

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 06 juillet 2021

2021-14

**AUTOSAISINE RELATIVE A L'INTEGRATION DANS LES PARCS NATURELS
REGIONAUX (PNR) DE LA STRATEGIE NATIONALE POUR LES AIRES PROTEGEES
(SNAP)**

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 la protection de la nature pris par arrêté en date du 30 octobre 2018,

La Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP 2030), présentée par le Président de la République le 11 janvier 2021, et officialisée ensuite par l'article 56 de la loi portant «*Lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*», intègre les PNR dans le calcul des 30 % du territoire national terrestre et des espaces maritimes à classer et gérer effectivement en tant qu'aires protégées d'ici 2030, ainsi que la mise sous protection forte d'au moins 10 % du territoire national terrestre et des espaces maritimes.

Le plan d'action 2021/2023 de la SNAP 2030 prévoit, dans sa Mesure 5, de réaliser, d'ici 2022, un état des lieux exhaustif et qualitatif de la protection forte au sein des PNR et des PNM, des actions et des outils de spatialisation des enjeux de biodiversité au sein des chartes de PNR et des plans de gestion des PNM et, sur cette base, d'identifier les bonnes pratiques pour formaliser, le cas échéant, un guide de bonnes pratiques.

Sur proposition du président de sa commission « Espaces protégées », le CNPN s'est autosaisi le 14 juin 2021 de l'intégration dans les PNR de la SNAP et a produit le présent avis, voté à l'unanimité par la formation plénière (24 POUR, 0 CONTRE, 0 ABSTENTION), le 6 juillet 2021.

CONTEXTE

La biodiversité de notre planète s'effondre :

« *La nature décline globalement à un rythme sans précédent dans l'histoire humaine et le taux d'extinction des espèces s'accélère, provoquant dès à présent des effets graves sur les populations humaines du monde entier* », alerte le rapport de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) en 2019. Le rapport estime qu'environ 1 million d'espèces animales et végétales sont aujourd'hui menacées d'extinction, notamment au cours des prochaines décennies.

Publication de la SNAP :

Pour répondre à l'érosion de la biodiversité, sont engagées différentes initiatives au niveau national, européen et international.

Au niveau français, lors de la quatrième édition du « *One Planet Summit* » réuni à Paris le 11 janvier 2021, le Président de la République a annoncé la publication de la Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP 2030) et de son plan d'action 2021-2023. Elle ambitionne de protéger de manière effective 30 % d'espaces naturels terrestres et marins d'ici 2030, dont 10 % placés en protection forte (voir définitions des aires protégées et des aires protégées fortes dans la SNAP 2030).

La SNAP prévoit : « *Mesure 1- Développer le réseau d'aires protégées pour atteindre au moins 30% de couverture du territoire national et de nos espaces maritimes. Il s'agit d'étendre le réseau national d'aires protégées en créant de nouvelles aires protégées sur des zones ne faisant à ce jour pas l'objet d'une protection dédiée. **L'extension du réseau d'aires protégées s'appuiera sur la diversité des outils de protection français (parcs naturels régionaux, réseau Natura 2000, réserves naturelles, etc.)*** » (source : SNAP), p. 18.

La SNAP précise (p. 21) « *La déclinaison de la stratégie nationale pour les aires protégées dans les territoires (régions, territoires d'outre-mer, façades maritimes, bassins ultra-marins et à l'échelle éco-régionale) intégrera notamment le renforcement de la protection forte au sein même du réseau d'aires protégées existantes. Il s'agira de **consacrer la protection forte** de secteurs sensibles dans certaines aires protégées, **prioritairement** au sein des parcs naturels marins, du réseau Natura 2000, des **parcs naturels régionaux**, et des aires d'adhésion de parcs nationaux...* ».

Il faut noter aussi que la Stratégie européenne pour la biodiversité (SBE) du 20 mai 2020 prévoit de protéger d'ici 2030, 30 % des terres et 30 % des mers, dont pour chacun 10 % en protection forte, alors que la SNAP affiche de protéger 30 % de l'ensemble des biomes terrestre et marin, dont l'objectif d'atteindre 10 % en protection forte. La Convention sur la diversité biologique (CDB), avec les objectifs d'Aïchi, avait fixé en 2011 les engagements des Etats à la protection de 17% des zones terrestres et eaux continentales, et de 10% des zones marines et côtières, en notant que les objectifs étaient globalement atteints mais qu'ils souffraient d'une notable faiblesse dans la force des outils de protection remettant en cause les objectifs de conservation de la biodiversité.

