

# CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

(articles L. 134-2 et R. 134-20 à 33 du Code de l'Environnement)

Secrétariat : MTEs, DGALN/DEB, Tour Séquoia, 92055 La Défense cedex

---

## PROJET DE LA FEDERATION DES PNR D'ÉVOLUTION DU STATUT DES PNR DE SYNDICAT MIXTE EN ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION ADMINISTRATIVE

### NOTE DE CONSTATS

28 OCTOBRE 2020

#### CONTEXTE

Le CNPN, suivant ses missions, rend des avis dans tous les cas où sa consultation obligatoire est prévue par le code de l'environnement (art R 134-20), ce qui est le cas pour les projets de création de PNR et les projets de charte en vue du classement ou du reclassement d'un territoire en PNR.

Récemment, le CNPN a découvert le projet de la Fédération des PNR de faire évoluer le statut des PNR de syndicat mixte (SM) en établissement public de coopération administrative (EPCA). Contactée, la Fédération des PNR a accepté de présenter son projet au CNPN, ce dont celui-ci l'en remercie.

La réunion d'information a eu lieu le 20 octobre 2020, par vidéo conférence, entre la CEP (Commission Espaces Protégés) du CNPN et la Fédération des PNR, représentée par son président et son directeur, sur la base d'un Powerpoint présentant le projet d'évolution statutaire.

La CEP a décidé de produire une note à l'attention du Ministère présentant les points positifs et les points de vigilance du projet d'évolution statutaire des PNR, en l'organisant selon le déroulé du Powerpoint de présentation.

Le CNPN plénier du 28 octobre 2020 a débattu du projet d'évolution statutaire des PNR sur la base de la note de la CEP. Le CNPN plénier a confirmé la pertinence de la note et a décidé de l'enrichir avec la contribution de ses membres. La synthèse des contributions pour stabiliser la note a été confiée au président de la CEP, Roger ESTEVE, et au rapporteur, Serge URBANO, avant d'être mise à la signature des présidents du CNPN et de la CEP, après information des membres du CNPN.

Ainsi, la présente note, à l'attention du Ministère, dresse le constat, selon le CNPN, des points positifs et de vigilance que comporterait, en l'état de sa rédaction, le projet d'évolution statutaire des PNR de Syndicat Mixte en Etablissement Public de Coopération Administrative.

#### PREALABLE

Le CNPN :

- regrette de n'avoir pas pu disposer pour la réunion d'information de l'exposé des motifs et du projet de texte législatif (V 8 ...) développant par comparaison avec le texte de loi actuel, le projet d'évolution statutaire et son contenu. Par la suite, des projets ont circulé et des membres du CNPN en ont eu connaissance ;
- souligne que le projet de texte législatif relève de l'initiative et de la rédaction de la Fédération des

- PNR ;
- constate que ce projet de texte législatif serait, en l'état, intégré au projet de loi 3D (Décentralisation/Déconcentration/Différenciation) comme l'ont indiqué au président de la FN PNR les deux ministres concernées, l'examen parlementaire étant envisagé au cours du premier semestre 2021. Cependant, si celui-ci ne pouvait être intégré à ce projet de loi 3D, la FN PNR continuerait à promouvoir l'EPCA dans un texte spécifique ;
- attendrait qu'un bilan plus ciblé de l'application de la charte des PNR soit réalisé, par un organisme extérieur indépendant préalablement à une évolution statutaire, sur un échantillonnage représentatif de PNR et pour des indicateurs considérés comme marquants et fondamentaux pour le CNPN, notamment selon les missions de protection des PNR et l'application des trois textes juridiques de référence (maîtrise de la circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels, maîtrise de la publicité et de l'affichage extérieur et mise en compatibilité des documents d'urbanisme) ;

## **CONSTATS**

### **LE PORTAGE JURIDIQUE**

#### **Points de Vigilance :**

- s'interroger si le projet d'EPCA et son contenu relèvent du domaine législatif ou du réglementaire, alors qu'actuellement les textes correspondants relèvent du domaine réglementaire. En tout état de cause, un parallèle serait à observer avec les textes qui régissent les parcs nationaux ;
- clarifier ce qui relèvera du législatif et du réglementaire dans le projet actuel de création d'un EPCA PNR et de leur articulation, notamment pour des sujets pouvant demander à être modifiés ou actualisés. A noter que les missions des PNR, pour protéger et pour contribuer, reposent actuellement sur l'article R 333-1 du Code de l'Environnement et que le projet actuel d'EPCA PNR les reprend en objectifs de même niveau ;
- clarifier les besoins d'adaptation aux EPCA PNR des notes techniques de l'État et des guides CNPN pour ce qui concerne la création et le classement/reclassement de PNR ;
- évaluer la mise en œuvre de cette évolution statutaire, avec ses conséquences pour les PNR, les territoires et ses acteurs et les services instructeurs ou de suivi, alors que déjà la gestion simultanée des deux procédures relatives aux créations/classements/reclassements de PNR peut actuellement soulever des difficultés.

