

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

Séance du 22 mai 2019

AVIS DÉLIVRÉ AU MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE
PRÉALABLEMENT À L'AVIS D'OPPORTUNITÉ DU PRÉFET DE RÉGION RELATIF
AU PROJET DE PARC NATUREL RÉGIONAL MONTAGNE BASQUE

Le Conseil national de la protection de la nature, délibérant valablement,

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

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 règlement intérieur du Conseil national de protection de la nature pris par arrêté en date du 30 octobre 2018,

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

Président de séance : M. Roger ESTEVE

Rapporteur : Mme Elodie MARTINIE-COUSTY

Représentants du Préfet de région Nouvelle-Aquitaine : Mme Sophie AUDOUARD, DREAL Nouvelle-Aquitaine, Mme Joëlle TISLE, DDTM Pyrénées-Atlantiques, et M. Thomas BUNEL, Commissariat du massif des Pyrénées (CGET).

Délégation des porteurs du projet :

Nicolas GAMACHE - Conseiller régional délégué à la biodiversité,

Jacques BARREIX – Président de la Commission Syndicale du Pays de Soule,

Jean-Marie OCAFRAIN – Délégué de la Commission Syndicale de la vallée de Baigorri,

Jean-Baptiste LABORDE-LAVIGNETTE, Conseiller délégué à la Communauté d'Agglomération Pays basque,

Marie-Ange THEBAUD, Conseillère à la Communauté d'Agglomération Pays basque,

Jean-Pierre MIRANDE, Conseiller départemental Pyrénées-Atlantiques,

Coralie ARTANO, Chargée de mission à l'association des commissions syndicales,

Hélène DURAND, Chargée de mission PNR à la région Nouvelle-Aquitaine.

Le Conseil est saisi du projet de parc naturel régional Montagne basque au stade de l'avis d'opportunité.

Le Conseil entend le rapporteur et le représentant du préfet de région Nouvelle-Aquitaine.

Après avoir entendu la délégation des porteurs du projet, le Conseil fait part des observations suivantes.

Le Conseil rappelle les missions des PNR telles que mentionnées à l'article R. 333-1 du Code de l'environnement :

- Protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, 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 assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public,
- Réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et contribuer à des programmes de recherche.

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.

Ces observations ayant été formulées, le principe de l'opportunité **du projet de parc naturel régional Montagne basque est mis au vote. Le vote est favorable à l'unanimité.**

Le Conseil s'exprime donc favorablement sur la poursuite de la démarche de création du parc naturel régional Montagne basque. Il considère que la Montagne basque, en tant qu'entité biogéographique, par ses richesses naturelles, ses paysages, ses savoir-faire, ses patrimoines culturels, bâtis et historiques mérite d'être reconnue en PNR. Toutefois, il demande que ses observations formulées ci-dessous soient prises en considération dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire. **Le projet de charte devra être totalement pensé pour arriver à construire un vrai projet de territoire durable assis en priorité sur les fondements des objectifs de création d'un PNR.**

La gouvernance

- Le premier défi à relever est de **créer une gouvernance innovante et élargie** (sous la forme d'un syndicat mixte ouvert de préfiguration) pour élaborer le projet de charte. Elle doit intégrer les élus, les représentants des commissions syndicales gestionnaires des propriétés en indivision, mais aussi les associations environnementales et culturelles, les acteurs socioprofessionnels et d'utilisateurs, tous véritables acteurs du territoire. A ce stade, la concertation qui a eu lieu avec les acteurs n'a pas été assez inclusive de toutes les parties prenantes, principalement concernant les enjeux patrimoniaux environnementaux et culturels.

- **D'autre part, la création d'un conseil scientifique, dès à présent**, membre à part entière de cette instance de gouvernance avec voix délibérative, serait un réel atout. Il est essentiel que sous son égide soit mis en œuvre un inventaire des études réalisées potentiellement utiles à la définition du projet du futur PNR. On peut également envisager que soient lancés des programmes de recherche qui permettront d'en renforcer les fondements, notamment à propos du rapport des pratiques pastorales à la biodiversité et aux paysages.

- Enfin, le projet de charte devra préciser la gouvernance du futur PNR, en innovant quant à l'intégration de la société civile et la prise en compte de ses indispensables équilibres.