Le rapport de l'IPBES de 2019 rappelle ainsi l'efficacité des aires protégées fortes comme solution pour la lutte contre l'effondrement de la biodiversité.

En août 2020 en France, « *les aires protégées, sans précisions des statuts, couvrent déjà 23,9 % de la surface terrestre et marine, dont 29,4 % de terre et 23,5 % de mer. Pour les aires protégées fortes, elles couvraient 1,76 % de la surface terrestre et marine, dont 5,57 % de terre et 1,52 % de mer. C'est donc sur les aires protégées fortes qu'il faut engager les efforts les plus importants* » (Source MTES : La France se mobilise pour les aires protégées).

Positionnement de la Fédération des PNR de France :

Le président de la FPNRF a intitulé l'éditorial de la newsletter des PNR de février 2021 « *Pourquoi nous allons échouer à inverser la courbe de l'érosion de la biodiversité ?* ». Dans son argumentaire, il précise « *Ne croyez pas que les Parcs naturels régionaux de France baissent les bras. Au contraire, nous sommes prêts à multiplier les collaborations avec l'ensemble des acteurs territoriaux pour que la biodiversité ne connaisse plus de frontières ou de limites administratives artificielles. Nous ferons notre part dans nos Parcs et en dehors, même si nous savons que c'est insuffisant...* ».

Dynamique de création des PNR :

Après les élections régionales de décembre 2015, la création de nouveaux PNR a connu une légère stagnation. Depuis, les Régions se sont approprié l'outil PNR et les procédures de création ont été relancées. Au 1^{er} mai 2021, 56 PNR sont effectifs. Les procédures en cours (voir tableau ci-dessous : 2+6) portent sur 8 projets. Le chiffre de 60 PNR devrait être atteint en 2022.

Les 56 Parcs naturels régionaux en France représentent 16,5 % du territoire français, plus de 4700 communes, plus de 9 millions d'hectares et plus de 4,4 millions d'habitants (Source : FPNRF).

DERNIERES CREATIONS DE PNR ET PROCEDURES EN COURS

2017	2018	2019	2020	2021 Procédure de création en cours	2022 et + Chartes prescrites pour la/les Régions
Sainte Beaume	Aubrac	Médoc	Picardie Maritime, Mont Ventoux	Corbières Fenouillèdes, Doubs Horloger	Brie et 2 Morins, Montagne Basque, Vallée de la Rance Rance et Côte d'Emeraude, Gâtine poitevine, Comminges Barousse Pyrénées, Berry
1	1	1	2	2	6

CONSTAT

Le CNPN se félicite de la publication de la Stratégie nationale pour la protection des aires protégées 2030. Il prend acte que les PNR entrent dans la SNAP et contribuent aux 30% de protection surfacique du territoire.

Il prend acte également du fait que les 10% du territoire en aires protégées fortes doivent se situer prioritairement dans certaines aires protégées, notamment les PNR. **La SNAP renforce ainsi l'objectif et les responsabilités des PNR en matière de protection de la biodiversité.**

L'historique « 2007 – 2021 » des avis rendus par le CNPN sur les stratégies concernant les aires protégées figure en annexe 4.

Le CNPN tient aussi à rappeler les fondamentaux des PNR tels que mentionnés dans le code de l'environnement (annexe 2).

- Article L. 333-1 : « *Un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier...* ».

- Article R. 333-2 : « Un PNR a pour objet de protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée... ».

Le CNPN considère que la mission de protection d'un PNR constitue le socle de son action sur lequel 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.

Le CNPN tient à rappeler le rôle central que jouent les PNR en matière de mise en cohérence des politiques publiques, et le rôle du Syndicat mixte pendant toute la durée de la charte. « *Le Syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc assure la cohérence des engagements des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés et de l'Etat, et en coordonne tant la mise en œuvre, notamment par une programmation financière pluriannuelle, que l'évaluation de cette mise en œuvre et le suivi de l'évolution du territoire...* » (L. 333-3 C. Env.).

