, hors Dinard (10 500 habitants) et Dinan (11 003 habitants). À ce stade, seuls les espaces naturels et agricoles de Saint-Malo sont dans le périmètre du projet de parc, avec la justification suivante : « *Au regard de la taille de la ville (50 000 habitants environ), la partie urbaine n'est pas proposée au classement dans le Parc ; seules les parties rurales sont proposées au classement, en suivant les unités paysagères et patrimoniales (et les zones fortement artificialisées), soit le secteur des bords de Rance (unité « estuaires ») et la frange est « le Clos Poulet »* ».

Le projet de parc est borné par des éléments topographiques bien identifiés :

- au nord, par le trait de côte de la Côte d'Émeraude⁸ qui comprend une surface d'estran d'environ 8 000 hectares,
- au sud, le long de la Rance, par les contreforts des collines de Bécherel et du bassin de Rennes,
- à l'est, par la dépression du marais de Dol au-delà du Clos Poulet.

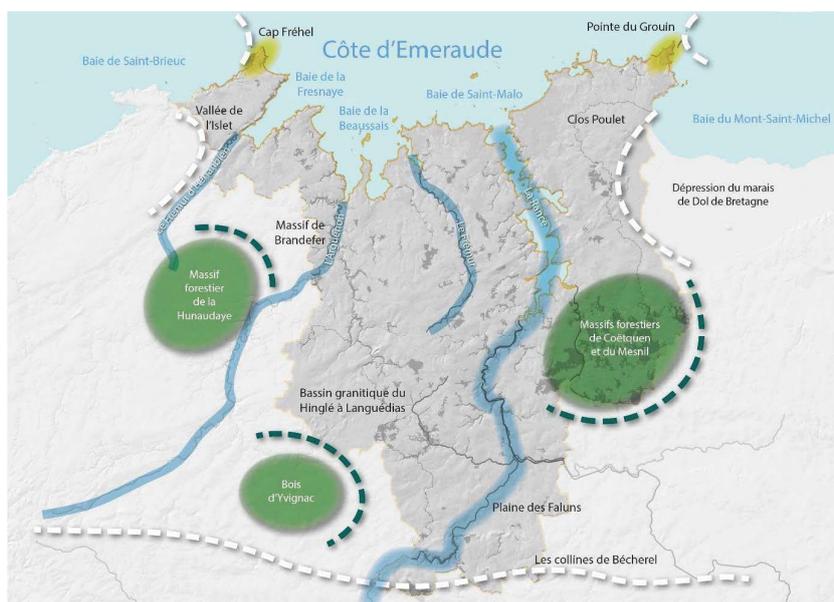


Figure 2 : Le territoire du projet de PNR (Source dossier)

⁵ Le nom Clos-Poulet est issu de l'altération de Pou Alet, « le pays d'Alet », Alet étant l'ancienne cité gallo-romaine située à l'emplacement du fort éponyme dans l'actuelle Saint-Servan à Saint-Malo.

⁶ Le parc « Rance-Côte d'Émeraude » devient « Vallée de la Rance-Côte d'Émeraude ».

⁷ L'évolution du nombre de communes s'explique par des fusions. Les chiffres varient dans le dossier : 71 communes dans le syndicat mixte + trois intercommunalités.

⁸ C'est Eugène Herpin (avocat et historien local français) qui en 1890 baptisa la côte « Côte d'Émeraude ». La chlorophylle contenue dans le phytoplancton absorbe la composante bleue et la lumière se décale vers le vert.

Ces ensembles sont reliés par les fleuves côtiers : le Frémur d'Hénanbihen, l'Arguénon, le Frémur (de Saint-Briac-sur-Mer et Lancieux), et la Rance. Celle-ci étire son cours depuis le lac de Rophémel, et se termine en un estuaire qui relie les trois principales villes du territoire : Dinan, Dinard et Saint-Malo.

À l'échelle de la côte nord-est de la région Bretagne, trois unités se succèdent d'est en ouest : la baie du Mont-Saint-Michel, la Côte d'Émeraude et la Baie de Saint-Brieuc. Au-delà du Clos Poulet, le territoire est limité par la dépression du marais de Dol composé des « Marais blancs » et « Marais noirs ». Le Marais noir de Saint-Coulban est intégré au parc en raison de sa position stratégique entre la Baie du Mont Saint-Michel et la Rance et sa proximité immédiate avec les marais de la Goutte.

Le territoire est délimité au sud par trois grands ensembles boisés juchés sur des reliefs :

- les massifs de Coëtquen et du Mesnil, intégrés dans le périmètre du parc naturel régional (au sud-est) ;
- le massif granitique du Hinglé⁹ et les hauteurs de Rophémel adossés au bois d'Yvignac (au sud) ;
- le massif de Brandefer et le massif de la Hunaudaye (au sud-ouest).

Le paysage se caractérise par des plateaux agricoles bocagers auxquels s'associent des vergers, petits boisements, arbres isolés, zones humides. Entre le Cap Fréhel et la pointe du Grouin, il se caractérise par ses paysages marins ponctués d'îlots et de récifs.

Le patrimoine culturel bâti est porteur d'une identité forte, témoin de son passé d'explorateurs, de capitaines et aventuriers (architectures balnéaires, malouinières, moulins à marée) et de celui de la « Grande Pêche » comme de son histoire (fortifications, constructions en pierre des faluns¹⁰). Le patrimoine légué est également immatériel (savoir-faire, bateaux traditionnels, fêtes).

1.2 Présentation du projet de charte

L'ensemble – rapport et plan – atteint pleinement l'objectif qu'il se fixe de donner envie au lecteur de mieux connaître le territoire du parc.

Néanmoins, si le contenu de la charte répond aux prescriptions de l'article L. 333-1 du code de l'environnement¹¹ et aux dispositions figurant dans la note technique du 7 novembre 2018¹², la présentation choisie diffère du plan type suggéré et les statuts du syndicat mixte ne figurent pas dans les annexes, mais comme pièce jointe au dossier¹³.

Pour des raisons de lisibilité, l'Ae recommande de mettre les statuts du syndicat mixte de préfiguration et la décision d'adhésion de la Région dans les annexes du projet de charte.

⁹ Ce massif est un territoire agricole mais les boisements et haies arborées y sont nombreux. Ses plateaux perchés, d'altitudes plus élevées que sur le reste du territoire, présentent des ambiances paysagères relativement diversifiées, qui résultent de nuances significatives dans l'organisation des paysages.

¹⁰ Roche calcaire sédimentée, riche en débris coquilliers et fossiles nommés « faluns », dus au retrait de la mer des Faluns.

¹¹ « La charte comprend : 1° Un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère définis à l'article L. 350-1 C, ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants ; 2° Un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ; 3° Des annexes comprenant notamment le projet des statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. »

¹² Note technique relative au classement et au renouvellement du classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes, 7 novembre 2018, Ministère de la transition écologique et solidaire.

¹³ Annexe 3 à la délibération du 17 et 18 décembre 2020 de la Région

Le dossier transmis à l'Ae comprend, en sus du rapport de la charte, le diagnostic territorial analysé dans la partie 2.2 de l'avis. Le dossier contient également un tableau de suivi des réponses apportées aux avis reçus sur le projet de PNR.

Le projet d'emblème du parc et le plan de financement des trois premières années du classement, en cours d'établissement, n'ont pas été transmis. L'Ae revient sur ces différents éléments en partie 3 de son avis.

1.2.1 Contenu du projet de charte

Le projet de charte se divise en deux parties : la description du projet de territoire et sa mise en œuvre, qui décline les axes, orientations et mesures¹⁴.

1.2.1.1 Les principes fondateurs de la charte

Le projet de charte rappelle en préambule que la reconnaissance de « parc naturel régional » permettra de relever des « *enjeux communs forts* », notamment la soutenabilité d'une économie verte et bleue qui se doit d'être « *respectueuse des ressources diversifiées et fragiles qui le caractérisent [ce territoire]* ».

La charte affiche l'ambition d'une réflexion partagée qui facilitera la cohérence de politiques intégrées locales et de projets transversaux dans un contexte de changement climatique global et de crise écologique, l'outil « parc » ayant notamment pour vocation d'innover et d'expérimenter. La stratégie territoriale consiste à « tisser plus de liens », notamment entre le passé, le présent et le futur, le parc œuvrant grâce à son rôle d'« assemblier » aux approches transversales et intégrées des actions menées en poursuivant trois finalités, destinées à conforter la résilience du territoire : « *la préservation de ses milieux naturels et espèces emblématiques, pour un aménagement durable sobre en foncier et équilibré qui s'adapte au dérèglement climatique, et pour une économie dynamique, soutenable et solidaire, permettant à tous une qualité de vie saine et équitable* ».

À travers les ambitions qu'il poursuit (représentées dans la figure ci-après), le parc décline sa stratégie :

¹⁴ L'expression « mise en œuvre » est utilisée deux fois dans le projet de charte : d'une part pour décrire la gouvernance du projet de PNR (p 6 et 48) dans la première partie de la charte, tout en étant qualifiée de « mise en projet » dans le sommaire de la p 3, et d'autre part pour la description des mesures dans la 2^{ème} partie de la charte. L'Ae qualifiera la partie « gouvernance » de « mise en œuvre » et la 2^{ème} partie de la charte de « Axes, orientations, mesures ». Elle encourage à une clarification de ces éléments.



Figure 3 : Stratégie du Parc (Source : dossier)

La charte de parc entend manifestement montrer un territoire « en ordre de bataille » face aux défis rencontrés et le rôle d'impulsion et de complémentarité dévolu au parc. Ses responsabilités particulières sont mises en exergue pour chacune des ambitions exprimées permettant d'apprécier sa plus-value (cf. partie 3).

Le chapitre intitulé « mise en œuvre » présente les principes qui régissent la gouvernance du Syndicat mixte, les organes qui le composent, ses modalités de fonctionnement et son implication dans les rapports avec la société civile. Le projet de charte prend soin de rappeler qu'il n'est pas concurrent des instances présentes sur le territoire : « *le Syndicat mixte du Parc ne se substitue pas aux collectivités adhérentes dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire : la mise en œuvre de la charte relève bien de la responsabilité de chacun des signataires, conformément à ses propres compétences et engagements* » mais en facilitateur, en coordonnateur voire en « impulsEUR » d'actions.

L'indispensable synergie entre acteurs locaux est rappelée et les domaines où le parc joue le rôle de « chef de file » sont présentés¹⁵. Pour les thématiques où une clarification des rôles respectifs des uns et des autres s'impose, les articulations envisagées sont proposées (cf figure 4).

¹⁵ Volets biodiversité, paysage, éducation à l'environnement et en développement durable, dans une certaine mesure pour celui du patrimoine au sens le plus large.

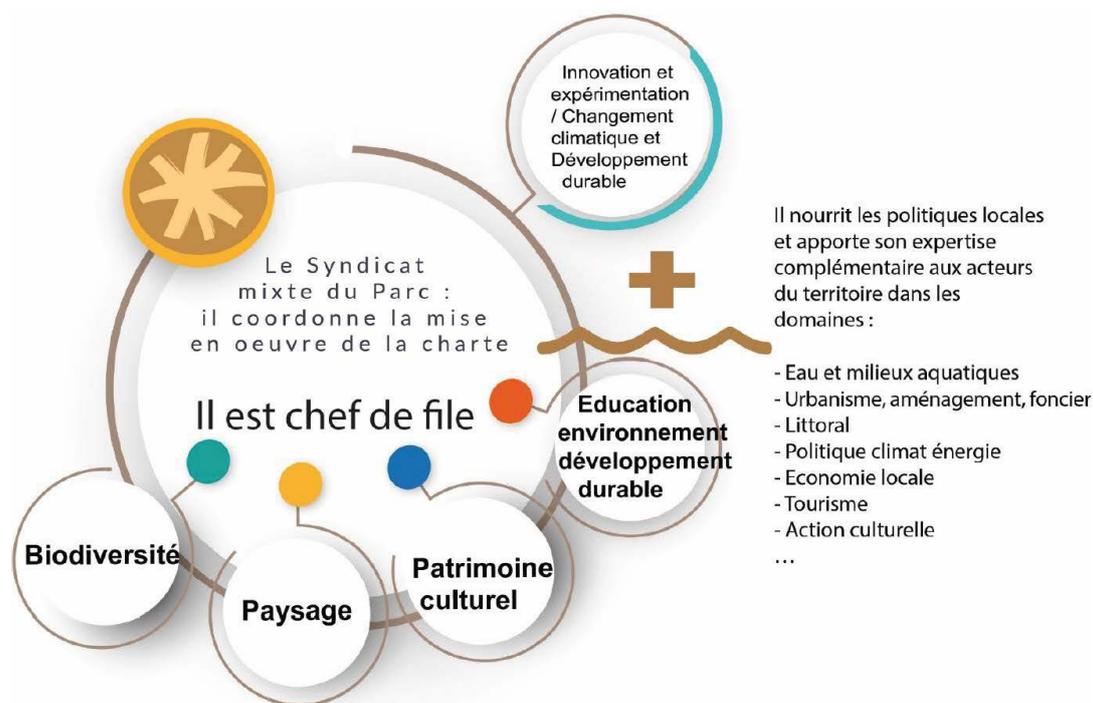


Figure 4 : Synergie entre acteurs (Source : Dossier)

1.2.1.2 Axes, orientations et mesures¹⁶

La charte se décline en trois axes :

Axe 1 : Agir pour sauvegarder, restaurer et conforter les patrimoines et les fonctions écologiques du territoire, pour un cadre de vie préservé et attractif ;

Axe 2 : Expérimenter et Innover en faveur d'une économie locale créatrice d'emplois répondant aux enjeux climatiques et patrimoniaux du territoire ;

Axe 3 : Renforcer le vivre ensemble et le faire ensemble autour de notre identité Terre-Mer et s'ouvrir à d'autres territoires.

