

Projet de parc naturel régional du Golfe du Morbihan (région Bretagne)

Consultation intermédiaire des services du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat

La présente analyse a porté sur un nouveau projet de charte tel qu'il a été transmis au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, par le préfet de la région Bretagne.

A/ Contexte historique et réglementaire

1999

Le projet de parc naturel régional du Golfe du Morbihan a fait l'objet en 1999 d'un premier avis d'opportunité. Lors de cet avis, les enjeux attachés au territoire ont été clairement affirmés et sa valeur patrimoniale largement reconnue. Il n'en reste pas moins que des interrogations se sont faites jour quant à la pertinence de l'outil « parc naturel régional » sur un tel territoire, au regard notamment des nombreuses politiques publiques existantes, ainsi que sur le périmètre à retenir (le périmètre d'étude qui avait alors été présenté portait sur 27 communes). Au terme de ce premier examen du dossier, le Conseil national de la protection de la nature avait conclu en faveur de la poursuite du projet sous réserve de la prise en compte de diverses observations et notamment :

- Que les principales zones urbanisées ne soient pas dans le périmètre classé du parc naturel régional, mais qu'elles aient un statut de ville porte ou de villes associées ;
- Que le projet de charte affiche une véritable volonté de maîtriser l'urbanisation.

2003 - 2004

En 2003, le conseil régional de Bretagne a délibéré et entériné un nouveau périmètre d'étude portant sur 38 communes et incluant des zones urbanisées. En 2004, un nouvel avis d'opportunité a été rendu, le débat au sein du Conseil national de la protection de la nature ayant notamment porté sur la proposition des porteurs du projet d'exclure diverses zones urbanisées de la ville de Vannes du périmètre classé et abouti à une demande de clarification sur ce point.

2006

Le 7 août 2006, le préfet de la région Bretagne a transmis au ministère en charge de l'environnement pour consultation intermédiaire le projet de charte du projet de parc naturel régional du Golfe du Morbihan. Après examen du dossier, au motif que le projet de charte n'était pas suffisamment abouti, le Conseil national de la protection de la nature a considéré qu'il n'était pas possible de rendre un avis intermédiaire sur le projet qui lui était soumis. En conséquence, celui-ci devait faire l'objet d'une deuxième consultation intermédiaire, en intégrant les observations suivantes : un engagement ferme des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à l'égard du projet de charte et l'affichage d'une volonté réelle de maîtriser l'urbanisation. Le périmètre d'étude fixé à 38 communes n'a pas été remis en cause.

2009

Un nouveau projet de charte a été transmis par le président du Conseil régional au préfet de la région Bretagne le 5 mai 2009. Le préfet de région a donc transmis au ministère en charge de l'environnement ce projet pour une nouvelle consultation intermédiaire. A cette occasion, le Conseil national de la protection de la nature et la Fédération des parcs naturels régionaux de France ont été saisis pour avis.

B/ Composition du dossier et remarques de présentation

Le dossier est composé de la façon suivante :

- Le diagnostic du territoire
- Le projet de charte et le plan
- La notice du plan
- Les annexes (avant projet de statuts, organigramme, programme d'actions triennal)

Il convient de souligner la grande qualité des documents qui s'avèrent clairs et cohérents entre eux et de saluer leur conception qui permet une lecture aisée et croisée entre le plan, la notice et le projet de charte. Le diagnostic notamment, est un document complet qui apporte quantité d'informations sur la qualité du patrimoine, les activités présentes et les dynamiques du territoire. Le diagnostic est accompagné de nombreuses cartes, tableaux qui donnent à ce document un caractère vivant. Il emporte une analyse de la situation et des enjeux conforme aux attentes formulées par les dispositions de l'article R. 333-3 du code de l'environnement.

C/ Plan du parc

Le lien entre le rapport de charte, le plan et sa notice se fait aisément et cela doit être salué.

