

RAPPORT À LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES SITES PERSPECTIVES ET PAYSAGES  
SÉANCE DU 18 FÉVRIER 2015

## PROJET D'OPÉRATION GRAND SITE CAP D'ERQUY – CAP FRÉHEL (Côtes d'Armor)

**Rapport CGEDD n° 010413-01**

**établi par**

**Denis CLÉMENT**

*Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts*

**février 2016**



Photographie OT Fréhel

Photographie extraite du dossier Projet Grand Site  
du Syndicat mixte Grand Site Cap d'Erquy - Cap Fréhel

Les sites classés du Cap Fréhel et du Cap d'Erquy sont le cœur de cette Opération Grand Site aujourd'hui présentée en Commission supérieure et portée par le Syndicat mixte Grand Site Cap d'Erquy - Cap Fréhel.

L'engagement de la démarche a fait l'objet d'une demande des collectivités en 2012 et l'Opération Grand Site a été formellement lancée à la date de réponse du ministère le 7 décembre de cette même année. La motivation était cependant présente depuis de nombreuses années déjà, puisque dès 1990 une Association des Caps était constituée sur le même territoire avec des objectifs proches de ceux d'une Opération Grand Site, puis en 1993 était créé le Syndicat mixte des Caps. Celui-ci est devenu membre fondateur du Réseau des Grands Sites de France dès l'année 2000. Sa compétence territoriale est l'ensemble des quatre communes situées entre les deux caps, c'est-à-dire, en allant de l'ouest à l'est : Erquy (sur laquelle se trouve le Cap d'Erquy), Plurien, Fréhel et Plévenon (sur laquelle se trouve le Cap Fréhel). Il a déjà mis en œuvre ou suscité nombre d'actions significatives, il se dénomme maintenant Syndicat mixte grand site Cap d'Erquy-Cap Fréhel.

Nous disposons ici d'un dossier composé de trois documents : le « Projet Grand Site », le « Programme d'actions » et le « Document cadre Gouvernance ». La Commission départementale de la nature, des paysages et des sites de Cotes d'Armor a examiné le dossier dans sa séance du 29 octobre 2015 et émis un avis favorable au projet (par 9 voix pour, aucune abstention et une voix contre).

Dans le cadre de la préparation de ce rapport, je me suis rendu sur place les 27 et 28 janvier derniers afin de rencontrer les principaux porteurs du projet et visiter les lieux, sur la base d'un programme établi avec le Syndicat mixte et la DREAL de Bretagne.

Le préambule du document « Projet Grand Site » rappelle bien les objectifs et les conditions d'éligibilité qui se rapportent à une Opération Grand Site. Mes analyses croiseront donc l'ensemble de ces éléments, dans le présent rapport composé de trois parties :

- 1 – Les caractéristiques du « Grand Site »,
- 2 – Le contenu du projet : orientations stratégiques et programme d'actions,
- 3 – Les modalités de gestion et de gouvernance.

## **1. Les caractéristiques du « Grand Site »**

Trois des quatre conditions d'éligibilité se rapportent aux caractéristiques du site :

- être en site classé, pour une partie significative du territoire, avec un périmètre de classement pertinent,
- être un territoire dont le paysage est remarquable, emblématique et de forte notoriété,
- nécessiter une action coordonnée d'envergure pour remédier aux difficultés d'entretien ou de gestion du site, liées à une très forte fréquentation.

Le Cap Fréhel a été classé en 1967, pour une surface de 495 ha formée des landes du Cap et des abords du Fort Lalatte, sur la commune de Plévenon. Le Cap d'Erquy, classé en 1978, représente 200 ha de la commune d'Erquy, auxquels s'ajoutent près de 280 ha de domaine public maritime. Le Cap Fréhel connaît une fréquentation annuelle de l'ordre d'un million de visiteurs – pour beaucoup simplement de passage, et le Cap d'Erquy d'environ 600.000 visiteurs, bénéficiant plutôt d'un tourisme de séjour.

Incontestablement, le Cap Fréhel est un monument naturel spectaculaire, un imposant plateau rocheux de grès rose qui s'étire largement en mer en constituant la pointe avancée de toute cette partie littorale située entre Saint-Malo et Saint-Brieuc. Ses falaises, d'une grande verticalité, dominent la mer d'une hauteur de plus de 70 mètres, et les vues panoramiques sur le large et les côtes environnantes sont exceptionnelles. Un rocher de presque même hauteur en forme de tour, la Grande Fauconnière, jouxte le Cap sur son côté Est et constitue une impressionnante réserve ornithologique d'oiseaux marins. Les autres éléments de force du site sont notamment l'imposant phare de 33 mètres de hauteur, reconstruit après la dernière guerre et dont l'accès du public au sommet est possible, les vastes formations de landes qui s'étendent sur le Cap et ses espaces environnants et, un peu plus loin en contre-bas, la silhouette du Fort Lalatte, l'un des plus célèbres châteaux-forts bretons.

