

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SÉANCE DU 27 MARS 2024

DÉLIBÉRATION N° 2024-08

AVIS FINAL DU CNPN DÉLIVRE AU MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES PRÉALABLEMENT À LA DÉCISION DE CLASSEMENT DU PROJET DE PARC NATUREL
RÉGIONAL DE LA VALLÉE DE LA RANCE -CÔTE D'ÉMERAUDE

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 332-1 et L. 332-2, R. 332-1 et R. 332-9 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2022 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 2023 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

Entendu ses rapporteurs Serge URBANO et Elodie MARTINIE-COUSTY (excusée)

Le Conseil national de la protection de la nature est saisi du projet de charte du parc naturel régional « Vallée de la Rance-Côte d'Emeraude » dans le cadre du classement du territoire en Parc Naturel Régional.

Le Conseil entend le rapporteur de la Commission espaces protégés qui présente une synthèse des échanges qui ont eu lieu lors de sa réunion du 25 mars 2024 pour l'examen technique préalable du projet de charte. Il rappelle que le projet lancé en 2008 relève de la procédure antérieure à la loi Biodiversité de 2016 qui prévoit un avis final du CNPN. Il souligne l'implication du président du syndicat mixte de préfiguration du Parc et notamment son engagement pour une évolution des pratiques agricoles à l'échelle du territoire. Il fait part des points de vigilance de la Commission en ce qui concerne la politique de développement des énergies renouvelables, la lutte contre la prolifération des algues vertes, la maîtrise de l'urbanisme et le périmètre de classement ainsi que la prise en compte de la stratégie nationale pour les aires protégées et la préservation des continuités écologiques. Il relève également que l'adaptation au changement climatique est un enjeu qui est peu traité dans le projet de charte.

S'en suit une discussion avec les membres du Plénier, lors de laquelle est exprimé le regret que les hauts lieux de la biodiversité côtière tant côté Baie du Mont St-Michel (Cancale et la Pointe du Grouin et ses îles) que côté Cap Fréhel ne fassent plus partie du projet de PNR même s'ils font l'objet de sites classés et d'opérations Grand site ou UNESCO, ce qui n'était pas incompatible. Regret aussi que la commune centrale de l'estuaire de la Rance, Saint Suliac, n'en fasse pas partie. Par contre l'exclusion de St-Malo, trop urbanisé, est judicieuse. Plusieurs points sont insuffisamment traités dans la charte, en ce qui concerne la biodiversité, les énergies renouvelables et leur impact sur le paysage, ainsi que l'organigramme des agents qui montre une affectation un peu trop centrée sur l'agriculture. Des alertes sont également exprimées sur le maintien et la gestion des haies. Malgré des avis défavorables lors de ses examens d'opportunité et intermédiaire, le CNPN note néanmoins une évolution notable. Des points de vigilance demeurent par rapport aux recommandations qu'avait formulées le CNPN dans ses avis précédents, et lors des travaux ultérieurs avec le porteur de projet et l'Etat, exprimés dans une note de synthèse spécifique, et qui sont en partie reprises dans le présent avis final du CNPN.

En réponse, la **DREAL représentant du Préfet de la région Bretagne** précise que :

- Le projet a franchi plusieurs étapes depuis son lancement en 2008. Le projet de charte a notamment été consolidé suite à l'avis intermédiaire du Préfet en date du 20 septembre 2018. Un établissement public territorial de bassin a été mis en place concernant la gestion sédimentaire. Un syndicat mixte de préfiguration a été créé en octobre 2021. Le projet de charte a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale (20 octobre 2022) et d'un rapport d'enquête publique (23 janvier 2023).
- Il a été adopté par 89 % des communes (soit 66 communes sur 74). 8 communes n'ont ainsi pas approuvé le projet (Cancale, Châteauneuf-d'Ille-et-Vilaine, Fréhel, Plévenon, Saint-Coulomb, Saint-Méloir-des-Ondes, Saint-Suliac, Trévron), sans pour autant que cela remette fondamentalement en cause la cohérence du périmètre de classement. Les communes de Cancale et Cap Fréhel font l'objet d'autres outils de protection (Grand site de France et projet Unesco « Rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel »).
- Sur le territoire du Parc, la Baie de La Fresnaye fait partie des huit territoires jugés prioritaires pour la lutte contre les algues vertes par la Région et l'État. Les intercommunalités concernées sont porteuses de programmes d'actions en ce sens. Une mission interservices de l'eau travaille avec les services de l'Etat sur cette problématique. Il est prévu la mise en place de contraintes environnementales (contrats de zones soumises à contraintes

environnementales). Le PNR pourra jouer progressivement un rôle en complémentarité des actions menées, en lien avec la promotion d'une agriculture durable.