L'intégration des PNR dans la SNAP en tant qu'aires protégées devant contribuer à la protection de la biodiversité et à la création d'aires protégées fortes constitue une évolution suffisamment importante pour que le CNPN précise ses attentes concernant la transcription de cette stratégie dans les chartes des PNR.

RECOMMANDATIONS DU CNPN POUR L'INTEGRATION DANS LES CHARTES DE PNR DE LA SNAP 2030

1 – ADAPTER LES CHARTES DE PNR AUX ENJEUX DE LA SNAP

En préalable, il convient de préciser que les PNR peuvent être considérés, eu égard à leurs missions, comme des territoires dans lesquels la protection de la biodiversité doit s'articuler à la protection des patrimoines culturels et au développement socio-économique. Il ne s'agit pas là d'objectifs séparables, toute attention portée à la biodiversité supposant une compréhension et une gestion de complexes socio-écologiques dont il s'agit de maîtriser les évolutions. La préservation de la biodiversité et celle de la diversité/identité culturelle peuvent ainsi être considérées comme deux préoccupations qui ont vocation à converger et à s'alimenter l'une l'autre. La question du paysage doit être positionnée à l'interface entre elles, dans la mesure où tout paysage constitue à la fois le reflet et le symbole (au moins potentiel) de la relation que les hommes entretiennent localement — et dans la durée — avec leur environnement naturel.

De ce point de vue, et même s'il peut devenir par lui-même un objet de protection, le paysage doit être d'abord considéré, dans le cadre d'un PNR, comme une clé d'entrée dans la complexité socio-écologique des environnements, et par conséquent dans les politiques à mettre en œuvre pour protéger la biodiversité elle-même. En tant que résultante sensible— accessible à tous — du rapport nature/société, il constitue un outil pour faire dialoguer les acteurs, croiser les regards autour des problématiques liées de la protection/gestion des patrimoines culturels/naturels et du développement socio-économique. Une politique du paysage ne peut ainsi se confondre avec celle de la protection des « paysages remarquables ». Elle doit d'abord se concevoir comme le moyen de lier les problématiques de l'action, de favoriser la participation et la convergence des acteurs, et ainsi de fonder la gestion d'un continuum territorial dans lequel la valeur ne peut être uniquement fonction d'un degré d'exceptionnalité.

Abordée ainsi, **la protection forte de certaines aires peut avoir pour critère principal la convergence entre un haut degré de biodiversité et une forte représentativité culturelle**, ou la possibilité d'atteindre à court terme cette convergence. L'aire fortement protégée peut être dès lors regardée comme un « haut-lieu », au sens d'un espace exemplaire dans lequel l'harmonisation des processus sociaux et écologiques est atteinte, et où elle mérite d'être préservée.

1 – 1 – ACTUALISATION DES CHARTES POUR INTEGRER LA SNAP

L'intégration des PNR en tant que contributeurs de la SNAP nécessite une actualisation des chartes. Le CNPN recommande que pour les projets de chartes de création de PNR et celles en cours de révision ou de renouvellement, le syndicat mixte de préfiguration ou de gestion intègre la contribution du PNR à la réussite de la SNAP, avec une orientation dédiée, dont des mesures et des engagements formalisés, précisant ses modalités de réalisation, intégrant les recommandations du CNPN.

Pour les chartes en cours d'application, afin de ne pas se priver de leur précieux apport à la réussite de la SNAP avec leur nombre, les surfaces concernées et la biodiversité que les PNR abritent, le CNPN recommande que les syndicats mixtes de gestion présentent, dans un délai de 3 ans, un addendum à la

charte pour les mettre en compatibilité avec les attendus de la SNAP, en prévoyant une orientation dédiée, avec des mesures et des engagements, et en intégrant les recommandations du CNPN.

1 – 2 – FORCE DES CHARTES POUR REALISER LA SNAP

La charte doit comprendre les engagements clairs et précis de ses différents signataires pour réussir la SNAP sur leur territoire, avec des objectifs et un échéancier de réalisation. Les engagements concernent les acteurs majeurs signataires de la charte : l'Etat (création RNN, APPB, labels, SRADDET...) et ses établissements publics (ONF, OFB, CLRL, ...), les Régions (compétence PNR, ambition de la charte, financement, création des RNR, ...), les Départements (politique des ENS, ...), les Communautés de communes et Communes (soutien aux aires protégées fortes, engagement d'en créer suivant les enjeux, traduction dans les documents d'urbanisme ...), ainsi que le rôle du Syndicat mixte gestionnaire du PNR (moyens à mettre en œuvre, animation, expertise, suivi...).