Le Cap d'Erquy représente l'autre extrémité, côté ouest, de cette belle unité géologique de grès rose qui borde la côte sur une quinzaine de kilomètres. Le site classé est formé de falaises (atteignant une soixantaine de mètres), de rochers, de landes, de dunes et de plages qui, sans posséder le caractère spectaculaire du Cap Fréhel, offrent de superbes paysages sauvages ; la nature y est également particulièrement riche, avec des espaces Natura 2000 importants.

Entre ces deux caps classés, l'ensemble naturel de la côte est fort pittoresque alternant rochers, dunes, lagune et zone humide (à Sables d'Or-les-Pins), belles plages de sable, et présente régulièrement de très belles vues vers le Cap Fréhel.

Le tout forme sans aucun doute une unité de paysage littoral remarquable, cohérente, dont le Cap Fréhel constitue le pôle emblématique et de forte notoriété. Il n'y a, à mon sens, pas d'hésitation à constater que le caractère fort de cet ensemble géographique, doté de deux sites classés, lui donne vocation à devenir un « Grand Site de France ».

Le périmètre retenu pour l'Opération Grand Site, d'une surface de 5.170 ha, s'étend sur le territoire des quatre communes évoquées précédemment, depuis le littoral jusqu'au côté sud de la route départementale 786 qui est la voie principale d'accès et de circulation. Cette délimitation me paraît judicieuse, car elle intègre ainsi nombre de richesses traditionnelles et culturelles du pays intérieur, elle comprend les bourgs qui contribuent à l'accueil et à l'activité touristiques, et elle prend en considération l'ensemble des abords de cette route fréquentée dont la qualité ne peut être indifférente à l'image donnée des lieux.

Les deux sites classés sont quant à eux de belle ampleur. Le site d'Erquy, à la différence de celui du Cap Fréhel, comporte une partie maritime ; il est en effet moins ancien et c'est ainsi qu'on procède presque systématiquement désormais quand on classe des espaces littoraux. Si l'on peut considérer sans difficulté que ces sites représentent une partie significative du territoire du grand site, il conviendra sans doute, ultérieurement, et notamment à la suite des études qualitatives diverses qui vont être conduites dans le cadre de cette OGS, d'examiner les éventuels ajustements qui pourraient s'avérer souhaitables, tant côté mer que côté terre.

Par ailleurs, et pour répondre à la troisième condition d'éligibilité évoquée plus haut, l'Opération Grand Site se justifie par la nécessité d'une action ambitieuse à conduire, collective et coordonnée. Il y a en effet aujourd'hui un enjeu véritable à engager un projet global bien conçu, partagé et qui entraîne l'ensemble des énergies. Bien des actions ont déjà été conduites, notamment sur le site d'Erquy très tôt acquis par le Conseil départemental au titre des espaces naturels sensibles – actions faites en lien étroit avec la commune, et sur le Cap Fréhel dont l'essentiel des surfaces est propriété de la commune de Plévenon. Mais le potentiel de valorisation de ces espaces remarquables et très fréquentés reste encore important, en matière de restauration des sites, d'accueil des visiteurs (y compris sur le Cap Fréhel lui-même, où des évolutions de qualité sont en cours – pour certaines, ou se préparent – pour d'autres) et de développement socio-économique local. Or cette valorisation, qui a la capacité d'être à la hauteur de celle d'un Grand Site, n'est réellement possible que dans le cadre d'un grand projet commun. Dans ce sens, l'Opération Grand Site est un outil vraiment privilégié, et c'est bien ainsi qu'elle est parfaitement comprise par les porteurs du projet.

Enfin, dans ce chapitre consacré aux caractéristiques du site, il convient d'évoquer un projet sensible en matière de paysage, bien que le dossier ne le mentionne pas, mais qui a déjà suscité de nombreux débats, il s'agit du projet d'éoliennes en mer de la Baie de Saint-Brieuc, situé au droit de la ville d'Erquy – où le raccordement est prévu. Le parc comportera 62 éoliennes hautes de 216 mètres (en haut des pales), réparties sur une zone de 77 km<sup>2</sup> d'axe principal nord-sud ; les plus proches se situeront à 17 km du Cap d'Erquy et 16,2 km du Cap Fréhel (cf. carte jointe en annexe). Les photomontages montrent que l'impact visuel depuis la côte ne sera objectivement pas négligeable. Le débat public a eu lieu en 2013 et l'enquête publique sur le projet est prévue cette année. La réalisation de tels équipements de production d'énergie, qui résulte d'une forte volonté nationale motivée par des considérations environnementales d'intérêt général, n'est bien sûr pas facile à concilier avec l'ensemble des enjeux impliqués. Concernant le paysage spécifiquement, il est certain que ce parc d'éoliennes sera perçu comme un élément d'artificialisation dans des panoramas maritimes qui jusqu'à présent offrent une respiration sur des horizons naturels. Certes, une telle installation peut représenter un point d'attraction qui intéresse une partie des visiteurs du Grand Site mais, de fait, positionnée à proximité de sites préservant des espaces littoraux au caractère naturel et sauvage, elle ne participe pas à l'esprit des protections faites. Malgré son impact, ce projet ne me paraît pas devoir remettre en question la démarche Grand Site telle qu'elle a été engagée ; il ne la facilite pas toutefois.