- Dans le cadre du projet de territoire qui est structuré autour de 3 axes, 9 orientations et 31 mesures, le porteur de projet a mené un travail conséquent sur les continuités écologiques et sur la valorisation des outils de patrimoine naturel. Un travail est en cours avec le Conseil régional sur la déclinaison territoriale de la Stratégie Nationale des Aires Protégées (SNAP).
- Le porteur de projet a prévu des moyens humains (22,3 ETP en 2024 et 26 ETP en 2026) et financiers (484 280€ pour le programme d'actions en 2024 et 605 175€ en 2026) pour mettre en œuvre le projet de territoire. La Région Bretagne fournira une contribution exceptionnelle en 2024 et 2025. Le préfet s'oriente vers un avis final favorable.

Après délibération, le CNPN émet un avis favorable à l'unanimité (23 votes favorables) sur le projet de charte et sur le classement du parc naturel régional de la Vallée de la Rance - Côte d'Emeraude pour une durée de quinze ans.

Il accompagne toutefois son avis des recommandations suivantes pour le projet de charte (en 1/) et pour la mise en œuvre de la charte (en 2/).

Le CNPN tient à rappeler au préalable les missions des PNR telles qu'elles sont précisées à l'article R. 333-1 du Code de l'environnement :

- Protéger les patrimoines naturel et culturel, et les paysages, notamment par une gestion adaptée ;
- Contribuer à l'aménagement du territoire ;
- Contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
- Contribuer à l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- Réaliser des expérimentations ou être exemplaire dans les domaines précités.

Le CNPN considère que la mission de protection d'un PNR constitue le socle de son action sur laquelle reposeront les contributions et les réalisations prévues. Le PNR mène ainsi une action de développement durable découlant et s'appuyant sur des principes de protection des patrimoines et des paysages qui caractérisent l'authenticité de son territoire et l'originalité de son projet.

En référence à ces missions, le projet de charte doit être finalisé au regard des recommandations suivantes, afin de poursuivre son instruction administrative dans le cadre des articles R. 333-6 et suivants du code de l'environnement.

1/ Le Conseil formule les recommandations suivantes concernant le projet de charte, pour :

Le plan de parc

Recommandations :

- actualiser le plan du parc avec un fonds de carte permettant de distinguer les composantes du territoire, comme notamment les voies de communication, les zones boisées, agricoles, les secteurs à dominante bocagère et prairiale, les zones humides, et les zones urbanisées (voir pour exemple, le plan du PNR « Marais du Contentin et du Bessin » qui présente de nombreuses similitudes) ;
- indiquer le tracé des limites communales de façon plus lisible ;
- disposer de limites claires pour les enveloppes urbanisables à une échelle appropriée, afin de pouvoir les transposer facilement dans les documents d'urbanisme pour leur mise en compatibilité obligatoire avec la charte ;
- rendre plus visibles au sein du périmètre du projet de PNR les communes n'ayant pas approuvé le projet de charte ;
- compléter la légende des numérotations relatives aux corridors avec la mise en correspondance des mesures concernées ;
- établir une carte rassemblant les installations et les projets d'ENR (connus à ce jour) sur le territoire, à l'instar de la carte détaillant les projets photovoltaïques au sol ;
- cartographier ou légènder au plan du parc les « sites naturels remarquables » et les « zones à forte fréquentation touristique » où la circulation des véhicules terrestres à moteur serait réglementée (C. envir., art. L. 362-1, 2°) ;
- Définir par des coupures d'urbanisation les linéaires routiers traversant des espaces naturels agricoles et forestiers à maintenir non urbanisables.

Le dossier

Recommandations :

- actualiser le projet de charte dans sa présentation et son contenu, afin qu'il corresponde au périmètre des 66 communes ayant approuvé la charte ;
- clarifier les mesures dites « prioritaires » qui, selon l'article R. 333-3 du Code de l'Environnement, doivent être mises en œuvre sous 3 ans. Il conviendrait d'en faire des mesures « phares » (sur la durée), susceptibles de structurer la charte ;
- indiquer clairement les dispositions permettant la mise en œuvre des mesures. Privilégier l'énoncé d'objectifs concrets plutôt que des intentions. Zoner clairement les objectifs considérés comme « phares » ;
- Remplacer, pour les enjeux majeurs, la formulation « prendre en compte » par le verbe « intégrer » ;
- mettre en cohérence partout où cela est nécessaire les items « réservoirs de biodiversité » et « cœur de nature » ;
- compléter le glossaire (qui constitue la référence, pour les acteurs du territoire) par certains termes employés par le PNR : « continuités écologiques », « sites naturels remarquables », « corridors écologiques remarquables à préserver », « à restaurer » et « à étudier », et préciser des « coupures d'urbanisation » et des « espaces naturels remarquables » au titre du code de l'urbanisme dans le cadre de la loi littoral.