Chaque axe est décliné en trois orientations, elles-mêmes déclinées en mesures, trente-et-une en tout, chacune accompagnée d'actions contribuant à la réalisation de l'orientation stratégique. Chaque mesure fait l'objet d'un classement (une à quatre étoiles) selon son degré d'importance pour atteindre les objectifs du territoire. Certaines sont accompagnées du symbole d'un sablier indiquant que le programme d'action qui l'accompagne doit être engagé dans les trois premières années de la charte. Chacune comprend des objectifs dont certains « objectifs phare » c'est-à-dire « incontournables pour la réussite du projet de développement durable du territoire » et matérialisés par un pictogramme représentant un phare. Les « objectifs climatiques » qui concourent à l'adaptation du territoire au changement climatique et/ou à son atténuation sont également signalés par un pictogramme.

Chacune des trente-et-une mesures obéit à des règles de présentation identiques rappelant le contexte, la stratégie poursuivie par chaque mesure, les références majeures au plan du parc, les objectifs du territoire, les rôles du syndicat mixte, les engagements des signataires de la charte, les

¹⁶ Cf. annexe au présent avis

principaux partenaires qui travaillent à la mise en œuvre à côté de ceux-ci, les liens directs existant entre mesures et les principaux indicateurs de suivi.

La présentation fait preuve d'un effort didactique notable pour faciliter une lecture de la charte, aisée et agréable.

1.2.1.3 Le Plan du parc

La charte comprend en application du 2° du II de l'article R. 333-3 dans sa version applicable au projet « *Un plan du parc représentant le périmètre d'étude et le périmètre classé, sur lequel sont délimitées, en fonction du patrimoine et des paysages, les différentes zones où s'appliquent les orientations et les mesures définies dans le rapport ; le plan caractérise toutes les zones du territoire selon leur nature et leur vocation dominante* ».

Le plan localise au 1/50 000^e les différentes zones et sites où s'appliquent les orientations et les mesures définies dans le rapport de charte. Une carte de situation présente le périmètre dans son contexte élargi à l'ensemble de la Bretagne et en lien avec les deux autres PNR de Bretagne, le PNR d'Armorique et le PNR du Golfe du Morbihan. Des cartes plus petites synthétisent différents périmètres environnementaux ¹⁷, ainsi que l'armature territoriale (intercommunalités et départements).

Le plan du parc est clair ainsi que sa légende. Un P majuscule et vert relie le texte de la charte au plan ce qui permet immédiatement de visualiser le secteur concerné.

1.2.2 Procédures relatives au classement en PNR

L'évaluation environnementale et l'avis de l'autorité environnementale sont constitutifs du dossier d'enquête publique. L'Ae est compétente pour rendre cet avis en application du 1° du IV de l'article R. 122-17 et du IV de l'article R. 333-6 du code de l'environnement.

La procédure applicable à l'adoption de la charte, constitutive ou révisée, et au classement ou renouvellement d'un PNR, est celle applicable aux projets de charte pour lesquels l'avis motivé de l'État sur l'opportunité du projet est intervenu avant le 8 août 2016 (en l'occurrence le 14 décembre 2009 pour ce projet de PNR)¹⁸. Conformément aux articles R. 333-6-1 à R. 333-10, l'adoption du projet de charte et le classement seront prononcés par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'environnement. La durée du classement est de 15 ans.

Le projet de charte a fait l'objet de différents avis.

¹⁷ Continuités écologiques ; Dispositifs de connaissance et de protection du patrimoine naturel ; Protection culturelles, paysages et labels ; Unités paysagères et patrimoniales, Intercommunalités et départements ; Ensembles paysages remarquables ; Bassins versants et gestion des eaux ;

¹⁸ Ces articles ont été modifiés par le décret n° 2017-1156 du 10 juillet 2017 relatif aux parcs naturels régionaux. L'article 19 du décret précise que : « *Les articles R. 333-3, R. 333-5, R. 333-5-1, R. 333-6, les deux premiers alinéas de l'article R. 333-7 et les articles R. 333-8 et R. 333-9 du code de l'environnement, dans leur rédaction antérieure à celle résultant du présent décret, restent applicables lorsque l'avis motivé de l'Etat sur l'opportunité du projet prévu à l'article L. 333-1 du même code est intervenu avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.*

L'article R. 333-6-2 et le I de l'article R. 333-10-1 du code de l'environnement créés par le présent décret ne s'appliquent pas aux parcs naturels régionaux et aux projets de parcs naturels régionaux pour lesquels l'Etat a émis l'avis motivé sur l'opportunité du projet avant l'entrée en vigueur de la loi mentionnée à l'alinéa précédent. »

Dans sa séance du 14 décembre 2009, la commission « parcs naturels régionaux et chartes des parcs nationaux » du CNPN, émet un avis d'opportunité défavorable principalement aux motifs suivants : le périmètre proposé ne présente pas de véritable cohérence territoriale et l'intérêt national du patrimoine abrité ne concerne que peu d'espaces ; est relevé le caractère très hétérogène du territoire, des zones dégradées difficilement requalifiables notamment sur le littoral, d'importantes zones urbanisées à la frontière du parc avec une urbanisation non maîtrisée – notamment la ville de Saint Malo (+30 000 habitants) dont le Scot prévoit une importante extension urbaine –, un habitat le plus souvent banal, une forte disparité de l'urbanisation. Tout en soulignant le travail engagé depuis de longues années par l'association Cœur, le CNPN estime que d'autres outils semblent mieux adaptés qu'un parc naturel régional vu les caractéristiques du territoire.

Le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel de Bretagne (CSRPN) et la Fédération des PNR émettent respectivement des avis favorables, le 20 octobre 2009 et le 27 janvier 2010. Le 5 mars 2010, le préfet de région émet un avis « très favorable » sur le dossier soulignant notamment que : *« L'outil PNR nous semble être un outil de gouvernance adapté pour la préservation et la gestion du patrimoine naturel de la Rance et de ses abords ».*

En 2013, est créé un Conseil scientifique et prospectif du projet de PNR réunissant des spécialistes de différents horizons¹⁹, donnant une légitimité scientifique au projet.

Suite aux évolutions apportées au projet (périmètre et charte), le préfet de région émet le 18 septembre 2018 un avis intermédiaire motivé « particulièrement favorable » intégrant la consultation des services déconcentrés et des établissements de l'État. Le 20 septembre 2018, le CNPN émet pourtant à nouveau un avis intermédiaire défavorable et le 7 décembre 2018²⁰, le ministère de la transition écologique et solidaire émet un avis intermédiaire signalant les réserves formulées par le ministère des Armées²¹ et attirant l'attention sur les « fortes réserves émises par le CNPN ». Il insiste sur la nécessité de *« renforcer l'assise du projet en matière de protection de la biodiversité et de préservation des continuités écologiques et d'affirmer l'ambition de la charte pour répondre aux enjeux de maîtrise de l'urbanisation sur le littoral, de reconquête de la qualité de l'eau mais aussi de gouvernance de l'eau, qui constitue un axe majeur du projet de territoire. »*

En 2019, le syndicat de préfiguration est mis en place. Soixante-et-onze communes sur soixante-quatorze adhèrent au Syndicat ainsi que les EPCI concernés, les deux conseils départementaux et le Conseil régional. En octobre 2021 (retard dû à la Covid), une dernière phase de concertation est organisée (février–juillet 2022) et le projet est validé le 6 juillet 2022 par le syndicat de préfiguration à l'unanimité moins deux abstentions. Soixante-douze communes sont proposées à un classement intégral du territoire communal. Il est proposé un classement partiel des communes de Saint-Malo et de Saint-Jouan-des-Guérets, à caractère urbain, situées en périphérie nord du territoire du parc.

¹⁹ <https://pnr-rance-meraude.fr/csp/> ; Le président du conseil scientifique a été rencontré par les rapporteuses.

²⁰ https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2018-24-delib-cnnpn-projet_charte_rce-avis_intermediaire_du_20_septembre_cle63f565-1.pdf

²¹ La zone est utilisée pour des activités d'entraînement terrestres, aériennes et marines, l'implantation de trois emprises militaires et l'existence de onze servitudes d'utilité publiques.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Si le rapport environnemental se lit facilement, il présente toutefois des défauts méthodologiques²² et des faiblesses dans l'analyse, qui diminuent sa portée évaluative et son intérêt. Le chapitre « méthodologie » ne correspond pas à ce qui est normalement attendu dans un tel chapitre.

En partie IV du rapport consacrée à l'analyse des effets notables du projet de charte sur l'environnement, sont expliquées les difficultés rencontrées par les rédacteurs (l'évaluation environnementale a été faite en régie) à savoir :

- une évaluation environnementale commencée à la fin du processus d'écriture de la charte²³,
- un projet ayant fortement évolué suite à l'avis intermédiaire du Ministre et du CNPN,
- une modification dans la gouvernance avec des élus locaux nouvellement élus, et une phase de concertation avec les communes très longue,
- des éléments de calendrier (crise sanitaire).

Le rapport justifie le caractère souvent peu précis de l'analyse par le fait que les conditions de mise en œuvre et de localisation des projets ne sont pas encore précisément connues.

Au-delà de ces raisons, le rapport environnemental ne permet pas toujours au lecteur d'apprécier la portée opérationnelle des mesures et dispositions prévues, si elles sont à la hauteur des ambitions environnementales de la charte, et la plus-value apportée par celles-ci par rapport à l'ensemble des actions déjà engagées sur le territoire d'étude dans d'autres cadres, ou qui le seront. Ces points sont précisés plus avant dans cette partie de l'avis.

2.1 Présentation de l'articulation du projet de charte avec d'autres plans ou programmes

L'article R. 122-20 prévoit que l'évaluation environnementale indique, de manière résumée, l'articulation du plan avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale.

2.1.1 Documents qui s'imposent à la charte dans un rapport de compatibilité

Deux documents s'imposent aux chartes de parc dans un rapport de compatibilité : les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB) et les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet).

Le Sraddet de la région Bretagne

Le Sraddet a été adopté le 16 mars 2021 par délibération du Conseil régional. Le rapport environnemental de la charte du PNR rappelle que les élaborations concomitantes du Sraddet et de

²² En particulier, il omet la présentation des méthodes utilisées, et l'analyse des effets cumulés du plan avec ceux d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification connus ou en projet.

²³ Au début du lancement du processus, les chartes de parc n'étaient pas soumises à évaluation environnementale.

la charte garantissent la cohérence entre les documents, la charte « *permettant de territorialiser le Sraddet* ».

L'évaluation environnementale énonce les six règles du Sraddet Bretagne qui concernent les PNR et les orientations et mesures correspondantes²⁴. L'argumentaire est toutefois peu fouillé pour conclure à la compatibilité²⁵. Par exemple au regard de la règle du Sraddet concernant les itinéraires et sites touristiques qui précise que « *Les documents d'urbanisme et les chartes de PNR identifient les principaux itinéraires et sites touristiques liés au patrimoine bâti ou naturel* », le rapport environnemental indique que l'orientation 6 rend la charte compatible avec cette règle, « *des circuits du patrimoine étant même prévus* », ce qui est en deçà de l'exigence d'identification. Pourtant la mesure 9 prévoit bien l'identification, la connaissance et la reconnaissance, par le biais notamment d'inventaires, du patrimoine culturel et la mesure 24 le développement de circuits doux pour promouvoir un tourisme « *de culture* ». Pour ce qui concerne la renaturation qui fait suite à l'identification des continuités écologiques²⁶, le rapport se contente d'indiquer que les principales ruptures sont cartographiées mais que « *La localisation précise des zones à renaturer n'a pas été conduite au regard de l'absence de grandes zones artificialisées et de l'échelle au 1/50 000 du plan du parc* ».