Lors de la précédente consultation intermédiaire en 2006, il avait été demandé que le plan de parc fasse clairement apparaître les zones sur lesquelles portaient la volonté de maîtriser l'urbanisation. Le plan proposé aujourd'hui répond dans l'ensemble à cette exigence. Il pourrait néanmoins gagner en lisibilité sur les zones de reconquête des milieux dégradés conformément à une demande également formulée lors du précédent avis intermédiaire. De la même façon, en ce qui concerne la commune de Vannes, le plan de parc ne permet pas de visualiser clairement les limites de ce qui est proposé au classement : il conviendrait de préciser si le centre ancien de Vannes, qui est particulièrement intéressant du point de vue patrimonial notamment, est inclus ou non dans le futur périmètre de classement. Enfin, il conviendrait de faire clairement apparaître les limites du parc naturel régional au regard des espaces marins et du domaine public maritime.

D/ Le projet de charte

Le projet de charte est organisé en 3 axes principaux, 8 orientations et 43 articles.

Axe 1 - Faire des patrimoines un atout pour le Golfe du Morbihan

Axe 2 - Assurer pour le Golfe du Morbihan un développement durable et solidaire

Axe 3 - Mettre l'homme au cœur du projet de territoire « Golfe du Morbihan »

L'amélioration du projet de charte est notable depuis la précédente consultation intermédiaire. Le ton y est beaucoup plus volontariste et le projet ne se limite plus à exprimer de simples souhaits ou des considérations très générales susceptibles de s'appliquer à de nombreux territoires, particulièrement en matière d'urbanisation qui, faut-il le rappeler, avait constitué la critique majeure lors de la précédente consultation intermédiaire.

Articulation avec le Schéma de mise en valeur de la mer

L'articulation avec le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) a pu susciter par le passé quelques interrogations. Ce dernier a été adopté en 2006 et accueilli favorablement par les communes du Golfe du Morbihan. Ce document de planification concerne 20 communes et apparaît comme un outil adapté pour le territoire, tenant compte des priorités et des compétences de l'Etat et de l'action des communes et œuvrant notamment à la régulation des conflits d'usage, à la préservation de l'environnement et au développement durable d'un territoire fragile et convoité. Il apparaît que le projet de charte prend bien en compte les orientations du SMVM.

Dans tous les cas et comme l'indique à juste titre le Conseil national de la protection de la nature dans son avis intermédiaire du 6 juillet 2009, il est important que les divers outils ne s'inscrivent pas en concurrence mais recherchent de manière constante une nécessaire complémentarité. Dans cet esprit, et même si le projet de parc ne comporte pas de partie marine, il est tout à fait intéressant de relever que, dans le projet de charte (article 2.2), il est prévu de passer des conventions avec l'Etat pour mettre en œuvre des actions relatives au SMVM ou à Natura 2000.

Engagements des communes

Le projet de charte examiné en 2006 ne comportait aucun engagement de la part des collectivités territoriales. Il faut noter que dans la version qui est soumise aujourd'hui à consultation intermédiaire, cette exigence est satisfaite et les engagements de ces dernières y figurent bien, en relation avec les orientations et les articles qui les concernent. Dans la poursuite du projet, une attention particulière devra être portée à la communauté d'agglomération du pays de Vannes. A ce titre, il n'est pas inutile de rappeler que l'absence d'adhésion de cette dernière au projet de charte rendrait impossible le classement de nombreuses communes du futur parc naturel régional, conformément aux dispositions de l'article R. 333-7 du code de l'environnement.

Urbanisme

Comme cela apparaît clairement dans l'historique, la question de l'urbanisation a constitué l'un des points de blocage les plus importants lors des précédents avis, à la fois quant à la capacité de l'outil « parc naturel régional » à maîtriser le développement de l'urbanisation sur ce territoire très fragile mais très convoité et à l'existence de réels engagements en la matière de la part des communes.

Le nouveau projet de charte a considérablement évolué et contient notamment la mention suivante : « L'objectif de consommation maximale des espaces naturels et agricoles pour l'urbanisation future est de 0,50% du territoire classé, soit 364 hectares, pour la durée de la Charte (...). Les communes et intercommunalités adhérentes s'engagent à tenir cet objectif (...) ». Cet engagement chiffré, couvrant l'ensemble de la période d'application de la charte, est tout à fait bienvenue et va dans le sens des évolutions attendues des chartes des parcs naturels régionaux et plus généralement de celles portées par le Grenelle de l'environnement. Le document de synthèse sur l'urbanisation laisse néanmoins apparaître un potentiel foncier de 2393 hectares encore disponible en 2008 dans les documents d'urbanisme en vigueur. Cette superficie urbanisable s'ajoute a priori à celle de 364 hectares précitée pour la période d'application de la charte. Cette information devrait apparaître de façon claire dans l'article 22.1 de la charte ainsi d'ailleurs que dans le tableau de synthèse.