2/ Le Conseil formule les recommandations suivantes pour la mise en œuvre de la charte, à intégrer aux plans d'action, pour :

Le patrimoine naturel

Recommandations :

- afin de contribuer à la réussite de la SNAP, favoriser la création d'aires protégées et/ou la reconnaissance en Zone de Protection Forte (ZPF) au titre du décret du 12 avril 2022 (décret ZPF), sur la base 1) des enjeux de conservation d'espèces ou d'habitats où le territoire est en responsabilité et 2) des cœurs/réservoirs de biodiversité et des sites naturels remarquables. Prévoir notamment :
 - Pour l'État, ses établissements publics et ses services :
 - Elaborer un dispositif partenarial avec le PNR pour décliner le décret ZPF concernant les espaces potentiels relevant de son 2 -II et confier au PNR leur inventaire et leur évaluation pour proposer ceux qui sont éligibles à la reconnaissance en ZPF ;
 - Instruire ou soutenir la création d'aires protégées reconnissables en ZPF, avec la perspective d'« au moins 10 % », selon l'article L. 110-4, I du code de l'environnement ;
 - Pour le Syndicat mixte :
 - Mobiliser les collectivités, les propriétaires et les exploitants des sites naturels remarquables et/ou des cœurs/réservoirs de biodiversité, et des zones à enjeu de conservation où le territoire est en responsabilité, en termes d'animation territoriale dédiée, afin de susciter leur protection suivant l'article 2-I ou leur reconnaissance en ZPF suivant l'article 2-II du décret ZPF ;
 - Pour la Région :
 - Instruire ou soutenir les projets de création de « Réserves naturelles régionales » reconnu en ZPF selon l'article 2-1 du décret ZPF ;
 - Pour les départements :
 - Mobiliser leur politique Espaces Naturels Sensibles (ENS) en vue de satisfaire les objectifs de la SNAP et proposer les ENS éligibles à la reconnaissance en ZPF ;
 - Pour les EPCI/communes :
 - Proposer ou soutenir la création d'aires protégées suivant l'art. 2, I du décret ZPF ;
 - S'appuyer sur les statuts de l'art 2 – II du décret ZPF pour proposer et soutenir la reconnaissance des espaces naturels concernés en ZPF ;
- Développer la gestion des aires protégées ou éligibles à la reconnaissance en ZPF suivant l'article 1er du décret ZPF ;
- Veiller à suivre la réalisation de la mesure en identifiant : 1) les actions surfaciques de protection et de gestion/restauration des sites naturels remarquables et des réservoirs/cœurs de biodiversité, et 2) les actions linéaires de protection et de gestion/restauration des corridors écologiques, l'ensemble avec des indicateurs chiffrés actualisés.

Les continuités écologiques

Recommandations :

- programmer, à l’instar de la requalification des friches urbaines (disposition de la mesure 8), la résorption des points de ruptures des corridors écologiques (46 d’identifiés) avec un calendrier prévisionnel, et suivre leur réalisation (indicateurs) ;
- identifier les enjeux des « corridors écologiques remarquables à préserver, à restaurer » et surtout « à étudier », et programmer le maintien ou la restauration de leurs fonctionnalités écologiques avec un calendrier et des indicateurs ;
- doter les corridors écologiques du statut d’espaces de continuités écologiques (selon les articles L. 113-29 et 30 du code de l’urbanisme), d’Espace Boisé Classé (selon les articles L. 113-1 et 2 du code de l’urbanisme) ou d’un règlement adapté du PLU garantissant leur intangibilité.