Le CNPN rappelle l'importance de la mission de protection des patrimoines et des paysages des PNR, parfois minorée par rapport à celles de contribution à l'aménagement et au développement pour son projet de développement durable. Il le souligne généralement dans ses avis avec la formule : « *Le Conseil considère que la mission de protection d'un PNR constitue le socle de son action sur lesquelles reposeront les contributions et les réalisations prévues. Le PNR mène ainsi un développement durable découlant et s'appuyant sur des fondamentaux de protection des patrimoines et des paysages qui fondent l'authenticité de son territoire et l'originalité de son projet* ».

#### **Point de Vigilance :**

- Profiter de cette opportunité pour affirmer la priorité fondamentale de protection des patrimoines et des paysages, afin de garder et d'affirmer la particularité de l'outil PNR de protection et de développement durable qu'il porte. Il faut noter que dans le projet actuel la charte vaudra « Directive de protection et de mise en valeur des paysages » (DPMVP) au sens de l'article L. 350-1 du Code de l'Environnement et que dans cette dynamique, la protection des patrimoines pourrait être plus ambitieuse, en termes de stratégie et de réalisation.

### **LA JUSTIFICATION DU PROJET D'EVOLUTION STATUTAIRE**

La succession de réformes territoriales et la multiplication des outils (EPCI, TEN, PETR, METROPOLE, ...)

affaibliraient le rôle des syndicats mixtes gérant les PNR et feraient perdre en lisibilité et en efficacité les PNR sur leurs territoires, alors que pourtant leurs missions ne sont pas les mêmes, ni ne reposent sur les mêmes outils.

**Points Positifs :**

- distingue les PNR par un statut spécifique qui les différencie des syndicats mixtes, des EPCI, et autres structures territoriales ;
- donne de la visibilité aux PNR, en notant que parfois, par rapport aux textes les encadrant, la dilution de leurs actions et l'oubli de leurs missions fondamentales ont pu contribuer à affecter leur image et leurs rôles dans le paysage territorial actuel et son évolution,

**L'OBJET DE L'EPCA PNR**

**Points Positifs :**

- renforcerait les capacités des PNR à mener à bien leurs missions et donne de la visibilité en transformant certaines missions en compétences, par transfert de ces dernières, en notant que les signataires de la charte peuvent actuellement les exercer directement en les appliquant aux mesures et aux engagements correspondants de la charte qu'ils ont rédigée et adoptée ;
- centraliserait l'action du PNR et la coordination, voire le pilotage, sur son territoire ;

**Points de Vigilance :**

- revoir fondamentalement le précepte des PNR « *convaincre plutôt que contraindre* » ;
- lister toutes les compétences transférables suivant les objectifs du projet de l'EPCA PNR, et clarifier celles qui potentiellement le seront ;
- clarifier les conséquences d'absence de transfert de compétences d'EPCI pour la cohérence et la visibilité de l'action du PNR sur son territoire ;
- hiérarchiser les compétences obligatoirement transférables (sur le modèle de la décentralisation des compétences, avec des compétences obligatoirement transférées et des compétences transférées sur option) ;
- clarifier l'articulation avec les Comités Régionaux de la Biodiversité (parlement régional de la biodiversité, en parallèle avec le Comité National de la Biodiversité) et les Agences Régionales de la Biodiversité, qui, logiquement, constituent le bras armé des Comités Régionaux de la Biodiversité ;
- clarifier le transfert de la compétence des Espaces Naturels Sensibles entre les Départements et les PNR, en termes notamment géographique, budgétaire et droit de préemption ;

A cet effet, le CNPN rappelle son avis du 8 septembre 2020 sur le projet de SNAP, où il recommandait : « *En renforçant pour l'avenir, la finalité des AP 2, notamment les Parcs Naturels Régionaux (PNR) et les Aires d'Adhésion de Parcs Nationaux (PN), afin qu'elles constituent des territoires vraiment performants pour la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique. Leurs documents de gestion (charte, document d'objectifs, ...) devront prévoir des objectifs avec indicateurs et calendrier, comme la création d'AP1 et le maintien ou la restauration des continuités écologiques (code de l'urbanisme), le développement d'une gestion agricole intégrant la réduction d'intrants et l'augmentation de l'agriculture biologique et de l'agroforesterie, le développement d'une gestion forestière durable reprenant les méthodes de « Prosylva », la maîtrise calibrée de l'artificialisation, etc.* ».