L'annexe 5 comprend un tableau croisé entre les mesures de la charte et les objectifs du Sraddet dont le code couleur mériterait d'être explicité. D'une façon générale, il conviendrait de mieux illustrer l'articulation des documents par le renvoi à des dispositions concrètes (programme d'action, exemples concrets) et/ou aux éléments du plan qui illustrent la territorialisation du Sraddet menée par la charte.

Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB)

Concernant la compatibilité avec les ONTVB, l'évaluation environnementale liste les objectifs de la trame verte et bleue (TVB) puis la compatibilité de la charte avec les orientations de la TVB. Les mesures qui démontrent cette compatibilité sont indiquées par leur seul numéro. Il est conclu à une convergence positive. Faute d'une analyse matricielle, le tableau ne permet pas de vérifier la compatibilité de chacune des mesures de la charte avec chacune des orientations.

Le rapport environnemental procède également à une analyse du schéma régional de cohérence écologique et de certains autres documents. Le rapport n'explique pas le choix de ces documents par rapport à la liste établie par la note méthodologique dédiée à l'évaluation environnementale des chartes de parcs.

L'analyse menée se contente de la seule démonstration de prise en compte, par convergence des intentions et objectifs affichés. Des points de vigilance sont toutefois utilement signalés tel que, par

²⁴ Identité paysagère du territoire, itinéraires et sites touristiques ; Identification des continuités écologiques et secteurs prioritaires de renaturation écologique ; Protection et reconquête de la biodiversité ; Espaces boisés et reboisements ; Projection d'élévation du niveau de la mer

²⁵ Un rapport de compatibilité impose le respect de l'esprit de la règle supérieure : il s'agit alors d'une mise en œuvre de la norme supérieure qui ne doit pas la remettre en cause.

²⁶ Sraddet Bretagne : « *Les documents d'urbanisme et les chartes de PNR identifient les secteurs prioritaires de renaturation écologique en fonction de leur degré d'imperméabilité et de leur potentiel de gain écologique* ».

exemple, la question des « enveloppes foncières »²⁷, non prévues par le schéma de cohérence territorial du Pays de Saint-Malo.

2.1.2 Schémas, plans et programmes auxquels s'impose la charte

La charte du PNR s'impose à un certain nombre de plans dans les conditions fixées à l'article L. 333-1 du code de l'environnement²⁸. L'analyse des éléments de la charte qui s'imposeront devrait constituer un point marquant de ce diagnostic d'articulation. Elle n'est pas développée dans le rapport environnemental. Pour l'Ae, ainsi que le prévoit la note précédemment visée (cf note de bas de page 25), l'évaluation environnementale est dans son rôle en éclairant les collectivités signataires sur les « orientations et mesures de la charte qui devront faire l'objet d'une attention particulière pour la mise en compatibilité de ces documents ». Une telle analyse menée au niveau des dispositions est en effet de nature à faciliter l'appropriation de la charte.

L'Ae recommande d'identifier les orientations et mesures qui seront directement opposables aux documents d'urbanisme et règlements locaux de publicité et de préciser les dispositions qui devront faire l'objet d'une attention particulière des collectivités pour leur mise en compatibilité.

2.1.3 Autres schémas, plans ou programmes

Vingt-quatre autres schémas, plans ou programmes ont fait l'objet d'un examen croisé avec le projet de charte avec des points particuliers de vigilance²⁹.

Des différences de niveaux de prise en compte des enjeux entre la charte, projet de territoire intégrateur par nature, et des plans et programmes de nature plus thématique, mériteraient d'être explicitées. L'analyse gagnerait ainsi à placer les ambitions, mesures et dispositions de la charte en regard de tous ces documents, et à exposer clairement si elles y contribuent et à quel niveau.

Ainsi, en ce qui concerne le plan Écophyto II+, l'évaluation environnementale précise qu'il porte sur la période 2008-2018. Le rapport conclut que dans la mesure où ce plan vise, via la réduction de

²⁷ Sont ici visées les « enveloppes urbaines » au sens de « zones effectivement urbanisées » (pouvant donc contenir des zones non artificialisées – dents creuses – mais définissant le périmètre de l'urbanisation continue d'une commune) telles que définies dans la méthodologie du Cerema.

²⁸ V. de l'art L. 333-1 du code de l'environnement « *L'Etat et les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent, ainsi que, de manière périodique, l'évaluation de la mise en œuvre de la charte et le suivi de l'évolution du territoire. L'Etat et les régions ayant approuvé la charte peuvent conclure avec le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc un contrat en application du contrat de plan Etat-régions. Les règlements locaux de publicité prévus à l'article L. 581-14 du présent code doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte. Les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles avec les chartes dans les conditions fixées aux articles L. 131-1 et L. 131-6 du code de l'urbanisme.*

Toutefois, par dérogation au premier alinéa du présent V, les documents d'urbanisme ne sont pas soumis à l'obligation de compatibilité avec les orientations et les mesures de la charte qui seraient territorialement contraires au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales ».

²⁹ Schéma régional des carrières (SRC), le plan régional santé environnement (PRSE), le plan Écophyto II+, les orientations régionales forestières (ORF), le directives régionales d'aménagement (DRA- forêt domaniales), le schéma régional d'aménagement (SRA), le schéma régional de gestion sylvicole (SRGS), le programme régional forêt et bois et le plan pluriannuel régional de développement forestier (PPRFD 2012-2016), le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs 2020-2025, la charte régionale des manifestations sportives, PDIPR et PDESI.

l'usage des phytosanitaires, à améliorer l'état des cours d'eau, il est « *par nature* » convergent avec les mesures de la charte. Il serait utile de préciser, alors qu'il est terminé, s'il a atteint les objectifs assignés et les mesures complémentaires éventuellement nécessaires pour lui permettre de les atteindre ou permettre le cas échéant à la charte de le faire. Une analyse fine de ces documents permettrait de dégager des éléments qui pourraient guider les choix de mise en œuvre de la charte.

L'Ae recommande de préciser l'analyse de l'articulation de la charte avec les documents de niveau supérieur en identifiant des exemples concrets d'actions qui permettront leur déclinaison, les éventuels effets divergents et les éléments qui pourraient guider les choix de la mise en œuvre de la charte.

2.2 Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution

L'analyse de l'état initial se retrouve dispersée dans trois documents : le diagnostic territorial qui renvoie à des « fiches zoom »³⁰, dont l'Ae ne dispose pas, le rapport environnemental et, dans un document à part intitulé « Annexes » où figurent en outre une annexe 2 consacrée aux « espèces protégées et espèces à enjeux pour lesquelles le territoire a une responsabilité patrimoniale », une annexe 3 « le cahier des continuités écologiques » et une annexe 4 « le cahier des Paysages »³¹.

2.2.1 Le diagnostic territorial

Une appréciation d'ensemble des enjeux du territoire d'étude est établie par le diagnostic territorial, bien conduit et instructif, qui comprend, à l'issue de chaque sous-partie une synthèse regroupant un exposé des forces, points faibles, défis à relever et opportunités du territoire pour le thème considéré. En fin de document figure une synthèse globale « *de grands défis à relever !* ».

Le document contient un « *avertissement* » précisant qu'il a été mis à jour de façon continue même si « *certaines points nécessiteraient une ultime actualisation, certaines fiches « zoom » n'ayant pas toutes été actualisées* ».

Le diagnostic comprend un argumentaire sur la pertinence du périmètre Vallée de la Rance-Côte d'Émeraude et la cohérence du projet, et une analyse prospective de l'évolution du territoire Vallée de la Rance-Côte d'Émeraude. Cet avant-propos, vraisemblablement écrit en réponse à l'avis défavorable du CNPN du 14 décembre 2009, s'attache à démontrer l'existence d'« *Un territoire cohérent et à forte identité* ». La cohérence «-biogéographique-» est mise en avant : identité « *terre et mer* » avec les baies et rias, nature géologique de la série de la Rance (micaschistes, gneiss, migmatites), les grès roses d'Erquy-Fréhel, les granites du Hinglé-Bobital, Lanvally et Lanhélin), les activités artisanno-industrielles (moulins à eaux et à marée), l'histoire de la « Grande Pêche », l'histoire des explorateurs (Jacques Cartier, Robert Surcouf) ou encore le bâti identitaire « qui marque le territoire ».

Les menaces qui pèsent sur les milieux naturels sont clairement identifiées.

³⁰ Cinq thématiques : « Histoire du territoire », « Patrimoine naturel », « Patrimoine paysager », Patrimoine culturel » et activités économiques ». Non transmises à l'Ae

³¹ Le document « Annexes » comprend aussi une annexe 5 sur la compatibilité de la Charte avec le Sraddet, une annexe 6 « Charte et schéma régional des carrières », une annexe 7 « Eolien et secteur de sensibilité », 8 « indicateurs du Parc » et 9 « Glossaire ».

La nécessité de réaliser un diagnostic est décrite comme indispensable afin de tenir compte des grandes évolutions susceptibles de peser sur l'avenir de ce territoire. Celui-ci tente un essai de prospective intitulé « *dans quel monde entrons-nous* ». Le document identifie les principales mutations du territoire « *à noter en toute priorité* » à savoir un net accroissement de la population causé par un solde migratoire positif, une ouverture accrue et une tertiarisation des économies accompagnées d'un renforcement du rôle des villes, dans un contexte national et mondial de rareté de certaines matières premières non-renouvelables, du nécessaire développement de nouvelles formes d'énergies renouvelables, de mutations technologiques qui nécessiteront le renouvellement des compétences et le rôle croissant des qualifications.

Le diagnostic insiste enfin sur la nécessité d'une gouvernance renforcée, de tenir compte du futur schéma régional (Sraddet) « *de plus en plus normatif* » et d'une prise en compte croissante des préoccupations environnementales qui devront inspirer les rapprochements entre environnement et aménagements, modifier certaines priorités dans les politiques publiques, passer du court terme au long terme, surveiller les activités polluantes des ménages, prendre en compte le réchauffement climatique tout en faisant face à des incertitudes (accroissement ou non des mobilités par exemple).

Le diagnostic recense dans une première partie les différentes thématiques du patrimoine naturel, paysager, culturel et identitaire³² avant de cibler sur « *la vie des femmes et des hommes au cœur du territoire* » avec un focus sur la vie au quotidien comprenant notamment la problématique des déplacements pendulaires, les différentes activités économiques, l'indispensable maîtrise de l'urbanisation³³, la question des énergies.

2.2.2 État initial du rapport environnemental

La partie « état initial » du rapport environnemental justifie d'avoir sélectionné certaines thématiques jugées pertinentes pour le territoire, telle que l'occupation des sols, d'autres ayant été écartées car considérées comme non significatives (cas du bruit et des nuisances sonores par exemple)³⁴. Cette méthode mériterait d'être davantage justifiée, le territoire n'étant pas exempt d'infrastructures et d'activités industrielles susceptibles de générer de telles nuisances.

Treize dimensions environnementales regroupées par milieux ont été sélectionnées. Aucun lien, ni renvoi n'est opéré entre les éléments de l'état initial et ceux figurant dans le diagnostic territorial, ou dans les annexes. Or, l'analyse de l'état initial, souvent qualitative et succincte, nécessite de s'appuyer sur des références plus détaillées du diagnostic, des annexes ou d'autres documents. Les paragraphes ci-dessous donnent quelques exemples.

La description des espèces faunistiques et floristiques se limite, pour les oiseaux, au constat que « *sur les 284 espèces présentes sur le territoire du PNR Rance-Émeraude après 2010, 148 ont été jugées patrimoniales ...* », et au niveau floristique, le nombre de taxons selon leur enjeu de conservation (à savoir deux taxons à enjeu de conservation majeur, 44 à enjeu de conservation très

³² « *Une identité bretonne bien ancrée* »

³³ « *Un territoire qui doit maîtriser son urbanisation* »

³⁴ Elles sont explicitement citées par le a) du II de l'article R. 122-20 même si ce dernier concerne l'analyse des incidences du plan sur l'environnement.

fort), sans autre précision ni renvoi à un document plus conséquent. La référence à 2010 ne permet pas de savoir si des études particulières plus récentes existent.