Le périmètre

- Le périmètre d'étude du PNR de la Montagne basque paraît ambitieux. Le Conseil ne demande cependant pas de modification du périmètre d'étude pour ne pas entraver la dynamique locale à l'œuvre. Lors de l'avis sur le projet de charte, les limites infracommunales du périmètre devront être précisées au regard des critères de classement d'un PNR, intégrant la participation et l'adhésion à la stratégie de protection du patrimoine naturel à la hauteur des enjeux exceptionnels de la chaîne pyrénéenne, comme pour les massifs des Aldudes, des Arbailles et d'Iraty.

L'agropastoralisme

Le projet tel que présenté et traduit jusqu'à présent, se polarise sur le pastoralisme : son maintien et son développement en valorisant les ressources naturelles, tout en permettant les autres usages. Le pastoralisme, comme la gestion forestière, ont un rôle fondamental à jouer pour la production et le maintien de la biodiversité et de la qualité paysagère. Ils doivent néanmoins être, de ce point de vue, réinterrogés.

Questionner les pratiques pastorales, pour les adapter aux enjeux du PNR, signifie notamment :

- évaluer la capacité de charge des espaces d'estive et les procédures de traitement parasitaire des troupeaux et plus largement des espaces agricoles ;
- évaluer très précisément les impacts de la pratique de l'écobuage sur les sites concernés, notamment au regard des enjeux de protection des espèces et des habitats, et prévoir son encadrement adapté, ou son arrêt selon les enjeux en présence ;
- travailler à l'intégration aux Commissions Locales d'Écobuage, si ce n'est déjà fait, des experts scientifiques susceptibles de porter cette évaluation environnementale et d'envisager avec les éleveurs les adaptations potentiellement nécessaires ;
- interroger l'évolution des pratiques saisonnières de l'estivage, en questionnant notamment les usages de l'étage intermédiaire ;
- réfléchir aux modalités de surveillance des troupeaux en estive, en particulier en lien avec le retour certain de grands prédateurs, dans le cadre duquel le PNR aurait un rôle fondamental à jouer en prévention et en accompagnement des acteurs.

Les importantes recherches sur l'histoire de l'environnement menées sur la montagne basque pourront être mobilisées pour penser dans la durée — y compris d'un point de vue prospectif — le rapport entre les pratiques d'exploitation des ressources (pastorales et forestières notamment) et la biodiversité.

Le patrimoine naturel

La Montagne basque, au sens biogéographique, constitue un espace exceptionnel qui abrite un riche et fragile patrimoine naturel, de renommée internationale, et qui met le territoire en responsabilité pour sa conservation, voire sa reconquête. Un tel constat demande à disposer d'une stratégie de protection du patrimoine naturel à la hauteur des enjeux, avec en priorité :

- la réalisation, dans les meilleurs délais, avant le projet de charte, d'un état précis de conservation des sites sensibles en termes de biodiversité et de l'évaluation de mise en œuvre des Documents d'Objectifs (DOCOB) existants des sites Natura 2000, et la production des DOCOB manquants, tant pour les espèces terrestres qu'aquatiques et les habitats naturels. A cet effet, un engagement de la Région Nouvelle-Aquitaine, de la Communauté d'agglomération du Pays basque et de leurs partenaires, associés aux services de l'État est nécessaire ;
- le recensement de trois couloirs de migrations des oiseaux considérés comme d'intérêt national (dont le col d'Organbidexka) en plus du couloir littoral, prévoyant de faciliter les passages migratoires pour la conservation du patrimoine naturel dans un contexte d'érosion de la biodiversité ;