**LA GOUVERNANCE DE L'EPCA PNR**

**Points Positifs :**

- l'ouverture à la société civile de la gouvernance des PNR, en notant que le Conseil d'Administration sera composé à 75 % de représentants de collectivités territoriales (Région, Département, EPCI, communes)

- l'affirmation de l'existence d'un conseil scientifique, en soulignant qu'il faudrait qu'il soit indépendant du CA, mais, par contre, qu'il soit représenté au CA par un collège spécifique (voir ci-après) ;

**Points de Vigilance :**

- existence d'une gouvernance déséquilibrée au CA avec 75 % d'administrateurs constitués de représentants de collectivités territoriales ;
- clarifier les modalités juridiques de sélection et de nomination des membres du CA ;
- profiter de cette occasion pour revoir la gouvernance, afin d'associer largement les acteurs du territoire à la gestion des PNR, notamment pour partager effectivement la gestion des compétences, qui donnerait une dimension novatrice au projet en y fédérant la société ;
- équilibrer, dans cette logique, les collèges du CA, entre notamment les collectivités territoriales, les catégories socio-professionnelles, les associations de protection de la nature et à vocation de culture et les scientifiques, en notant, dans le projet actuel, la faiblesse de la communauté associative et scientifique, eu égard au poids potentiel des collectivités territoriales et de catégories socio-professionnelles ;
- énumérer d'autres acteurs de la protection de la nature et de l'environnement, aux côtés des CEN ;
- réfléchir au statut d'EPCE ;
- prévoir la création obligatoire d'un conseil scientifique comme instance indépendante de réflexion et de recommandations (avec possibilité d'autosaisine), et sa représentation au Conseil d'Administration au sein d'un collège spécifique de scientifiques et personnes qualifiées, issus du CS, dont le président ou son représentant. Il faut aussi prévoir son articulation avec le CSRPN ;
- clarifier juridiquement les modalités de sélection et de nomination des membres du CS dans le cadre de l'EPCA PNR ;

A cet effet, le CNPN rappelle son avis du 8 septembre 2020 sur le projet de SNAP : « *Le CNPN recommande pour l'implication citoyenne d'instaurer des gouvernances d'AP équilibrées, de faciliter la participation des citoyens et des experts aux instances de gouvernance en leur accordant un rôle réel dans la décision et en donnant des autorisations officielles de participation à l'instar des décharges syndicales. Pour les scientifiques, la participation à ces instances (CA, CS, ...) devrait être prise en compte dans leurs activités statutaires et dans leur évaluation* ».

Le CNPN recommandait aussi de :

- *citer aussi les citoyens bénévoles, individuels ou organisés, qui s'investissent en tant qu'acteurs dans la création, la gestion et la gouvernance des AP2 et des AP1 (Aires Protégées 2 et 1 selon la recommandation du CNPN pour la SNAP, par parallélisme avec les ZNIEFF 2 et 1), et notamment les APNE qui sont nombreuses à être gestionnaires de RNN ;*
- *revoir (une fois de plus) l'équilibre des collèges dans la gouvernance des AP en augmentant la part des scientifiques et des associations de protection de la nature par rapport aux usagers de la mer et de la terre, et aux élus, afin que celle-ci soit plus efficiente* ;

Ainsi que :

- *d'installer une gouvernance dans les AP où toutes les catégories d'acteurs seront présentes et égales, en s'inspirant des comités consultatifs de gestion des RNN (R 332-15 du CE), et en veillant aux éventuels conflits d'intérêt ;*
- *de valoriser la présence de scientifiques dans les instances de gouvernance ou les CS d'AP en l'inscrivant dans leurs activités statutaires, afin d'encourager leur participation ;*
- *de valoriser la présence des bénévoles et des salariés dans les instances de gouvernance des AP, en prévoyant des temps d'absence officielle, au même titre que pour la représentation syndicale ;*

## **LES COMPETENCES**

Le transfert des compétences s'organiserait entre celles nouvelles et externes dont l'EPCA PNR disposerait (si les structures concernées l'acceptent, comme l'État, la Région, les Départements, ...) et celles internes que les EPCI formant territorialement le PNR lui transfèreraient, en notant que six compétences sont potentiellement concernées (deux doivent être au moins obligatoirement transférées à l'EPCA PNR) et les autres à la volonté des EPCI concernées.