Le rapport évoque les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff)³⁵ dont 32 de type 1 représentant une surface de 2 465 ha – soit 2,8 % du territoire parmi lesquelles 23 rattachées au littoral. Il précise que « *les Znieff de l'intérieur sont souvent liées à des milieux boisés ou à des plans d'eau* ». Aucune carte ou renvoi à un document ne permet de les localiser, leur état réel de conservation n'est pas abordé.

Il en est de même des quatre sites faisant l'objet d'un arrêté de protection de biotope (Lancieux, Saint-Jacut-de-la-Mer, Saint-Briac-sur-mer et Dinan), certes répertoriés et dont l'objet est explicité³⁶ mais sans information permettant de savoir si les arrêtés ont atteint leurs objectifs.

En ce qui concerne les espaces littoraux, l'état initial précise que vingt-huit communes relèvent de la loi « littoral » et rappelle le droit applicable aux espaces littoraux notamment remarquables³⁷. La superficie de ces espaces à l'échelle du territoire n'est pas communiquée ni leur état de conservation.

Enfin, l'état initial concernant Natura 2000³⁸ tient en trois lignes, renvoyant à une « présentation générale des sites G1 » dont on ne sait pas où elle est répertoriée.

Le document nécessite d'être actualisé et significativement complété notamment en dressant la liste des études disponibles sur les différentes thématiques afin de présenter le travail réalisé depuis 2013, date d'élaboration du diagnostic, en termes de connaissance environnementale, marqueur important de l'implication des acteurs pour la construction du parc.

L'Ae recommande de compléter l'état initial par des renvois aux documents du dossier apportant des éléments de connaissance plus précis.

Elle recommande également de présenter les éventuelles évolutions marquantes du territoire et les informations environnementales acquises depuis la réalisation du diagnostic territorial en 2013, de compléter le rapport environnemental par un renvoi aux informations et cartes figurant dans d'autres documents tels que les annexes³⁹ et d'indiquer si elles sont susceptibles d'avoir entraîné des évolutions significatives dans la construction de la charte.

³⁵ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des Znieff a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : celles de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; celles de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

³⁶ L'arrêté de protection de biotope, édicté par le préfet, est un outil réglementaire créé en 1977, en application de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Il permet d'assurer la préservation des biotopes ou toutes autres formations naturelles nécessaires à la survie (reproduction, alimentation et repos) d'espèces animales ou végétales protégées (art. R. 411-15 du code de l'environnement) ; et peut interdire les actions susceptibles de porter atteinte à l'équilibre biologique des milieux (écobuage, destruction des haies, talus, épandage d'antiparasitaires...) (art. R.411-17).

³⁷ L'article L. 146-6 du code de l'urbanisme cité est abrogé depuis 2015 (cf. Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme)

³⁸ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

³⁹ Exemple de cartes figurant en annexe 3 : « identification des zones des sites naturels remarquables », carte 9 « sites naturels remarquables « isolement des sites prioritaires pour la sous-trame zone humide » ou encore les nombreuses cartes déclinant le cahier des continuités écologiques ; cf. également le tableau récapitulatif des réservoirs de biodiversité identifiés au plan du parc.

Les perspectives d'évolution du territoire sans le parc (ou scénario de référence) sont exposées dans le rapport environnemental pour chacune des thématiques déclinées dans un paragraphe intitulé « *Évolution tendancielle en l'absence de charte* ». Elles s'expriment toutes par une liste de ce dont le territoire serait privé en l'absence de charte « *moins bonne connaissance des paysages* » ou « *moins de sensibilisation* » sans indication en regard des apports du parc. Un tableau récapitulatif serait plus opérant. Il permettrait de présenter de manière synthétique les démarches actuellement à l'œuvre et d'en présenter le bilan.

L'Ae recommande de récapituler les outils et démarches de préservation de l'environnement à l'œuvre sur le territoire d'étude, assortis d'un bilan synthétique de leurs actions.

Une évaluation de la « marge de manœuvre » ou du « levier d'action » que la charte offre, différencié pour chacune des thématiques, aurait été pertinente.

L'Ae recommande d'évaluer la « marge de manœuvre » ou le « levier d'action » que la charte offre, différencié pour chacune des thématiques.

2.3 Examen des solutions de substitution

Les éléments présentés dans le chapitre « *solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels un parc naturel régional a été retenu* » retracent l'historique du projet et ses modalités d'élaboration. Sont rappelés les premiers avis rendus sur le projet de parc et notamment l'impact de « *l'avis défavorable du CNPN* » entraînant une « *adhésion des collectivités [] inégale* » et la nécessité pour « *Cœur Émeraude [de] continue[r] de développer des actions opérationnelles* ». Ni les raisons de l'avis défavorable du CNPN, ni les raisons des réserves de certaines collectivités ne sont explicitées ce qui permettrait pourtant de mieux comprendre le contexte local et les difficultés rencontrées par les promoteurs du projet. La question de l'arbitrage final sur le périmètre n'est pas non plus argumentée dans le rapport environnemental.

Il ne permet pas d'appréhender si certaines mesures et dispositions présentent un caractère particulièrement sensible du point de vue de leur acceptabilité par les populations et acteurs concernés, ce qui aurait pu motiver une restriction ou une réorientation de leur champ d'application notamment pour les communes de Saint Malo et de Cancale.

L'Ae recommande d'indiquer dans le rapport environnemental si certaines difficultés particulières d'appropriation du projet ont pu conduire à restreindre ou à réorienter des mesures ou des dispositions, et de l'actualiser pour présenter le travail réalisé ou en cours pour intégrer les avis intermédiaires des services de l'État et du CNPN dans la charte.

2.4 Analyse des effets probables de la mise en œuvre du projet de charte sur l'environnement, et mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts

En dépit des éléments de contexte mentionnés (cf partie 2 de cet avis), le rapport environnemental contient une analyse matricielle de l'ensemble des mesures de la charte sur l'environnement en s'attachant à la fois à qualifier l'incidence des effets potentiels (neutre, positif ou négatif), leur

nature (direct/indirect), leur temporalité. L'analyse a été menée à la fois mesure par mesure et par composante environnementale.

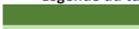
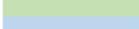
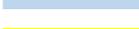
Les effets et impacts du projet de PNR sont considérés comme étant globalement positifs.

Le tableau ci-après constitue la synthèse d'une matrice « charte-enjeux » croisant pour chacune des orientations de chaque axe une analyse des effets des mesures sur douze thématiques qualifiées d'environnementales. L'intégration de plusieurs thématiques « économie de la mer » ou « tourisme/activité de loisirs », « services, commerces, artisanat, industrie » et « agriculture-sylviculture » interroge. En effet, ce ne sont pas des thématiques environnementales. L'analyse devrait être recentrée sur ces dernières. L'approche utilisée induit un biais, certaines des thématiques retenues induisant soit une approche trop positive⁴⁰, soit à l'inverse la non prise en compte d'actions du parc pour lutter contre les effets négatifs de certaines activités économiques⁴¹.

Effets (%) des MESURES par composante environnementale						
Milieu naturel	32.2	43.5	8	3.2	9.6	0
Milieu physique	35.4	39.7	9.6	11.8	1.1	0
Milieu humain / occupation de l'espace	20.6	52.5	9.8	17.3	1.4	0

Figures 5 : Synthèse du nombre d'effets positifs neutres ou négatifs par composante environnementale (Source : Dossier)

Légende du tableau d'analyse des effets du projet de charte du PNR sur l'environnement

	Impact positif direct
	Impact positif indirect
	Impact éventuellement positif à plus long terme
	Absence d'incidence
	Impact négatif possible mais maîtrisable
	Impact négatif
	Point de vigilance : impact négatif pouvant apparaître selon les modalités de mise en œuvre

Effets des MESURES regroupées par ORIENTATION						
1 > Une nature singulière « de terre et de mer » à sauvegarder : garantir la préservation et la restauration de la biodiversité et des continuités écologiques	30	25	6	5	0	0
2 > Des paysages et un patrimoine bâti d'exception : préserver et valoriser leur qualité et leur diversité	7	18	3	3	2	0
3 > Un cadre de vie préservé, vers un aménagement sobre à l'aune de la transition écologique favorisant un rééquilibrage entre le littoral et l'intérieur	17	26	3	9	0	0
4 > Des ressources naturelles et énergétiques précieuses - construire un territoire d'excellence	8	11	4	6	4	0
5 > Une terre d'audace et d'innovation dans « l'esprit Parc »	21	20	5	9	0	0
6 > Une destination d'avenir avec une offre touristique de qualité et écoresponsable	3	15	3	8	4	0
7 > Une implication de tous pour notre territoire : renforcer les liens et les solidarités	2	18	1	1	0	0
8 > Une culture pleinement « terre-mer »	3	11	0	8	0	0
9 > Des expériences en partage : développer les partenariats, du local à l'international	0	22	0	0	0	0

Figure 6 : Synthèse du nombre d'effets positifs neutres ou négatifs par orientations (Source : Dossier)

⁴⁰ Exemple le tourisme pour lequel toutes les mesures sont considérées comme ayant un effet, neutre (1) éventuellement positif à plus long terme (1), positif indirect (20) voir positif direct (9) puisque n'est pris en compte que le tourisme qualifié de durable.

⁴¹ Toujours pour le tourisme, ne sont pas abordées les actions prévues dans la charte en matière de sensibilisation des touristes aux enjeux environnementaux, des plaisanciers, de restriction des accès aux véhicules à moteurs etc...

Les effets positifs directs sont principalement liés à la préservation des patrimoines naturel, culturel et paysager qu'entraîne le projet de parc, ainsi qu'à une meilleure intégration de la dimension d'adaptation et de lutte face au changement climatique. Ils sont néanmoins attendus à moyen et long terme, en raison de la nécessaire concertation avec les acteurs. Ils reposent notamment sur les améliorations en matière de connaissance desdits patrimoines, et de sensibilisation des acteurs du territoire. À noter la plus-value annoncée du projet de parc pour la valorisation des ressources locales et des activités socio-économiques durables.

L'analyse reconnaît néanmoins des points de vigilance, liés aux modalités de mise en œuvre des mesures (même si elles sont cotées positives) : afin d'éviter tout impact sur la biodiversité et les paysages, une vision transversale des actions menées dans le cadre du parc est nécessaire. De potentiels effets négatifs sont également identifiés : des mesures relatives aux travaux sur le bâti (impact biodiversité), le développement du photovoltaïque qui se heurte à des contraintes architecturales (pour l'installation sur les toits) ce qui encourage des installations au sol (impact biodiversité), et surtout à l'activité touristique (impacts paysage et biodiversité). Ces effets sont néanmoins considérés comme maîtrisables et anticipables notamment à travers les documents d'urbanisme, et ne relevant pas directement de la charte (ils existeraient avec ou sans projet).

En raison de cette analyse, il n'est pas proposé de mesures de compensation : « aucune MESURE de compensation n'a été jugée nécessaire dans le cadre du projet de charte du Parc puisqu'il s'attache véritablement à améliorer l'état de l'environnement du territoire ». Et les mesures sont considérées comme portant toute une démarche d'évitement et de réduction de leurs impacts, avec une priorité donnée à l'accompagnement des acteurs leur permettant justement d'éviter les comportements impactants.

Au regard des contradictions intrinsèques à toute approche de nature aussi englobante qu'un projet de PNR, on peut néanmoins s'interroger sur les conclusions de cette analyse. L'insuffisance d'analyse de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de charte nuit à la rigueur de l'appréciation des incidences. Il est certes affirmé que l'évolution « naturelle » conduirait à accroître les impacts liés à l'urbanisation et au développement des énergies renouvelables, mais sans réellement le démontrer en s'appuyant par exemple sur les programmations de la Région ou sur les bilans de l'artificialisation de ces dix dernières années par exemple. De plus, la reconnaissance d'effets négatifs potentiels infirme cette approche trop générale.

L'Ae recommande de mieux identifier les dispositions de la charte ayant des incidences négatives et leurs interactions, y compris indirectes, et de proposer des mesures ciblées d'évitement et de réduction, voire de compensation, en complément des mesures générales, accompagnées d'un dispositif de suivi.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

L'étude d'incidences comprend l'analyse de l'état initial, des incidences de la charte sur les sites Natura 2000 et la prise en compte de Natura 2000 dans le projet de charte.

Le rapport environnemental indique que sept sites ont été désignés au titre du réseau Natura 2000 sur le territoire du projet de PNR. Le tableau figurant toutefois sur la page suivante fait apparaître

neuf sites, cinq constituant des ZSC, quatre étant des ZPS (deux sites sont à la fois ZSC et ZPS). Sept sites ont une superficie marine prépondérante. La part du territoire concernée par un site Natura 2000 représente 7000 hectares soit 7 %.