La trame bocagère

Recommandations :

- inscrire les actions en faveur des haies bocagères en synergie avec la dynamique instaurée au niveau national autour du pacte en faveur de la haie 2024-2027, et ce 1) dans un esprit de cohérence pour les acteurs directement concernés (cf. éviter les messages et injonctions d’origines diverses pouvant donner l’impression d’une complexité, voire d’une lourdeur administrative), 2) afin de mutualiser les moyens, notamment pour ce qui concerne le volet connaissances et observatoire et 3) valoriser les travaux entrepris par le PNR au niveau national et, de ce fait, participer à son rayonnement ;
- promouvoir un raisonnement filière, i.e. de la fourniture des plans à la valorisation du bois, auprès des collectivités concernés et acteurs économiques locaux. Il s’agit d’élargir la dimension économique à la seule valorisation en bois de chauffage et 1) en amont, s’assurer de la disponibilité des semences et plants locaux de bonne qualité (développement et accompagnement des pépinières) et 2) en aval, s’intéresser également aux autres formes de valorisation (paillage, crédits carbone (cf. méthode haies du label bas carbone), etc.). Un équilibre devra être trouvé entre la mise à disposition d’une quantité minimale de bois pour développer et pérenniser des filières locales tout en évitant une surexploitation des arbres en s’assurant qu’ils conservent leur rôle fonctionnel d’accueil de la biodiversité ;
- développer un indicateur qui ne soit pas uniquement quantitatif et reposant sur un objectif d’augmentation du m/ linéaire, mais qui prenne en compte le maintien en l’état des haies à forte valeur écologique.

L’urbanisme

Recommandations :

- traduire les coupures d’urbanisation (dont celles de la loi littoral) dans les documents d’urbanisme, en tant que linéaire d’Espace Naturel Agricole et Forestier à maintenir comme étant non urbanisable lorsqu’une voie de communication les traverse, et doter celles qui sont hors loi littoral du statut d’espace de continuité écologique (ECE) ;
- s’assurer de la promotion de l’ECE au sein des communes du Parc ainsi que pour les communes alentours et notamment : Fréhel, Plévenon, Cancale, Saint-Méloir-des-Ondes, Saint-Coulomb, Saint-Suliac, Châteauneuf d’Ille-et-Vilaine et Trévron ;
- accompagner la mise en œuvre du dispositif Zéro Artificialisation Nette au sein du territoire en déclinaison du SRADDET Bretagne de façon opérationnelle pour chaque schéma de cohérence territoriale et plan local d’urbanisme en posant une doctrine sur les priorités des surfaces à libérer et à valoriser pour la biodiversité.

Le paysage

Recommandations :

- Engager la reconquête paysagère des parties urbanisées, en créant notamment des haies ;
- Lutter contre la pollution lumineuse des sites à enjeux environnementaux, autant que des sites urbains ;
- Clarifier l'articulation des thématiques « point noir » et « altération paysagère » ;
- Veiller à la sobriété des équipements publics et de la signalétique de la charte du PNR ;
- Organiser par voie conventionnelle les collaborations et les complémentarités entre le Grand Site de France « Cap d'Erquy-Cap Fréhel » et le PNR « Rance Côte d'Emeraude », en prenant particulièrement en compte les communes de Fréhel et de Plévenon ;
- Réfléchir aux modalités de collaboration des communes non adhérentes à l'est du périmètre, Saint Coulomb, Cancale et Saint-Méloir-des-Ondes comprises dans le projet d'exception UNESCO du rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel (classé au Patrimoine mondial de l'Unesco depuis 1979).

Les Energies renouvelables

Recommandations :

- Prévoir un calendrier d'étude des projets d'ENR (dont méthanisation) identifiés sur le territoire du PNR ainsi qu'une évaluation environnementale et paysagère des installations existantes ;
- Accompagner les acteurs publics et privés dans leurs projets d'installation d'énergies renouvelables, après une analyse au cas par cas, et avec une exigence forte sur l'exemplarité de ces projets ;
- Compléter la doctrine du Parc pour encadrer les propositions communales de zones accélération d'ENR en application de la loi 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, avec 1) l'évitement des zonages de connaissance et protection actuelles et potentielles (principe de précaution notamment pour les espaces éligibles en ZPF selon l'article 2-2 du décret ZPF), 2) appliquer le principe de précaution dans l'attente du résultat des expertises écologiques, 3) selon le résultat des expertises écologiques, éviter le projet ou déployer de manière exemplaire le réduire et ensuite le compenser en équivalence et en additionnalité écologiques et à proximité géographique, et 4) en cas de demande de dérogation à la protection stricte des espèces, appliquer les recommandations du CNPN ou du CSRPN Bretagne.