### **Point Positif :**

- rappeler les compétences détenues par les EPCI présents dans un PNR et leur articulation avec le PNR ;

### **Points de Vigilance :**

- transformation de l'EPCA PNR en maître d'ouvrage délégué avec le transfert de compétences plutôt qu'en coordinateur, en assurant le pilotage exclusif de certains sujets (comme pour les Aires Protégées) ;
- disproportion entre les enjeux des six compétences transférables automatiquement, dont deux obligatoires (SCOT, GEMAPI, Plan de sauvegarde et de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, réglementation de publicité, promotion du tourisme intercommunautaire, itinérance) ;
- réaffirmer l'application de l'article L 362-1 du Code de l'Environnement sur la maîtrise de la circulation des véhicules à moteur ;
- absence de prise de compétences en matière de patrimoine culturel, alors que les enjeux de protection des patrimoines naturel et culturel sont sur le même niveau et participent aux socles territoriaux des PNR.

## **LES PAYSAGES :**

### **Point Positif :**

- clarifie et renforce la mission (ou l'objectif, dans le texte actuel) de protection des paysages, avec la charte valant « Directive de protection et de mise en valeur des paysages » au sens de l'article L. 350-1 du code de l'Environnement ;

### **Points de Vigilance :**

- longueur et lourdeur de la procédure d'élaboration et d'instruction de la « Directive de protection et de mise en valeur des paysages », notamment sur des périmètres étendus comme des PNR et interrogation sur son application (comme en témoigne le faible nombre de directives paysagères adoptées depuis une trentaine d'années) ;
- adéquation entre les calendriers de réalisation et d'adoption d'une « Directive de protection et de mise en valeur des paysages » et celui d'une charte de PNR ;
- articulation avec les termes de la Note technique du 7 novembre 2018 relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et à la mise en oeuvre de leurs chartes. Cette note fait référence au respect de la convention européenne du paysage du 20 octobre 2000 et la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages. Il est important de faire référence à cette convention européenne qui en donne une définition large.

## **LE PATRIMOINE NATUREL :**

Le CNPN note le nombre significatif d'aires protégées présentes dans les PNR, démontrant la valeur du patrimoine naturel présent et les actions menées pour le protéger, tout en remarquant que la création de ces AP n'est pas entièrement dûe aux PNR ;

### **Point Positif :**

- le souci des EPCA PNR de s'investir sur la protection du patrimoine naturel et de la biodiversité, sous condition que leur rôle se limite à la dynamisation et à la coordination de la politique de création et de gestion des espaces protégés sur leur territoire en lien avec les porteurs de projets et les gestionnaires d'espaces naturels existants.

**Points de Vigilance :**

- le souci des EPCA PNR de s'investir sur la protection du patrimoine naturel se traduirait par le transfert de nombreuses compétences en leur faveur, qui dépasse la simple coordination (création et gestion des Espaces Naturels Sensibles et désignation de leur gestionnaire, création des COPIL Natura 2000, établissement et suivi des DOCOB Natura 2000, création et modification des réserves naturelles, modalités de leur gestion, désignation de leur gestionnaire, et création de périmètres de protection). En dehors de s'interroger sur la pertinence de ces transferts de compétences et sur le déséquilibre de la gouvernance pour les gérer, leur gestion technique peut s'avérer dans certains cas difficiles en nécessitant des moyens budgétaires et en personnel adaptés;
- maintenir la responsabilité de l'État pour la création des RNN ainsi que la désignation de leur gestionnaire, afin de ne pas instaurer un régime à plusieurs vitesses, avec des RNN dans et en dehors des PNR, et de maintenir un dispositif cohérent et unitaire. Le maintien de cette compétence régaliennne, en réfléchissant à l'articulation avec l'EPCA PNR, semble logique, en réaffirmant l'intérêt de la diversité des structures gestionnaires ;
- réfléchir au rôle de l'EPCA PNR pour la protection du patrimoine naturel avec la mise en œuvre opérationnelle des actions que les gestionnaires concernés auront préalablement établies collectivement dans un espace dédié (« conférence des gestionnaires d'espaces naturels », soit au niveau de l'EPCA PNR, soit du CRB en déclinaison de la conférence nationale des gestionnaires d'espaces naturels mise en place par l'OFB);
- associer les acteurs du territoire, dont les associations environnementales et culturelles et les gestionnaires d'espaces naturels, à la délimitation des secteurs dont la biodiversité doit être protégée, en complémentarité des CEN.