## **2. Le contenu du projet : orientations stratégiques et programme d'actions**

Le « Projet Grand Site » présente un ensemble approprié de caractérisations du territoire et de diagnostics, portant à la fois sur les aspects paysage, patrimoine naturel et culturel, vie socio-économique et usages. Ces éléments permettent de faire clairement ressortir les valeurs du site, l'esprit des lieux, de même que les principaux enjeux qu'il convient de retenir comme fils conducteurs pour les actions à conduire dans le cadre de l'Opération Grand Site.

Le « Programme d'actions » est structuré selon trois axes stratégiques qui, à peu de chose près, reprennent les trois grands objectifs assignés à toute OGS, à savoir :

- *restaurer et protéger activement la qualité paysagère, naturelle et culturelle du site,*
- *améliorer la qualité de la visite dans le respect du site,*
- *favoriser le développement économique local dans le respect des habitants.*

Sur ces axes, 22 actions sont réparties et elles font l'objet de fiches détaillées. L'ensemble du programme est cohérent avec les enjeux identifiés. Il a été judicieux d'attribuer à chacune de ces actions une priorité de 1 à 3, et de la même manière, d'identifier les actions qui sont à mener prioritairement dans la perspective d'une candidature au label (elles sont dotées d'un astérisque distinctif dans le tableau de synthèse).

Les études à mener sont relativement nombreuses, ce qui est logique au démarrage d'une telle Opération Grand Site. C'est ainsi qu'il est notamment prévu de concevoir un plan global d'aménagement et de gestion pour les deux caps, de mettre en place un schéma de gestion et d'évaluation des espaces naturels et d'élaborer un projet de requalification de la RD 786.

Les dépenses principales du programme, dont le coût estimatif est d'un peu plus de 7 M€, concernent en particulier des travaux significatifs à mener pour requalifier l'accueil du public, particulièrement au Cap Fréhel même, en liaison avec le Conservatoire du littoral (maison de site dans le bâtiment du phare, cheminements, parking...), mais aussi sur plusieurs points de halte ou de stationnement du public. Le sujet des carrières, de même que celui des campings, sont également pris en considération, notamment lorsqu'il s'agit d'équipements situés en bord de mer. La réhabilitation du Routin, cette importante carrière de grès située en bordure littorale, essentiellement visible depuis la mer mais dont on aperçoit un important bâtiment blanc de concassage depuis les plages de part et d'autre, est ainsi un sujet bien identifié.

Les actions destinées à favoriser le développement de centres d'intérêt touristique au-delà du littoral sur le territoire des communes et à promouvoir les savoir-faire et les produits locaux sont également bien ciblées.

L'action n°12 « Inscrire les valeurs du Grand Site dans le projet communal (charte architecturale, urbaine et paysagère), réaliser un cahier de recommandations et valoriser les entrées de bourgs » me paraît par ailleurs à mentionner. En effet, les questions d'urbanisme et d'architecture sont tout à fait sensibles dans la gestion du périmètre des Grands Sites, car l'aspect des bourgs et des constructions est déterminant dans l'image globale donnée aux visiteurs. Cette action bénéficie ici d'une priorité 1, et cette attention particulière est très encourageante pour une mise en œuvre volontaire.

Le programme établi est globalement ambitieux, notamment par rapport aux délais fixés, mais il est mobilisateur. Dans la perspective d'une demande de label « Grand Site de France », il sera important que les actions considérées comme prioritaires soient bien engagées sinon terminées, sans précipitation afin que les réalisations répondent aux exigences attendues des Grands Sites.

J'ajouterais enfin une observation sur la gestion du trait de côte et la lutte contre l'érosion marine qui, ponctuellement, peuvent être un sujet difficile. Ayant aperçu lors de ma visite certains enrochements de haut de plage qui, au-delà des aspects esthétiques (y compris disposition des blocs, couleur de la roche...), auront inévitablement des conséquences en termes d'amaigrissement progressif de la plage (systématiquement, lors des tempêtes, les vagues se réfléchissent sur les blocs et remportent du sable en mer), je ne peux que recommander expertise et réflexion de moyen et long terme avant toute réalisation de nouvelles protections. Il y a lieu en effet d'apporter le meilleur soin à ce qui est précieux sur de tels sites, avec des solutions favorisant l'adaptabilité et le durable.