Site Natura 2000	ZSC	Part du site sur le périmètre	Surface totale du site en hectares	% de superficie marine	Surface en ha du site située sur le périmètre	Arrêté préfectoral approbation DOCOB et Charte	Date arrêté de création ZS
FR5300011	Cap d'Erquy Cap Fréhel	2 %	55 816,30	97 %	1240,64		14/11/16
FR5300012	Baie de Lancieux, Baie de l'Arguenon, Archipel de Saint Malo et Dinard	22 %	5 141,99	75 %	1139	Diagnostic approuvé 06/22	06/06/2014
FR5300052	Côte de Cancale à Paramé	37 %	1 751	61 %	654	05/12/2013	06/05/2014
FR5300061	Estuaire de la Rance	67 %	2 784,91	33 %	1852	17/02/2014	17/02/2014
FR2500077	Baie du Mont Saint Michel	0,001 %	39 480	97 %	0,2	29/07/2016	07/12/2014
	TOTAL	4,7 %	104974,2	94 %	4885,84		

Un autre tableau décrit pour chacun des sites ci-dessus les principaux habitats naturels et les principales espèces visés. Certaines espèces, en l'occurrence de chauves-souris, sont citées comme présentes sur chacun des sites (Grand rhinolophe, Petit rhinolophe, Grand murin), une autre chauve-souris, la Barbastrelle d'Europe sur trois sites ; le Grand dauphin est signalé sur quatre sites, la Loutre d'Europe sur l'estuaire de la Rance. Comme le tableau indique recenser les principales espèces visées dans chaque site, on ne sait pas si les espèces omises ne sont pas du tout présentes sur le site concerné ou simplement pas citées.

Le rapport signale que tous les documents d'objectifs se présentent en cinq axes :

- Conservation et/ou préservation des milieux et espèces pour lesquels les sites ont été désignés ;
- Gestion des habitats naturels et habitats d'espèces ;
- Amélioration des connaissances ;
- Valorisation, information, sensibilisation ;
- Suivi évaluation.

Il liste les menaces identifiées constituées essentiellement par la fermeture des milieux landicoles, la dégradation des milieux aquatiques et maritimes en lien avec les aménagements des cours d'eau, des berges ou l'artificialisation du littoral et les pratiques agricoles, ou certaines activités de loisirs, la dégradation des milieux forestiers, le développement d'espèces envahissantes et à la disparition ou la raréfaction d'espèces d'intérêt communautaires associées à ces milieux.

Le rapport environnemental conclut à la convergence entre les documents d'objectifs (Docob) et le projet de charte en citant les orientations et les mesures à même de répondre aux problématiques de gestion de ces espaces. Un tableau récapitule les grands axes, les types d'habitats ou d'espèces, les objectifs des Docob et les mesures associées.

L'une des difficultés est le caractère souvent vague des mesures : ainsi la mesure 1 « *gérer durablement nos estuaires, nos baies, et notre espace côtier* » citées à de nombreuses reprises comme répondant aux objectifs des Docob ne peut être regardée comme constituant précisément un moyen pour répondre aux objectifs découlant de la loi dite « loi littoral » de 1986⁴² ou assignés aux documents d'urbanisme, alors même que les atteintes au bon état de conservation de ces territoires n'ont pas été suffisamment freinées jusqu'à présent. Il en est de même de la mesure 15

⁴² Loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral,

« Réussir la transition énergétique du territoire Vallée de la Rance–Côte d’Émeraude » que le tableau met en regard de la conservation de la population du Grand dauphin, sans autre développement.

Site Natura 2000	Type ZPS	Part du site sur le périmètre	Surface totale du site en hectares	% de superficie marine	Surface en ha sur le périmètre	Arrêté préfectoral approbation DOCOB et Charte	Date arrêté de création ZPS
FR5310095	Cap d’Erquy Cap Fréhel	3 %	40 398,09	97 %	1240,64		10/12/2019
FR5310052	Îles de la Colombière, de la Nellière et des Haches	1 %	1 689	98,7 %	23		10/12/2019
FR5312002	Îlots Notre-Dame et Chevret	52 %	3,3	0 %	1,7		10/12/2019
FR2510048	Baie du Mont Saint Michel	2 %	47606,78	83 %	850,35		05/01/2006
	TOTAL	2,3 %	89697,08	91 %	2115,71		

Les ZPS couvrent 2 115 hectares sur le périmètre du PNR, en grande majorité en mer ou sur le littoral. 148 espèces ont été jugées patrimoniales. L’intérêt majeur de chacun des quatre sites est rappelé. Ainsi par exemple le caractère particulier de la ZPS du Cap d’Erquy Cap Fréhel réside dans la présence d’importantes colonies d’oiseaux, dont des oiseaux des landes telle la Fauvette pitchou ou encore un des rares sites de reproduction du Pingouin torda (une dizaine de couples recensée). Le site possède également, d’après une estimation de 2006, environ 280 couples de Guillemots de Troil, soit près de 90 % des effectifs français de l’espèce (quasi-totalité de la population nicheuse française).

Les estimations mériteraient d’être actualisées. Les principales pressions sont constituées par la disparition ou dégradation d’habitats, le dérangement ou la pression touristique, les activités de loisirs, les captures accidentelles, la pollution, les remembrements, travaux de drainage ou curage, l’érosion. Les grands enjeux sont communs : maintenir les habitats, maintenir ou accroître les populations de ces espèces etc.

L’analyse conclut à la convergence entre les Docob et le projet de charte, à travers les orientations 1 et 3 et les mesures 10 et 11⁴³, ainsi que via les orientations 4 et 9.

L’analyse des incidences de la charte est contextualisée et détaillée selon les mesures, en précisant les pressions sur le milieu des actions envisagées (habitats naturels et espèces potentiellement concernés), la nature et la description des travaux concernés (restauration du petit patrimoine bâti par exemple) ainsi que l’intensité de la pression (directe, permanente, temporaire ...) et des impacts (négatif mais maîtrisable) accompagné de l’indication des points de vigilance.

Cette analyse donne chair à certaines mesures telles que la mesure 13 « permettre le développement d’une mobilité écoresponsable » laquelle « *permet de considérer comme un corridor écologique la voie verte principale du territoire qui le traverse totalement de Plouasne à Dinard* ».

En ce qui concerne la mesure 15 relative à la transition écologique, elle précise que les cœurs de biodiversité (intégrant notamment les sites Natura 2000) n’ont pas vocation à accueillir les équipements d’énergie renouvelable. Cette mesure est à articuler avec les mesures 5 (bocage) et 19 destinée à maîtriser la ressource bois.

L’analyse des incidences conclut que la mise en œuvre de la charte contribue à l’atteinte des objectifs de conservation des espèces et milieux et n’engendre pas d’effets significatifs dommageables.

⁴³ La mesure 11 a pour objet de « *favoriser un urbanisme durable contribuant à l’identité du territoire* ». La nécessité d’un urbanisme durable est au cœur des politiques d’aménagement des territoires depuis de très nombreuses années. L’efficacité de cette politique n’est pas démontrée.

2.6 Dispositif de suivi

Le dispositif d'évaluation de la charte s'appuie sur des indicateurs territoriaux (identifiés par la lettre T dans la charte) « *qui permettent d'évaluer l'évolution du territoire, de ses enjeux et de ses problématiques* » et des indicateurs d'évaluation de la mise en œuvre de la charte (« C » dans la charte) qui se divisent en indicateurs de réalisation (opérations, budget) et des indicateurs de résultat (état). La charte égreine les indicateurs principaux après chaque mesure (avis partie 1.2.1.3). L'annexe 8 contient un tableau récapitulatif de tous les indicateurs principaux et secondaires.

Ils prévoient une évaluation à mi-parcours et à 15 ans en s'appuyant sur le logiciel EVA⁴⁴ référencé pour l'ensemble des PNR.

La démarche d'évaluation et de suivi apparaît donc complète et clairement intégrée au dispositif. Néanmoins, de nombreuses valeurs initiales, intermédiaires et cible à 15 ans ne sont pas renseignées, dans la charte comme dans l'annexe 8. De plus certaines mesures manquent d'indicateurs pour mesurer les actions menées. Ainsi les mesures relatives aux paysages (7 et 8) ne disposent que des deux mêmes indicateurs, l'un sur le lancement des études paysagères ou de requalification des 24 sites identifiés et l'autre sur la lutte contre la publicité illégale. On citera en particulier l'absence d'indicateurs sur la précarité énergétique (mesure 12), de recensement des services de soin (mesure 14) ou d'indicateur lié au taux de nitrates dans l'eau (ni dans la mesure 16 ni dans la mesure 18 sur l'agriculture) alors que pourtant les algues vertes sont un sujet central. On peut aussi regretter que la mesure 22 ne soit pas accompagnée d'un indicateur sur le nombre d'entreprises écoresponsables accueillies dans le parc. Certains indicateurs ne sont absolument pas définis et seront difficiles à élaborer : ainsi pour la mesure 25 sur le tourisme côtier l'indicateur envisagé est le « *nombre de personnes sensibilisées aux pratiques littorales plus respectueuses des ressources et des patrimoines* ».

L'Ae recommande de renseigner avant l'enquête publique les indicateurs retenus ou si cela n'est pas possible d'expliquer les raisons et difficultés rencontrées. Elle recommande également de compléter les indicateurs de certaines mesures.

2.7 Le résumé non technique

Le résumé non technique comprend 27 pages. Il présente un tableau de synthèse de l'état initial de l'environnement décrivant par milieu et composantes environnementales l'état des pressions générales, l'évolution tendancielle et les enjeux majeurs. L'évolution tendancielle est présentée de manière très négative, difficilement compréhensible, sans aucune explication. Cette présentation ne prend pas en compte les différents plans et programmes déjà existants ou alors considère qu'ils sont tous inopérants. La synthèse des enjeux majeurs manque d'ambition puisqu'alors qu'est fait le constat d'effectifs de faune et flore souvent faibles et décroissants, l'enjeu majeur indiqué est la « *préservation d'un haut niveau de richesse des milieux* ». Le tableau d'analyse des effets du projet de charte sur l'environnement n'est pas autoportant, faute d'une légende claire. Dans la partie consacrée à la présentation générale des sites Natura 2000, des tableaux sont évoqués mais non présentés.

⁴⁴ https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/sites/federationpnr/files/document/centre_de_ressources/plaquetteeva.pdf

L'Ae recommande de développer les explications sur le choix de l'évolution tendancielle retenue, d'accompagner les tableaux d'une légende permettant de les comprendre, d'inclure les tableaux annoncés par le texte, d'intégrer quelques éléments cartographiques au résumé non technique et d'y apporter les modifications résultant de l'intégration des suites réservées aux recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par la charte du PNR

3.1 Considérations générales

Le territoire du projet de parc allie des milieux et des paysages de qualité – fragilisés toutefois par une importante artificialisation – et des acteurs mobilisés pour son avenir. Les enjeux environnementaux sont finement identifiés par un diagnostic territorial de qualité, même si daté. La charte définit des objectifs de durabilité à toutes les composantes du développement du territoire avec, en toile de fond des différentes mesures, le contexte du changement climatique et de la crise écologique. Sa structuration traduit des ambitions élevées, et est particulièrement adaptée à un territoire au patrimoine naturel riche mais fragile dont il convient d'accompagner l'évolution et le développement vers des chemins plus vertueux sur le plan environnemental. Les enjeux environnementaux sont couverts par la charte et les mesures et dispositions prévues sont adaptées aux enjeux identifiés⁴⁵.

Que ce soit au travers de la lecture du rapport de charte, ou lors de ses échanges avec les différents acteurs du territoire, y compris les acteurs économiques, l'Ae a pu constater la volonté d'inscrire les projets de développement dans la préservation de l'environnement à travers différentes mesures comme, par exemple, le développement de filières de valorisation.

Après un important travail de concertation mené notamment avec les différentes collectivités, la démarche de création du parc, telle qu'initiée depuis de nombreuses années, paraît porter ses fruits, permettant sa véritable appropriation par un ensemble de plus en plus large d'acteurs notamment économiques et au sein de la population. La suite de la procédure, notamment d'adhésion, permettra de mesurer, collectivité par collectivité, leur volonté et capacité à consentir les efforts qui seront nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

Les représentants du syndicat de préfiguration concèdent avoir parfois retenu un niveau d'ambition moins important pour convaincre, l'essentiel à ce stade étant que les communes adhèrent avec la ferme conviction que celles qui n'adhèreraient pas dans un premier temps finiront par le faire. Dans la partie 2, l'Ae a relevé le manque d'éléments d'ordre évaluatif (caractère parfois insuffisant du rapport environnemental (cf. chapeau sous la partie 2)) qui permettraient de mieux justifier la bonne complémentarité des mesures avec les actions, nombreuses, déjà mises en œuvre sur le territoire.