1 – 3 – STRATEGIE TERRITORIALE POUR REALISER LA SNAP

La charte doit développer une véritable stratégie de protection de la biodiversité, avec une orientation dédiée dont la réalisation de la SNAP, en s'appuyant sur les outils disponibles prévus : réglementaires, contractuels et fonciers.

1 – 4 – EVALUATION DE LA REALISATION DE LA SNAP PAR LE PNR

Le CNPN souligne l'intérêt de disposer d'un bilan de l'action des PNR en matière de protection, de gestion et de préservation de la biodiversité et du patrimoine naturel, ceci afin de contribuer à identifier les améliorations et les évolutions à apporter à l'outil PNR et de mesurer la contribution du PNR aux objectifs de la SNAP.

Le CNPN insiste sur la pertinence des indicateurs en termes d'évaluation de la réalisation effective des mesures et surtout des engagements de la charte, en prévoyant des indicateurs adaptés de l'évolution des paysages, ces derniers étant le support de l'aire protégée PNR et des protections fortes dans son périmètre.

1 – 5 – DISPOSER D'UNE CHARTE ADAPTEE A L'INTEGRATION DE LA SNAP

Pour rendre les chartes plus facilement accessibles à tous, le CNPN recommande une rédaction de charte plus synthétique, plus courte (maxi 100 pages) et plus opérationnelle également, avec des engagements clairs et ambitieux, afin qu'elle puisse être traduite plus facilement et sans ambiguïté dans les documents d'urbanisme, dans la création d'aires protégées fortes, de déploiement des outils associés et autres actes qui doivent l'intégrer.

L'échelle du plan du Parc doit être suffisamment grande pour être lisible, au minimum 1/80 000.

1 – 6 – DISPOSER DE MOYENS FINANCIERS POUR REUSSIR LA SNAP

Pour relever les défis d'une protection effective et efficace des espaces naturels, les PNR sont invités à développer en interne une ingénierie de projet apte à mobiliser les outils financiers ou de pilotage qui ont démontré leurs efficacité (LIFE, PNA...). Le législateur est également invité à développer des outils financiers et fiscaux à même d'inciter les propriétaires situés dans les espaces protégés, dont les PNR, à entreprendre des actions en faveur de la biodiversité (entretien, renaturation, concession de servitudes environnementales...).

2 – PROTECTION DE LA BIODIVERSITE ET DU PATRIMOINE NATUREL : la connaissance

La sauvegarde de la biodiversité passe tout d’abord par sa connaissance. Le CNPN recommande que les efforts d’inventaire soient intensifiés et systématisés en s’appuyant sur l’inventaire communal de la biodiversité, dont l’objectif est d’établir un « atlas de la biodiversité communale » (L. 371-3 C. Env.). Le PNR est essentiel pour sensibiliser les communes à cette démarche et la soutenir techniquement et, le cas échéant, financièrement.

La sauvegarde de la biodiversité suppose des dynamiques sociales en sa faveur. Le CNPN engage les Parcs à s’emparer fortement de cet enjeu : animation, formation, sensibilisation, sciences citoyennes, recueil et mise en valeur des savoirs locaux et des patrimoines locaux que constituent souvent certaines formes de biodiversité, accompagnement des engagements citoyens...

3 – PROTECTION DE LA BIODIVERSITE ET DU PATRIMOINE NATUREL : les zones potentielles d’aires à protection forte dans le périmètre de l’aire protégée PNR

La charte doit cartographier au sein des PNR les espaces abritant des espèces (espèces protégées, espèces bénéficiant d’un PNA), des habitats naturels et des écosystèmes à enjeu de conservation local et national (reporting DHFF et DO, expertise UMS PatNat, listes rouges, ...), valant patrimoine naturel.