La circulation des véhicules à moteur

Recommandations :

- articuler la mesure avec la recommandation pour le plan de parc : « cartographier ou légènder au plan du parc les « sites naturels remarquables » et les « zones à forte fréquentation touristique » où la circulation des véhicules terrestres à moteur serait réglementée (C. envir., art. L. 362-1, 2°) » ;
- s'interroger sur la pertinence de l'encadrement de la circulation des véhicules marins à moteur dans la bande marine littorale des 300 m à compétence communale.

L'affichage publicitaire

Recommandation :

- lister les communes ou zoner les périmètres concernés par la limitation de la réintroduction de la publicité, afin de décliner la disposition de la charte limitant géographiquement la publicité aux communes « de plus forte concentration de services et d'activités ».

Le développement des algues vertes

Recommandations :

- identifier des indicateurs de pressions à réduire pour que le PNR participe à l'échelle du bassin versant à l'ambition régionale et nationale du Plan de lutte contre les Algues vertes ;
- clarifier les rôles des principaux partenaires dans la mise en œuvre concrète de diminution de ces pressions et d'évaluation de celles-ci ;
- développer une animation territoriale dédiée à l'échelle des bassins versants dont le PNR est le support, dans et hors périmètre avec le soutien de l'État et de la Région, afin de mobiliser les acteurs concernés à la maîtrise des pollutions ;
- démontrer la plus-value du PNR sur cette problématique et l'intérêt de la mission d'expérimentation des PNR, notamment dans l'atteinte des objectifs des Zones Soumises à Contraintes Environnementales », concernant notamment la Baie de la Fresnaye ;
- exercer, en collaboration avec l'EPTB « Rance-Frémur-Baie de Beausseis », une surveillance de l'apparition et du développement des algues vertes dans le delta de la Rance, et déclencher, si besoin, le dispositif de Zones Soumises à Contraintes Environnementales.

L'envahissement sédimentaire de l'estuaire de la Rance

Recommandations :

- S'intéresser à l'envahissement sédimentaire de l'estuaire de la Rance (depuis la création de la marémotrice), afin de conserver la richesse et la fonctionnalité écologique de cet écosystème réputé. Une action accrue des acteurs publics paraît indispensable face au processus de sédimentation (environ 130 000 m³ par an) qui pourrait, à terme, remplacer la Rance par un simple chenal serpentant à travers des vasières ;

Le CNPN attire l'attention sur les deux enjeux majeurs constitués par le développement des algues vertes et l'envahissement sédimentaire qui impactent deux colonnes vertébrales symbole du PNR, le littoral et l'estuaire de la Rance. Ils échappent à la charte du PNR et seraient en capacité de ternir le statut juridique national de PNR et de déconsidérer le PNR « *Rance Côte d'Emeraude* ». Les acteurs publics en responsabilité doivent veiller, hors engagements dans la charte, à la convergence et à la robustesse des politiques publiques pour contribuer à la réussite du PNR « *Rance Côte d'Emeraude* », dont ses missions de protection des patrimoines et des paysages.

Le projet d'organigramme

Recommandations :

- renforcer l'équipe du PNR avec, notamment, des compétences supplémentaires sur la mission dédiée au paysage et à la biodiversité ;
- prévoir des postes dédiés à l'animation territoriale à l'échelle des bassins versants concernant la mobilisation des acteurs à la thématique des algues vertes et de la sédimentation de la Rance ;
- s'interroger sur la pertinence de mobiliser le PNR sur le littoral marin, eu égard aux moyens nécessaires (personnel et matériel) et à la nécessité de réussir la charte en réponse aux enjeux terrestres ;
- compléter l'organigramme avec une compétence spécifique sur la gestion de l'arbre dans les milieux agricoles (expert agroforestier). La nécessité de renforcer les compétences internes en agriculture a été mentionnée, mais il conviendrait d'aller plus loin, eu égard à la région, au contexte paysager et aux enjeux forts concernant les haies bocagères et, plus généralement, de l'arbre champêtre. Un profil spécifique serait novateur et positionnerait pleinement le PNR sur les enjeux des trames bocagères, tout en les valorisant.

L'adaptation au changement climatique

Recommandations :

- mobiliser le Conseil scientifique pour qu'il puisse venir en appui effectif de toutes les opérations visant à atténuer les conséquences du changement climatique et assurer la promotion de modèles résilients .
- aborder systématiquement l'enjeu d'adaptation au sein des 4 conseils de territoire prévus dans l'espace de gouvernance du Parc

Le président du Conseil national de la
protection de la nature



Loïc MARION

Le président de la commission Espaces
protégés du Conseil national de la
protection de la nature



Philippe BILLET