### **3. Les modalités de gestion et de gouvernance**

La préparation de l'Opération Grand Site a représenté, de 2012 à 2015, un travail d'animation et de concertation particulièrement important, assuré par le Syndicat mixte du Grand Site.

Le « Document cadre - Gouvernance » précise l'ensemble des nombreuses instances mises en place dans la démarche : comité de pilotage et comité consultatif, tous deux co-présidés par le Préfet et le Président du Syndicat mixte, comité technique, commission gouvernance, groupes de travail ou commissions thématiques, sans oublier les réunions publiques organisées. Les groupes de travail ont réuni plus de 120 personnes issues du monde associatif, socio-économique et institutionnel.

L'État et le Conseil départemental sont très étroitement associés, et j'ai pu constater lors de ma visite la forte motivation des porteurs du projet ainsi que la véritable dynamique locale engagée. Le Conseil départemental est membre du Syndicat mixte, et les quatre communes concernées y sont bien sûr représentées, soit à travers la communauté de communes Côte de Penthièvre pour Erquy et Plurien, soit directement pour Fréhel et Plévenon qui ne relèvent pas de cette structure intercommunale. Au sein de cette dynamique, subsiste toutefois une réserve, celle de la commune de Fréhel qui, bien qu'assistant aux diverses réunions, ne souhaite pas aujourd'hui s'engager formellement dans la démarche. Cette attitude attentiste, qui n'est pas sans liens avec des confrontations locales anciennes, est bien sûr à regretter. Elle n'empêche cependant pas d'avoir conçu un programme d'actions établi sur les quatre communes qui, grâce à l'ampleur de l'action collective, ne manquera pas d'apporter des bénéfices à chacune d'entre elles. Il est au contraire permis d'espérer que l'Opération Grand Site soit l'occasion d'un travail en commun renouvelé, dont l'intérêt apparaîtra clairement à la commune de Fréhel, et qu'il apporte les nouvelles conditions de confiance réciproque qui sont souhaitables.

La réforme territoriale issue de la loi « Notre » va très prochainement conduire à d'importantes évolutions en matière d'intercommunalité (d'ici le 31 mars 2016, pour une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2017). La composition du Syndicat mixte actuel du Grand Site sera nécessairement redéfinie ; il s'agira donc d'une étape importante, qui devra permettre d'instaurer la meilleure forme de gouvernance possible pour la réussite de la démarche Grand Site.

Le rôle du Syndicat mixte dans l'Opération Grand Site est quant à lui précisé dans les documents présentés : le choix a été fait d'un rôle essentiellement d'animation, de coordination, sans avoir a priori vocation à assurer la maîtrise d'ouvrage de la plupart des actions à mettre en œuvre. Ce choix permet notamment aux collectivités de continuer d'assurer des responsabilités directes. Les diverses maîtrises d'ouvrage sont ainsi détaillées dans les fiches du programme d'action ; ce travail servira donc de base aux futures conventions mettant en application ce programme.

Enfin, en se plaçant au-delà de cette gouvernance institutionnelle, il conviendra de maintenir une information régulière de la population et de veiller à bien associer celle-ci à la mise en œuvre des actions. La démarche Opération Grand Site est particulièrement propice à la construction d'une dynamique locale trouvant un large soutien dans la population.

#### 4. Conclusion

Pour conclure, il m'apparaît :

- que ce Grand Site, bien défini dans son périmètre, a le potentiel pour devenir un Grand Site de France,
- que l'Opération Grand Site est bien la démarche collective qui peut apporter les transformations qualitatives nécessaires pour valoriser ces espaces comme ils le méritent,
- que cette Opération Grand Site est conçue avec justesse dans son analyse des enjeux, dans ses objectifs et dans son programme d'action,
- que la motivation locale est forte depuis longtemps et que l'Opération Grand Site, aujourd'hui prête, est une opportunité pour mettre en œuvre une gouvernance renouvelée et adaptée.

Je tiens à saluer le travail important et de qualité déjà accompli par l'ensemble des acteurs de ce projet, qu'ils appartiennent aux collectivités, au monde socio-économique, associatif ou à l'État, et je propose à la Commission qu'un avis favorable soit donné au dossier présenté.



Denis Clément

## Annexe

Carte du périmètre d'implantation du projet de parc éolien en mer de la Baie de Saint-Brieuc  
(carte extraite du site internet consacré au projet par Ailes Marines, société en charge du projet)