⁴⁵ Pour mémoire : « gestion de la dynamique urbaine des communes littorales et liaison avec les communes intérieures ; préservation de l'espace, des paysages, de la nature et son articulation avec la dynamique territoriale, maîtrise de la dynamique des zones d'activités et zones commerciales ; organisation du développement touristique, préservation des activités de gestion de l'espace et du paysage (agriculture) et articulation avec la vie résidentielle ; approche prospective de l'évolution démographique ».

La principale difficulté qui se pose à un parc en création est de démontrer, d'une part que la mise en œuvre de la charte permettra de marquer une inflexion environnementale significative par rapport aux initiatives antérieures tout en bénéficiant de leur dynamique, et d'autre part la « capacité à faire » pour un parc, dont la charte n'est pas ancrée sur l'expérience et le recul que peut avoir un parc ancien.

Que ce soit pour l'une ou l'autre de ces questions, les éléments d'information transmis à l'Ae pour avis ne témoignent pas toujours suffisamment de la réflexion approfondie menée.

L'importance de disposer d'une liste des études existantes comme d'un bilan des nombreuses démarches de gestion concertée pour l'environnement d'ores et déjà en marche sur le territoire a précédemment été relevée au § 2.2. La capacité de la charte à apporter une réelle plus-value à chacune des nombreuses démarches de gestion ou d'expérimentation d'ores et déjà en marche sur le territoire peut interroger le lecteur : les objectifs qui y sont affichés sont ceux des politiques publiques auxquelles ces démarches répondent et les mesures et dispositions qu'elle contient n'apparaissent pas toujours comme ouvrant de nouvelles pistes d'intervention. Toutefois, l'Ae n'oublie pas que la réflexion collective depuis plus de dix années en vue du classement en PNR, avant même l'attribution effective du label, a sans aucun doute contribué à l'appropriation des exigences environnementales de ces différentes démarches, à leur donner une impulsion et à permettre ainsi l'engagement de nombreuses actions qui auraient probablement plus difficilement vu le jour sans cette perspective.

Les principales plus-values qui apparaissent aujourd'hui avec le projet de parc résident dans sa capacité :

- à œuvrer transversalement pour élargir le champ d'action thématique et territorial de ces démarches, leur donner une nouvelle impulsion et les mettre en synergie ;
- à apporter une ingénierie souvent insuffisante ;
- à disposer d'une gouvernance et de moyens suffisants pour fédérer, mettre en œuvre et structurer les initiatives.

3.1.1 Concernant l'impulsion politique et stratégique

La Région soutient depuis de nombreuses années la création du PNR Vallée de la Rance-Côte d'Émeraude, aux côtés des PNR d'Armorique (créé en 1969) et du Golfe du Morbihan (créé en 2014). La charte précise les conditions de sa mise en œuvre, le rôle particulier du Syndicat mixte présenté comme « *un lieu d'échanges, de sensibilisation et d'impulsion qui privilégie les approches concertées et partenariales, pour assurer la cohérence des politiques publiques menées dans le Parc au titre de sa charte* ». Les instances décisionnelles représentatives des signataires (comité syndical, bureau et commissions) sont complétées par des instances de concertation et de consultation (le Conseil des habitants, le Conseil économique (représentants des organismes socio-professionnels, chambres consulaires...), le Conseil scientifique et prospectif, le Conseil associatif). Une conférence annuelle du parc⁴⁶ a pour objet d'informer les élus, de les associer à la réflexion sur les coopérations à approfondir, de participer au dispositif de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la charte,

⁴⁶ Elle rassemble les élus des communes, des intercommunalités, du syndicat mixte, le Président du conseil régional, les présidents des conseils départementaux, les conseillers régionaux et départements locaux.

de débattre des orientations et de déposer d'éventuelles motions pour des demandes d'orientation voire de réorientations. Elle est complétée par une Conférence des financeurs (prospective financière à trois ans minimum).

Le système de gouvernance du futur syndicat mixte d'aménagement et de gestion du PNR exposé par le projet de charte semble robuste. Les habitants et les entreprises ont vocation à participer au projet de parc : à ce titre existe un réseau « d'Ambassadeurs du parc » (600 en 2020) et depuis 2018, le mouvement des « entrePreNeuRs », chefs d'entreprise mobilisés appelés à participer à la dynamique du parc.

3.1.2 Concernant l'impulsion technique

L'Ae note, qu'à ce stade, les moyens humains et financiers dont disposera le syndicat mixte ne sont pas encore précisément connus, ce qui induit des questions sur la capacité de mise en œuvre de certaines des ambitions de la charte⁴⁷. Lors de la visite des rapporteuses, le représentant de la Région a indiqué que l'effectif du syndicat devrait se situer entre 15 et 20 agents. Le budget annuel serait de l'ordre de 1,6 millions d'euros, la participation globale des membres ne pouvant excéder 310 000 euros au-delà de la part statutaire.

Par ailleurs, le transfert d'agents actuellement employés par l'association Cœur Émeraude au Syndicat mixte d'une part, et aux EPCI pour ce qui concerne la gestion de l'eau et des milieux aquatiques d'autre part, devrait permettre la conservation des compétences et du réseau d'implantation locale établi depuis 2008.

L'Ae recommande à la Région et aux autres collectivités de définir rapidement les effectifs et moyens alloués au parc qui doivent être dimensionnés pour permettre à celui-ci d'atteindre les objectifs définis par la charte.

3.2 Sur la valorisation du potentiel environnemental, du patrimoine bâti et culturel

3.2.1 Protection des milieux naturels et de la biodiversité (milieux marins, terrestres, aquatiques)

Le patrimoine naturel fait l'objet des mesures 1, à 6, mais est présent dans l'ensemble de la charte et articulé avec la plupart des autres mesures, notamment celles relatives à la qualité des eaux (16), au paysage (7), mais aussi celles davantage focalisées sur les enjeux de production (agriculture, tourisme, métiers de la mer) : le sujet apparaît clairement comme prioritaire pour le parc. Un effort particulier est mis sur la connaissance (outre la mesure 2, toutes les autres comportent également un volet connaissance), à la fois dans son enrichissement, mais également son homogénéisation, sa diffusion et son partage.

Suite aux avis critiques rendus par le CNPN et le MTECT, le projet de charte a été renforcé sur la trame verte et bleue (mesures 3, 4, 5), ce qui se traduit notamment par les actions exposées dans

⁴⁷ Au sens de l'article L. 333-1 du code de l'environnement qui vise la « capacité du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc à conduire le projet de façon cohérente ».

le « cahier des continuités écologiques » inséré dans les annexes. Le lien avec le schéma régional de cohérence écologique de la Région Bretagne a été réalisé. La démarche d'affinage des continuités écologiques à une échelle territoriale appropriée a été menée par les préfigurateurs, avec la mise en place d'une cartographie fine des milieux et d'une étude de la perméabilité desdits milieux. Ainsi ont été déterminées les continuités écologiques, les corridors remarquables du parc (46 corridors linéaires, 2 diffus et 15 zones de connexion inter-bassins) ainsi que les points de rupture de ces espaces (25 pour la continuité terrestre et 21 pour la continuité aquatique). De plus, la mesure 3 prévoit clairement l'intégration des continuités écologiques dans les documents d'urbanisme et la mobilisation des outils fonciers et règlementaires pour la préservation de la biodiversité du territoire. Il est également prévu dans les PLU l'inconstructibilité dans les sites cœurs de biodiversité. Il conviendra néanmoins d'aller au bout de cette démarche et de passer aux étapes concrètes d'élimination des ruptures de continuité et de renaturation nécessaire en déclinant dans les territoires le plan de restauration des continuités écologiques.

Toujours dans la même recherche d'apporter une réponse aux critiques reçues, la charte a également été renforcée dans sa partie aires protégées (mesure 3) : 32 sites naturels remarquables ont fait l'objet d'une étude, contenant 29 cœurs de biodiversité. La mesure 3 prévoit, en co-construction avec les acteurs locaux, la mise en place des mesures de protection les plus adaptées et l'animation des sites Natura 2000⁴⁸.

Concernant la trame bocagère, elle fait l'objet d'une mesure spécifique (5) ; elle est apparue aux rapporteurs comme à la fois une préoccupation majeure de la Région⁴⁹ et un projet qui mérite toujours une forte attention : malgré les investissements, il y aurait la même surface arrachée que celle reconstituée chaque année.

Concernant la protection des espèces patrimoniales, une annexe 2 « *Espèces protégées et espèces à enjeux pour lesquelles le territoire a une responsabilité patrimoniale* » a été ajoutée et des plans d'action sont prévus dans le cadre de la mesure 3, avec une approche par milieu. Sont également prévues la réduction des pollutions lumineuses et sonores et des actions spécifiques relatives à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes.

Enfin, un volet « nature en ville » fait l'objet de la mesure 6, qui intègre à la fois villes et villages, continuité écologique et gestion durable des espaces verts (y compris privés à travers des actions de sensibilisation).

Si la plupart des critiques ont donc été prises en compte dans la version de la charte transmise pour avis à l'Ae, il n'existe pas à ce stade de « Stratégie » dédiée à la biodiversité en tant que telle. Le projet de PNR s'inscrit néanmoins dans la stratégie de la Région Bretagne qui est actuellement en concertation avec l'État sur la stratégie nationale des aires protégées. Le syndicat de préfiguration est par ailleurs associé par les services de l'État à l'élaboration des plans triennaux⁵⁰. Les

⁴⁸ Sur ce dernier point qui découle notamment de la mise en œuvre de la nouvelle attribution de l'animation des sites N2000 aux régions (Loi 3DS), il a été confirmé aux rapporteurs lors de leur visite sur place que le sujet était encore à l'étude dans son déploiement concret.

⁴⁹ Programme de financement Breizh-bocage de la Région Bretagne en lien avec le FEADER qui vise au financement de restauration et de la plantation de haies et bocages <https://www.bretagneportede Loire.fr/breizh-bocage/>

⁵⁰ Déclinaison opérationnelle de stratégie nationale Aires protégées 2021-2030

rapporteuses ont pu constater lors de leur visite sur place la bonne articulation entre les représentants du syndicat mixte, de la Région et des services de l'État.

Ainsi, en termes de gestion des espaces, le parc promeut des projets qui intègrent des démarches de solutions fondées sur la nature pour mieux adapter le territoire au dérèglement climatique et s'appuyer sur les services écosystémiques. Il anime un réseau des acteurs de l'aménagement du territoire. Il est prévu que l'articulation Conservatoire du Littoral – Syndicat mixte du parc ou Syndicat des Cap d'Erquy et Cap Fréhel – Syndicat mixte du parc se matérialise par des conventions-cadre afin d'assurer la coordination et la complémentarité des actions.

3.2.2 Valorisation du patrimoine bâti et protection des paysages

Les paysages apparaissent comme l'une des autres préoccupations majeures du projet de PNR (mesures 7 et 8 et annexe 4 « cahier des paysages »), en lien avec les mesures de protection des patrimoines naturels et culturels (mesures 9, 28 et 29).

Là encore, les critiques reçues dans le cadre des avis du CNPN et du METCT ont conduit à des modifications de la charte et à la recherche d'une meilleure articulation avec les dispositions relatives à l'urbanisme (mesures 10, 11, 12). La stratégie vise à la fois à améliorer la connaissance des dynamiques paysagères et à développer une culture commune du paysage, tout en s'assurant de la préservation, restauration et valorisation des paysages remarquables. Une déclinaison locale du cahier des paysages est prévue afin de mieux incarner territorialement les objectifs. La prise en compte de ses objectifs de qualité paysagère dans les documents d'urbanisme et de planification est inscrite dans la charte. Suite à la demande de renforcement de l'opérationnalité du cahier des paysages et son articulation avec les dispositions de la charte, les mesures ont été retravaillées, le format des fiches « Unités paysagère et patrimoniales » revu (plus centré sur l'opérationnel et moins sur le contexte), les diagrammes des unités revus pour renforcer la correspondance au territoire, certaines unités ajustées et plusieurs dédoublées afin de permettre de préciser davantage les objectifs. Il est néanmoins question à ce stade d'une « actualisation du cahier paysage » sans plus de détails, ce qui apparaît en contradiction avec les éléments précédents. Le rôle du syndicat mixte a également été affirmé dans sa dimension d'animation, d'impulsion des diagnostics communaux, de hiérarchisation de la faisabilité des actions de requalification urbaine et paysagère des secteurs dégradés.