A cet effet, le CNPN rappelle son avis du 8 septembre 2020 sur le projet de SNAP : « Le CNPN s'interroge sur l'expérimentation de simplification de la gouvernance d'AP superposées, en ayant en mémoire le projet précédent de l'État en 2014, pour lequel il avait marqué ses vives réserves. Il préférerait que soient déjà développés des espaces d'échanges et de concertation par territoire administratif, par catégorie d'AP ou en les réunissant, en profitant des CRB et de GT dédiés.

*Le CNPN recommande, en hypothèse de superposition de gouvernance et d'actions d'AP2 et d'AP1, que dans le cas où l'AP2 recouvrirait des AP1 (comme un PNR ou un PNM recouvrant des RNN), les principes qui doivent primer, eu égard à la diversité des outils et de leur gouvernance, sont ceux du mieux-disant environnemental, de la collaboration encadrée, d'un espace d'échanges équilibré entre gouvernance, de pluralité et d'égalité des gestionnaires et du droit constant».*

**LE PATRIMOINE CULTUREL****Point Positif :**

- le projet réaffirme, en termes d'objectifs de même niveau avec les autres thématiques, la protection des patrimoines naturels et culturels, et des paysages.

**Points de Vigilance :**

- profiter de l'opportunité pour affirmer et renforcer la protection du patrimoine culturel, afin de la mettre au même niveau que le patrimoine naturel. Le projet reste très évasif sur la notion de patrimoine culturel, qu'il importe de préciser en s'intéressant à ses formes matérielles comme immatérielles, en envisageant les patrimoines dans leurs dimensions historiques et héritées comme contemporaines et vivantes et, enfin, en développant un regard particulier sur les patrimoines hybrides à la fois naturels et culturels comme certains paysages, les savoir-faire de gestion de nature, etc ...
- disposer, à l'instar du patrimoine naturel, de compétences en matière de patrimoine culturel, afin de pouvoir le traiter sur le même pied d'égalité, comme le prévoient les textes afférents sur les PNR.

## L'AGRICULTURE ET LA FORET

### Point Positif :

- Volonté de s'investir dans la prise en compte des enjeux de biodiversité dans les espaces agricoles, en rappelant la recommandation du CNPN dans son avis sur le projet de SNAP du 8 septembre 2020, s'agissant notamment de promouvoir une agriculture et une sylviculture raisonnée.

### Point de Vigilance :

- Profiter de l'opportunité pour affirmer les enjeux de diversité biologique dans les espaces agricoles et forestiers et prévoir des dispositifs adéquats (objectifs dédiés, orientations socles, prise de compétences, ...), en notant que les acteurs concernés ne sont pas signataires de la charte, mais sont par contre maintenant représentés au CA.

**En conclusion**, le CNPN entend le souci des PNR d'une perte de visibilité dans le paysage territorial actuel et de l'intérêt d'une évolution de leur statut en EPCA avec des compétences transférées, notamment celles des EPCI, ce qui devrait leur permettre d'être identifiés plus nettement par rapport autres collectivités territoriales.

Cependant, le CNPN, émet, en l'état actuel du projet, des réserves notamment sur les points suivants :

- le statut juridique, où un parallélisme serait à développer avec les textes qui régissent les parcs nationaux;
- la gouvernance, où l'opportunité serait d'instaurer une gouvernance davantage partagée avec des collègues équilibrés;
- les missions des PNR (dénommés dans le projet d'EP « objectifs »), où il faudrait réaffirmer la prépondérance fondamentale de la mission de protection des patrimoines et des paysages;
- le conseil scientifique, où il faudrait créer des CS indépendants avec pouvoir d'auto saisine;
- le patrimoine culturel, où il faudrait profiter de l'occasion pour lui donner sa pleine dimension à l'instar du patrimoine naturel;
- les compétences en matière de patrimoine naturel, où il serait attendu que l'EPCA s'emploie dans la dynamisation et la coordination de la politique territoriale en faveur du patrimoine naturel, en partenariat avec les protecteurs et les gestionnaires d'espaces naturels sur le territoire du PNR;
- et l'intérêt de disposer au préalable d'un bilan de l'action des PNR, afin de contribuer à identifier les améliorations et les évolutions à apporter à l'outil PNR.

Le président de la Commission Espaces protégés du CNPN,



Roger ESTEVE

Le président du Conseil national de la protection de la nature,



Serge MULLER