- la création d'une coordination inter-sites Natura 2000 et autres sites naturels protégés et à protéger, et leur mise en réseau écologique ;
- la déclinaison des continuités écologiques du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires en les affinant aux échelles communales, notamment avec les ECE (Espaces de Continuités Ecologiques) de la loi biodiversité de 2016 ;
- le développement d'un réseau de sites naturels protégés pour des espèces et des milieux rares et menacés, emblématiques de la Montagne basque. La protection, avec des réserves naturelles ou des arrêtés de biotope (comme ceux pour les habitats naturels protégés), de secteurs de la Forêt d'Iraty et dans d'autres massifs forestiers en constituent un bon exemple ;
- l'anticipation du retour de grands prédateurs qui, de fait, perturberont les pratiques pastorales existantes, en prévoyant l'accompagnement des bergers (sensibilisation, formation des aides-bergers, présence nécessaire de médiateurs...) ;
- l'évaluation des possibilités de la production fruitière d'espèces anciennes résistantes et adaptées au changement climatique ;
- **La première mission des PNR est de protéger le patrimoine naturel, culturel et les paysages. Le projet de PNR devra faire l'objet d'une action préfiguratrice : une stratégie de protection du patrimoine naturel qui fonde son principal atout. Dans ce but, le Conseil demande aux porteurs du projet que cette action de préfiguration (Natura 2000, vieilles forêts...) puisse lui être présentée en amont du projet de charte.**

Les paysages

Il est important qu'en amont de la rédaction de la charte, l'analyse et la lecture des paysages et de leurs transformations (actuelle et à différentes échelles de temps) soient le moyen de réunir les acteurs du territoire autour d'un diagnostic partagé. Le paysage de la montagne basque devra par ailleurs être replacé à la croisée des perceptions différentes dont il fait l'objet afin de fonder la reconnaissance de sa valeur sur la prise en compte de tous les regards.

Le PNR pourrait répondre à un nécessaire renforcement de la politique des sites au sein de son périmètre, sur un état des lieux paysager à renforcer pour leur singularité, croisé aux enjeux de prise en compte des énergies renouvelables dans les grands paysages. A cet effet, il serait nécessaire :

- de définir une stratégie claire en matière de protection et de gestion des paysages, d'évolution des sites inscrits, des sites classés et des patrimoines historiques, outils peu utilisés dans les Pyrénées-Atlantiques,
- de construire une stratégie de tourisme de grande nature respectueuse des pratiques agropastorales et de protection des milieux et des paysages au niveau du massif et dans des secteurs stratégiques,
- de mettre en place des accompagnements nécessaires par des guides naturalistes, et formés aux paysages, sans évacuer les possibles et nécessaires interdictions d'usages de certaines pratiques dans des milieux fragiles (quads, motos, vélos et vélos électriques...).

L'urbanisme

Les orientations et leurs mesures de maîtrise de l'étalement urbain et d'un urbanisme respectueux de son environnement doivent être présentées et développées dans le projet de charte, de façon à faciliter, si besoin en était, la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec les orientations et les mesures de la charte. Il s'agit de limiter ou de restreindre le plus possible, l'étalement urbain et les constructions disharmonieuses notamment en entrée d'agglomération, ou dans les espaces agricoles (hangars et tunnels par exemple) et naturels.

L'eau

Le CNPN recommande:

- d'évaluer régulièrement la qualité et l'utilisation de l'eau selon les bassins versants ;
- de s'impliquer dans la conservation et la restauration des cours d'eau et dans les programmes de préservation des poissons migrateurs, en associant les fédérations de pêche et les associations environnementales ;
- d'évaluer les modèles piscicoles existants et de suivre leur évolution.

Enfin, le CNPN attire l'attention sur les textes juridiques qui encadrent la circulation des véhicules à moteur sur les voies ouvertes à la circulation et la publicité dans un parc naturel régional.

Conclusion

Une fois ces recommandations prises en compte et les objectifs environnementaux, paysagers et patrimoniaux clairement posés au travers de la stratégie préalablement évoquée, la gouvernance élargie mise en place, il conviendra de revenir sur le nécessaire équilibre à trouver entre activités socio-économiques existantes telles que l'agropastoralisme, et le tourisme, et nouvelles activités possibles pour que le projet de charte soit véritablement un projet de territoire co-écrit par les acteurs du territoire avec un accompagnement fort de l'Etat et de ses services pour assurer une bonne coordination avec les politiques publiques en vigueur.

Enfin, l'association étroite des services de l'Etat sera nécessaire, pour veiller à la bonne articulation avec l'Espagne sur les enjeux transfrontaliers et la cohérence des types de protection et de leur harmonisation entre les deux versants.

Le président de la Commission
espaces protégés du CNPN



Roger ESTEVE

Roger ESTEVE

Le président du Conseil national
de la protection de la nature



Serge MULLER