La mesure 8 consacrée à la requalification paysagère apparaît comme très prioritaire : elle vise à la fois à une maîtrise de la publicité et une harmonisation selon une charte signalétique qui doit être adoptée dans les deux ans, une requalification des secteurs dégradés (notamment en entrée de ville mais aussi en zones pavillonnaires qui sont nombreuses dans le parc) et la résorption des altérations paysagères diffuses, le tout en associant très fortement les collectivités dans le dispositif. Là encore, il faut passer à l'opérationnel et identifier puis traiter les zones concernées dont la liste ne figure pas dans la charte. Un tableau répertorie les secteurs de requalification urbaine et paysagère dans l'annexe cahier des paysages (localisation, type d'altération, caractéristique du secteur).

Concernant le patrimoine culturel, il est abordé à la fois pour ce qui concerne le bâti (mesure 9) et de l'immatériel (mesures 28 et 29), en lien avec les mesures liées au tourisme. La question de l'appropriation et de la transmission est centrale dans la politique développée dans la charte.

3.2.3 Accélération de la transition énergétique

La question du changement climatique est abordée de façon transversale dans la charte et de façon plus directe dans les mesures 2 (biodiversité) et 15 (transition énergétique). Cette dernière prévoit en premier lieu la réduction de la consommation d'énergie (Sraddet -39 % en 2040), en deuxième lieu la production d'énergies renouvelables (avec l'objectif d'une autonomie énergétique bretonne) et en troisième lieu leur intégration paysagère et environnementale, le tout en lien direct avec la stratégie régionale. Ainsi il est prévu que l'installation des énergies renouvelables dans les sites cœur de biodiversité soit évitée. Pour le photovoltaïque, l'installation sur les toits est affichée comme prioritaire, les installations au sol ne devant se faire que sur des terres déjà artificialisées, des friches, des terres remblayées. Les rapporteuses ont néanmoins pu visiter un site de projet au sol, sur une ancienne friche militaire accompagné d'importantes mesures de compensation conduisant à la renaturation en bon état écologique du reste du site. Il leur a été confirmé à cette occasion que l'habitat local est globalement peu propice à l'installation du photovoltaïque sur les toitures en raison d'habitat ancien, dont les charpentes ne sont pas adaptées, ce qui pousse naturellement à l'installation au sol si l'on veut garantir les objectifs de la région de production d'énergie renouvelable. Cette contradiction avérée constitue donc un sujet particulièrement sensible pour le futur parc.

La zone du parc est fortement productrice d'électricité en raison du barrage de la Rance⁵¹. Des projets visent en parallèle au développement de la filière bois énergie en lien avec l'entretien du bocage. Le PCAET de la communauté de communes de la Côte d'Émeraude est encore en cours d'élaboration. Pour l'éolien, il est prévu une stratégie (à ce stade, pas de grande éolienne dans le périmètre du parc). On touche là aux contradictions auxquelles doit faire face le parc avec d'un côté la demande (notamment des services de l'État) du développement de l'éolien et d'un autre côté les objectifs de préservation paysagère et environnementale inscrits dans la charte.

Le sujet de la précarité énergétique est abordé dans la mesure 12, pour y répondre notamment sur la côte.

3.2.4 Ressource et patrimoine aquatique

La gestion de l'eau dans le territoire est centrale et liée historiquement à la création du parc. En effet, l'association Cœur était initialement concentrée sur le sujet de la Rance (notamment des sédiments), puis s'est ensuite focalisée sur la gestion et l'entretien des milieux aquatiques. La Région Bretagne a pris la compétence de coordination de la politique de l'eau.

On retrouve tous les enjeux liés à l'eau dans ce territoire :

- aspects qualitatifs : outre le sujet des algues vertes déjà évoqué dans cet avis (plan algues vertes dans la baie de Fresnaye), des projets de zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) sont élaborés dans huit baies. Concernant les produits phytosanitaires, l'un des objectifs du Sraddet est de devenir territoire zérophyto à l'horizon 2040.
- aspects quantitatifs : la zone a connu en 2022 quelques inquiétudes sur la disponibilité en eau potable. La gestion appropriée de la nappe souterraine des Faluns est notamment un enjeu.

⁵¹ Le barrage marémoteur produit plus de 540 GWh/an, soit l'électricité nécessaire à la consommation électrique de 225 000 habitants.

La question de l'efficacité de la gouvernance dans le domaine de l'eau est donc posée, la multiplicité des acteurs dans le territoire étant particulièrement forte. Le parc favorise certes une approche interbassins versants⁵², via notamment les démarches inter-Sage⁵³, indispensable notamment au regard des enjeux eau potable et eaux littorales.

Suite notamment au rapport du CGEDD⁵⁴, un EPTB a été créé notamment pour prendre en charge la question de la gestion du barrage de la Rance et de ses sédiments. En parallèle, l'association Cœur va transmettre ses compétences et une partie de ses agents aux EPCI du territoire responsables de la compétence Gemapi.

Le parc restera néanmoins en appui, comme en témoigne la mesure 16 de la charte qui aborde de façon transversale la qualité des eaux continentales comme littorales et s'intéresse également aux aspects quantitatifs. Le PNR sera aussi un relais auprès des acteurs locaux pour le plan écophyto. Le syndicat mixte sera membre du comité de pilotage de la gestion pérenne de la Rance. Le parc fera également le lien pour les sujets relatifs à la biodiversité aquatique. Ce sont néanmoins clairement les EPCI et les organisations du territoire (schéma d'aménagement et de gestion des eaux et commission locale de l'eau (Cle) qui pilotent la politique de l'eau.

3.3 Sur la réduction des pressions liées au développement

3.3.1 Artificialisation et urbanisme

Le constat est dressé d'un territoire confronté à une importante artificialisation des sols liée à une pression de l'urbanisation mal maîtrisée générant de nombreuses conséquences parmi lesquelles un coût du foncier de plus en plus élevé, encore plus sur les zones littorales, une banalisation des constructions, une perte de caractère des villages liée à un bâti ancien souvent vacant ou non entretenu, des implantations d'infrastructures sans insertion paysagère, une dégradation des paysages.

Face à ce constat, le projet de charte fait état de l'engagement des acteurs locaux « pour freiner massivement ce phénomène » et rappelle l'objectif 31 du Sraddet lequel précise que « *Pour sortir du principe de la consommation foncière comme modèle de développement, il convient de considérer que la ressource foncière a une « finitude » et que cette ressource est aujourd'hui tarie en Bretagne* ».

La charte introduit une orientation 3 « *un cadre de vie préservé, vers un aménagement sobre à l'aune de la transition écologique favorisant un rééquilibrage entre le littoral et l'intérieur* », laquelle comprend trois mesures plus particulièrement consacrées à l'urbanisation : la mesure 10 (quatre étoiles) « *préserver nos espaces naturels et agricoles par un aménagement du territoire économe en foncier et la maîtrise de l'urbanisation* » ; la mesure 11 (trois étoiles) « *favoriser un urbanisme*

⁵² Ambition : « Conforter une solidarité locale autour de l'eau et des écosystèmes aquatiques terre-mer »

⁵³ Des démarches inter-Sage sont déjà engagées à l'échelle de la Côte d'Émeraude sur différents sujets, notamment la qualité de l'eau littorale, confortant ainsi la cohérence des actions pour le territoire du parc.

⁵⁴ Rapport CGEDD n° 010860-01, CGE n° 2016-30, Gestion sédimentaire de l'estuaire de la Rance

durable contribuant à l'identité du territoire » et la mesure 12 (deux étoiles) « privilégier un habitat équilibré, préservant le littoral et assurant la cohésion sociale ».

Le parc est couvert par deux schémas de cohérence territoriale (Scot), l'un porté par le Pôle d'équilibre territorial et rural du Pays de Saint-Malo et l'autre par Dinan agglomération, un plan local d'urbanisme et d'habitat intercommunal couvrant 50 communes porté par Dinan agglomération (et le PLUi-H de la Communauté de communes Bretagne Romantique qui concerne Mesnil-Roc'h) ainsi que d'autres PLU communaux.

La charte met en exergue la plus-value que va constituer la création d'un parc dans le contexte d'un territoire bien couvert par les documents de planification.

Étant associé à l'élaboration et à la révision des Scot et des PLU qui concernent le périmètre du PNR conformément à l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme, le syndicat mixte disposera d'une vision globale des évolutions prévues permettant d'influencer la réflexion, veiller à la cohésion des évolutions du territoire et s'assurer que celles-ci s'inscrivent bien dans les objectifs fixés et partagés définis notamment à travers une approche interdépartementale et inter-Scot à l'échelle de l'ensemble du territoire Vallée de la Rance - Côte d'Émeraude qui nécessite un suivi partagé à cette échelle. La charte (mesure 10) précise ainsi que « *durant sa durée de validité (15 ans), l'urbanisation n'a pas vocation à se développer au-delà des enveloppes foncières* » qui sont représentées au plan. En cas d'extension modérée au-delà des enveloppes foncières, il est précisé que la surface globale des enveloppes de la commune ou du groupe de communes ne change pas, que les coupures d'urbanisation, représentées sur le plan, sont respectées et une étude environnementale menée, l'ouverture d'un secteur entraînant la fermeture d'un autre. La mesure énumère les possibilités en dehors des enveloppes foncières telles que la densification des secteurs urbanisés, l'évolution des bâtiments, ou encore « les zones de taille et de capacité d'accueil limitées » qui ne sont toutefois pas définies et pourraient ouvrir la porte à l'extension d'urbanisation. La charte fixe des planchers de densité brute moyenne à respecter de logements à l'hectare. Les communes littorales sont invitées à étudier des alternatives à l'extension urbaine. Un travail d'information des acteurs est prévu via la diffusion du « Référentiel du Littoral » et ces communes accompagnées.

Pour permettre un dialogue et une synergie au sein du parc, notamment dans le conseil aux collectivités, un réseau des acteurs de l'aménagement du territoire est animé.

La charte prend soin de rappeler à plusieurs reprises que le parc n'a pas pour rôle de se substituer aux collectivités et s'inscrit dans le respect de leurs compétences. Son apport essentiel réside dans sa mission de « conseil en ingénierie » auprès des collectivités, l'apport de conseils « croisés » entre les champs de l'urbanisme et de l'aménagement, ainsi que ceux de la biodiversité, du paysage, du patrimoine culturel notamment (ces derniers relèvent de l'équipe technique du Syndicat mixte du parc) afin d'éviter le traitement en silos des diverses thématiques. Le parc apportera de la coordination, les approches paysagères intégrant de multiples composantes (géographie, biodiversité, histoire locale, patrimoine bâti, climat, économie, accessibilité...) et le parc est attendu pour apporter une expertise complémentaire dans différents domaines : biodiversité, paysage, patrimoine, participation citoyenne, expérimentation notamment vis à vis du changement climatique, retour d'expérience, évaluation.

Les mesures complémentaires sont indiquées. Ainsi dans le cadre de la mesure 11 « *Favoriser un urbanisme durable* », est prévu l'engagement d'aller vers une meilleure qualité urbaine des projets (travail sur l'éclairage urbain ou encore le respect de l'identité architecturale (meilleure intégration paysagère, des lotissements denses etc.). Le rôle du parc est décrit comme visant à tisser des liens, garder le cachet du territoire, être gardien de la cohérence, jouer un rôle de coordination, de conseil complémentaire croisé, d'ingénierie, d'animation. Le parc est également le comptable des engagements des uns et des autres.

Il s'inscrit comme un outil de la Région qui « *s'appuiera sur le Syndicat du parc pour animer et expérimenter de nouvelles réflexions et de nouveaux projets sur les formes urbaines* ». Sous la réserve d'une forte implication de celle-ci dans les moyens donnés au parc, il contribuera à l'atteinte des objectifs régionaux : « *elle œuvre à stopper la banalisation des paysages et de l'urbanisme de Bretagne pour garantir une identité des paysages bretons et une architecture de qualité pour toutes et tous. Elle encourage les collectivités dans leurs documents d'urbanisme et le Syndicat du parc à caractériser l'identité architecturale, urbanistique et paysagère du territoire et en définir les objectifs de préservation et de développement de manière à garantir leur intégration* ».

L'Ae recommande d'intégrer un indicateur quantitatif de la réduction de la consommation d'espace, assorti d'objectifs permettant de s'inscrire sur la trajectoire du « zéro artificialisation nette » à intégrer par le Sradet.