En la matière, il importe qu'un suivi satisfaisant de l'évolution urbaine soit réalisé en continu. Il conviendra en conséquence de renforcer l'engagement à mettre en place un outil de suivi sur l'ensemble du territoire du parc en partenariat avec les services de l'Etat compétents. A

ce titre la proposition de créer un observatoire foncier (article 24.2) est importante, surtout lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'un territoire particulièrement convoité et pour lequel tout instrument de mesure permettant de connaître et d'analyser des tendances est intéressant. Il convient toutefois de préciser dans le projet de charte, quels moyens humains et financiers seront affectés à cet observatoire ; il ne faudra pas en effet que les moyens en fonctionnement soient déployés au détriment du futur parc. Par ailleurs, le lien avec l'établissement public foncier de Bretagne mériterait d'être précisé.

Contournement Nord de Vannes

Le projet de charte ne fait aucune mention du projet de contournement routier Nord de Vannes (RN 165) ; alors même qu'il s'agit d'une infrastructure importante, certes en projet, mais dont certains documents de planification (SCOT) font déjà mention. En l'état actuel du dossier et même si des études complémentaires sont en cours et en l'absence de décision sur le devenir définitif de cette infrastructure, il semble difficile de passer sous silence cette éventuelle réalisation, sans pour autant la faire apparaître sur le plan.

Ressource en eau/qualité des cours d'eau

Lors du précédent avis intermédiaire en 2006, il avait été demandé que le projet de charte apporte des précisions sur la qualité des cours d'eau. Cette demande a bien été prise en compte. Dans l'orientation 2 « Préserver l'eau, patrimoine universel » il est notamment indiqué que des partenariats seront mis en place avec les organismes en charge des différents programmes en cours sur son territoire et en amont de son territoire. Une démarche innovante auprès des acteurs du territoire pour la préservation de la ressource en eau sera impulsée. Il convient en la matière de noter qu'un projet de SAGE sur les bassins versants du Golfe du Morbihan et la Ria d'Étel est à l'étude.

Tourisme

Il conviendrait de s'assurer que dans les plans locaux d'urbanisme, les zonages prennent en compte les activités liées au tourisme, afin d'assurer le maintien des structures hôtelières existantes et d'éviter que celles-ci ne disparaissent au profit d'opérations immobilières ou de grandes résidences de tourisme.

En ce qui concerne le cyclotourisme et les VTT, il convient de faire référence au schéma régional vélo-routes/voies vertes en cours de réalisation.

Par ailleurs, le volet « tourisme durable » pourrait être renforcé.

L'article 27.3 du projet de charte prévoit la réhabilitation des anciens marais salants. Il convient de préciser que cette réhabilitation d'anciennes salines ne peut pas se faire au détriment des habitats d'intérêt communautaire, de lagunes et de prés-salés répertoriés dans les documents d'objectifs des sites Natura 2000.

Capacité de l'organisme gestionnaire à conduire le projet

L'information sur les moyens financiers du syndicat mixte de gestion du parc naturel régional et son organisation est nécessaire pour apprécier le réalisme de la charte. L'organigramme, le budget de fonctionnement à trois ans et le programme d'actions permettent de vérifier que l'engagement financier des partenaires est à la hauteur du projet approuvé et que les mesures proposées dans la charte sont réalisables pendant la période de classement. Lors de l'avis final, ces éléments devront être impérativement fournis.

Il conviendra de fournir un organigramme du futur parc stabilisé en renforçant peut être les pôles urbanisme et patrimoine naturel.

Conclusion

Le projet de charte du projet de parc naturel régional du Golfe du Morbihan est globalement satisfaisant. Il doit néanmoins être complété en tenant compte des observations formulées précédemment avant que celui-ci ne soit soumis à l'enquête publique.