3.3.1 Agriculture

La mesure 18 est consacrée au renforcement de l'agriculture locale, qui subit des pressions similaires à celles que l'on retrouve à l'échelle nationale (déprise agricole, accroissement de la taille des exploitations). Elle est accompagnée de la mesure 19 sur les forêts et l'activité fruitière. Les enjeux du territoire sont clairement identifiés : le maintien d'une activité sur le territoire, la valorisation des produits locaux, notamment par les circuits courts et la mise en avant des savoir-faire, et la durabilité de l'activité notamment face au changement climatique.

Concernant les enjeux environnementaux de l'agriculture, les questions des pollutions agricoles sont traitées dans la mesure 16 liée à l'eau, à travers le maintien du bocage (mesure 5), l'accompagnement de l'agriculture vers la transition énergétique (18).

3.3.2 Tourisme

L'enjeu du tourisme durable est traité dans l'orientation 6. C'est en effet un enjeu central du territoire qui veut à la fois développer un tourisme régional (image « Cap Fréhel – Saint Malo – Baie du Mont Saint Michel »), procéder à un rééquilibrage terre-mer vers l'intérieur des terres et réduire les impacts du tourisme côtier.

Le développement d'une démarche stratégique tourisme durable est exposée dans la mesure 23 combinée avec la mesure 24 qui met en avant un tourisme nature et de culture, tout en réorientant la cohabitation des usages sur la côte, y compris pour la navigation de plaisance.

Les mesures prévoient tout à la fois l'accompagnement des professionnels du tourisme, des pratiquants de sports et activités de loisir, y compris des plaisanciers nautiques⁵⁵, mais aussi des mesures de restauration concrète.

3.3.3 Développement économique

L'Axe 2 de la charte vise à « *Expérimenter et innover en faveur d'une économie locale créatrice d'emplois répondant aux enjeux climatiques et patrimoniaux du territoire* ».

Cet axe est décliné en trois orientations dont l'orientation 5 « *une terre d'audace et d'innovation, un monde économique dans l'esprit parc* » tandis que l'orientation 6 porte sur l'offre touristique.

La charte n'a pas vocation à se substituer aux responsabilités des entreprises, exploitations agricoles et forestières et activités touristiques en matière de prise en compte de l'environnement. Elle s'attache en revanche à créer les conditions d'un environnement favorable et préservé qui prend appui sur l'image du parc et permettra ainsi d'ancrer les valeurs qu'elle promeut et d'impulser de nouvelles pratiques partagées.

Les acteurs du projet de parc s'attachent à favoriser la création de débouchés, indispensables pour réunir certaines actions : l'exemple du bocage a été pris à titre d'illustration, avec la nécessité de créer une filière pour la valorisation du produit du bocage. Le développement de réseau de chaleur permet une gestion intégrée.

En ce qui concerne l'agriculture, la charte insiste sur l'importance du partenariat avec les acteurs locaux (Chambre d'agriculture et partenaires agricoles). Elle postule que le renouvellement des actifs permettra d'accompagner la transition agricole.

La mesure 22 vise à soutenir l'économie locale et à promouvoir les productions et savoir-faire locaux⁵⁶, via la promotion de la marque « Valeur parc » qui en renforçant la visibilité et notoriété du territoire devrait contribuer au maintien et développement de filières artisanales (lien avec la mesure 18 de communication pour inviter les habitants à consommer localement). L'indicateur de suivi fixe sur 15 ans l'objectif d'atteindre 250 bénéficiaires.

Le parc souhaite favoriser l'installation d'entreprises qualifiées d'écoresponsables⁵⁷ (relai des projets auprès des acteurs, apport d'expertises, incitation auprès des partenaires à accueillir de telles entreprises). Il contribue également au développement et à l'animation du « réseau des entrepreneurs » et joue un rôle fédérateur auprès des différents acteurs du tissu économique, en

⁵⁵ Concept de navigation durable « éco-navigation » qui touche l'ensemble des options écologiques pour la construction, l'utilisation, l'accueil et la fin de vie des bateaux de pêche, plaisance, transports, services.

⁵⁶ Exemple des craquelins (gâteaux locaux)

⁵⁷ Une entreprise est écoresponsable dès lors qu'elle intègre de façon globale les impacts environnementaux dans ses critères de décision, pour l'amélioration et la gestion de l'ensemble de ses processus.

Tous les aspects de l'activité de l'entreprise sont concernés. Une meilleure information ainsi que la formation des salariés s'intègrent dans la politique de responsabilité sociale et environnementale (RSE). La conception des produits et/ou services, la production, la logistique, les achats, une gestion optimisée des déplacements des salariés constituent d'autres leviers d'action. Le niveau le plus élevé d'éco-responsabilité correspond aux entreprises qui font de la réduction des impacts environnementaux de leurs activités, produits et services un des objectifs à part entière de leur stratégie.

L'éco-responsabilité est également un moyen important d'amélioration de la compétitivité d'une entreprise, car elle lui permet d'optimiser son recours à des matières premières et à des énergies dont les prix augmentent sans cesse. Source : Dossier (Définition Ademe)

favorisant les rencontres entre eux, lieu d'échanges de bonnes pratiques et occasion de créer du lien.

3.3.4 Mobilités

Le territoire est équipé de voies routière et ferroviaire. Les mobilités sont évoquées dans la mesure 3.13 qui s'articule avec d'autres mesures (notamment sur le tourisme mesure 24 qui s'intéresse à la pratique des sports de loisir). Cette mesure 24 prévoit l'interdiction et la limitation de l'usage des véhicules à moteur dans les espaces préservés du parc. En matière de développement des mobilités, la priorité est donnée à la rénovation de la ligne ferroviaire Dol–Dinan–Lamballe. Il existe un aller-retour Dinan–Rennes sans passage par Dol.

Néanmoins, la question de l'accessibilité des sites notamment touristiques par les véhicules à moteur au sein du territoire apparaît aux rapporteuses comme un enjeu majeur. L'usage de la voiture reste très largement majoritaire et les communes sont confrontées à une sur-fréquentation à certaines périodes de l'année qui s'additionne à ce problème d'accessibilité aux sites. La charte évoque le sujet à travers la recherche d'un rééquilibrage touristique terre–mer, le développement d'un tourisme dit « de culture » et d'une écomobilité touristique visant à la création de voies dédiées pour le vélo. Une voie verte sillonne tout le parc, de Plouasne au sud, jusqu'à Dinard au nord, et trois vélo–routes⁵⁸ traversent le parc dont l'une rejoint le PNR du Golfe du Morbihan. La charte prévoit la mise en œuvre d'une stratégie de circulations douces à l'échelle du parc.

On notera l'action de sensibilisation auprès des entreprises et des collectivités pour orienter les politiques dans cette direction.

En matière de mobilité, la question de la mobilité en mer, et de la sur-fréquentation liée à la plaisance sur la zone côtière est également abordée par la charte (mesure 6.25). La cohabitation des différents usages est un enjeu pour le parc.

⁵⁸ V2 Saint-Malo à Arzal, V3 Saint-Malo à la presqu'île de Rhuys, la « Vélo-maritime » l'Euro-vélo 4

Annexe

Organisation globale de la charte selon trois axes, déclinés en neuf orientations et trente-et-une mesures

AXE 1 : AGIR pour sauvegarder, restaurer et conforter les patrimoines et les fonctions écologiques du territoire, pour un cadre de vie préservé et attractif	
ORIENTATION 1 : <i>Une nature singulière « de terre et de mer » à sauvegarder : garantir la préservation et la restauration de la biodiversité et des continuités écologiques</i>	MESURE 1 : Gérer durablement nos estuaires, nos baies, et notre espace côtier – dont leurs sédiments
	MESURE 2 : Mieux connaître notre patrimoine naturel, notre biodiversité et son fonctionnement
	MESURE 3 : Protéger les habitats naturels et les espèces animales et végétales du Parc
	MESURE 4 : Préserver les milieux aquatiques et leurs richesses naturelles : restaurer les zones humides et les cours d'eau et leurs continuités écologiques
	MESURE 5 : Poursuivre les efforts pour maintenir un bocage fonctionnel sur le territoire, nécessaire à la continuité écologique
	MESURE 6 : Préserver, restaurer et développer la nature en ville et dans les villages, pour assurer les continuités écologiques urbaines
ORIENTATION 2 : <i>Des paysages, un patrimoine culturel d'exception : préserver et valoriser leur qualité et leur diversité</i>	MESURE 7 : Préserver l'identité des unités de paysage de notre territoire Vallée de la Rance - Côte d'Émeraude
	MESURE 8 : Poursuivre la requalification paysagère, en particulier dans les secteurs prioritaires
	MESURE 9 : Connaître, protéger le patrimoine culturel, matériel et immatériel
ORIENTATION 3 : <i>Un cadre de vie préservé, vers un aménagement sobre à l'aune de la transition écologique favorisant un rééquilibrage entre le littoral et l'intérieur</i>	MESURE 10 : Préserver nos espaces naturels et agricoles par un aménagement du territoire économe en foncier et la maîtrise de l'urbanisation
	MESURE 11 : Favoriser un urbanisme durable contribuant à l'identité du territoire
	MESURE 12 : Privilégier un habitat équilibré, préservant le littoral et assurant la cohésion sociale
	MESURE 13 : Permettre le développement d'une mobilité éco-responsable
	MESURE 14 : Répondre aux besoins des habitants en maintenant et en diversifiant l'offre en commerces de proximité, les équipements et les services à la population

AXE 2 > EXPERIMENTER et INNOVER en faveur d'une économie locale créatrice d'emplois répondant aux enjeux climatiques et patrimoniaux du territoire

<p>ORIENTATION 4 : <i>Des ressources naturelles et énergétiques précieuses - construire un territoire d'excellence</i></p>	<p>MESURE 15 : Réussir la transition énergétique sur le territoire Vallée de la Rance-Côte d'Émeraude</p>
	<p>MESURE 16 : Améliorer la qualité des eaux continentales et littorales, veiller à la disponibilité de ces ressources et leur partage</p>
	<p>MESURE 17 : Mobiliser les ressources et les acteurs locaux vers une économie circulaire</p>

<p>ORIENTATION 5 : <i>Une terre d'audace et d'innovation dans « l'esprit Parc »</i></p>	<p>MESURE 18 : Conforter l'agriculture et ses filières en promouvant le développement durable</p>
	<p>MESURE 19 : Soutenir une activité forestière durable, conserver les variétés fruitières locales, promouvoir leur valorisation</p>
	<p>MESURE 20 : Accompagner les acteurs de l'économie de la mer</p>
	<p>MESURE 21 : Encourager et promouvoir les initiatives durables et innovantes de nos entreprises, de nos artisans et de nos services</p>
	<p>MESURE 22 : Soutenir l'économie locale et promouvoir les productions, activités et savoir-faire locaux</p>

<p>ORIENTATION 6 : <i>Une destination d'avenir avec une offre touristique de qualité et écoresponsable</i></p>	<p>MESURE 23 : Inscrire le territoire du Parc au cœur de la destination régionale « Cap Fréhel - Saint-Malo – Baie du Mont-Saint-Michel » et fédérer les acteurs touristiques autour des valeurs et de l'ambition d'un tourisme local durable</p>
	<p>MESURE 24 : Promouvoir et organiser le tourisme et les activités de nature et de culture pour un rééquilibrage entre le littoral et l'intérieur</p>
	<p>MESURE 25 : Encourager un tourisme côtier, un nautisme et des activités récréatives diversifiées, respectueux des ressources et des patrimoines</p>

AXE 3 > RENFORCER LE VIVRE ENSEMBLE autour de notre identité « terre-mer » et S'OUVRIRE à d'autres territoires

<p>ORIENTATION 7 : <i>Une implication de tous pour notre territoire : renforcer les liens et les solidarités</i></p>	<p>MESURE 26 : Sensibiliser et éduquer chacun au territoire, à ses patrimoines, à l'environnement et au développement durable</p>
	<p>MESURE 27 : Renforcer le lien social et les solidarités de proximité avec les habitants</p>
<p>ORIENTATION 8 : <i>Une culture « Terre-Mer »</i></p>	<p>MESURE 28 : Proposer une transmission vivante du patrimoine culturel</p>
	<p>MESURE 29 : Encourager la vitalité culturelle et la création valorisant le territoire et ses richesses</p>
<p>ORIENTATION 9 : <i>Des expériences en partage : développer les partenariats du local à l'international</i></p>	<p>MESURE 30 : Favoriser la coopération entre le Parc et ses voisins</p>
	<p>MESURE 31 : Favoriser les échanges et les coopérations avec d'autres territoires régionaux, nationaux et internationaux</p>