La création d’aires protégées fortes doit s’appuyer sur les résultats des Atlas de la biodiversité communale, des inventaires ZNIEFF, les sites Natura 2000, et viser, pour celles le nécessitant, à assurer leur connexion écologique fonctionnelle. Elle doit aussi s’inscrire dans la mise en application de la TVB, via le SRADDET, en affinant et complétant les continuités écologiques dans le périmètre du PNR, et en créant des aires protégées fortes pour les réservoirs de biodiversité de la TVB. Pour le CNPN, la création d’aires protégées fortes doit être développée selon des enjeux de conservation identifiés au sein d’entités biogéographiques.

La gestion des aires protégées fortes, selon leur définition, doit veiller à s’inscrire résolument dans le mieux-disant environnemental pour les activités néfastes à la biodiversité en application du « significativement limitées ».

4 – PROTECTION DE LA BIODIVERSITE ET DU PATRIMOINE NATUREL : les zones de nature dite « ordinaire » formant l’aire protégée PNR

En parallèle des zones à forts enjeux de conservation justifiant la création d’aires protégées fortes, et devant le constat généralisé de l’effondrement de la biodiversité, le CNPN considère que l’idée d’une préservation des espaces naturels dits de « nature ordinaire » sans mesure de protection spécifique est largement insuffisante. Les concepts de *land sharing* (gestion sur le même espace de ses fonctions écologiques et productives) et *land sparing* (économie des terres pour les laisser à la nature) ne s’opposent pas, mais se complètent.

La notion de nature dite « ordinaire », qui ne nécessiterait pas de mesures de protection spécifique, est dépassée. Il devient indispensable d’assurer la sauvegarde et la qualité, notamment par les PNR, d’écosystèmes comme les pâturages extensifs, les prairies permanentes, les bocages, les forêts, etc., ces espaces présentant un intérêt particulier pour la sauvegarde de la biodiversité et la qualité des territoires et de leurs paysages. Les projets de PNR sur ces espaces devront toutefois démontrer leur représentativité vis-à-vis de ces écosystèmes à l’échelle du territoire national et la force de la charte (notamment à l’égard des documents d’urbanisme, qui régissent l’occupation des sol), avec ses mesures et les engagements correspondants, pour les protéger, pour les développer et pour améliorer leurs fonctionnalités écologiques.

En outre, une importante cohorte d'espèces animales et végétales est aujourd'hui largement tributaire de certains espaces agricoles et forestiers, comme les plantes et insectes messicoles, certaines espèces de bruants, les alouettes, les busards, les cailles, les perdrix, les outardes... Or, ces espèces sont fortement menacées par des pratiques agricoles qui homogénéisent les paysages et suppriment une large part de leurs ressources alimentaires. Aussi, la restauration et la conservation de ces écosystèmes vivants passent par une approche partenariale multi-acteurs sur de vastes superficies, et l'outil PNR présente les meilleurs atouts de succès pour de telles ambitions.

« *Un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le **patrimoine naturel** et culturel ainsi que les paysages **présentent un intérêt particulier**...* ». Dans le contexte actuel de changements globaux et d'effondrement de la biodiversité, il est plus que jamais nécessaire d'adopter une conception dynamique et évolutive du patrimoine. Il est attendu des PNR qu'ils soient acteurs en accompagnant et en soutenant les projets favorisant une libre évolution des milieux naturels, une amélioration de la santé et des fonctionnalités des écosystèmes et, lorsque le territoire s'y prête, une ambitieuse trajectoire de renaturation des milieux.

Les espaces de nature dite « ordinaire » peuvent ainsi profiter d'autres outils associés de conservation, davantage adaptés à des contextes territoriaux, venant en complémentarité avec ceux réglementaire et foncier de la SNAP, comme les mesures agri-environnementales, les chartes forestières de territoire, les ORE, ... Pour l'emploi de ces outils, des orientations, mesures et, surtout, des engagements doivent les accompagner dans la charte pour leur mise en œuvre significative et effective.

5 – PROTECTION DE LA BIODIVERSITE ET DU PATRIMOINE NATUREL : l'ensemble du périmètre de l'aire protégée PNR

5 – 1 - Maîtrise foncière :

La maîtrise foncière est un élément facilitateur pour mettre en œuvre la SNAP, notamment en ce qui concerne : la protection d'espaces naturels suivant des objectifs de conservation, ainsi que la reconversion des productions agricoles, la maîtrise de l'occupation du sol. Le CNPN recommande que les opérateurs fonciers institutionnels, le Conservatoire du littoral, les Conservatoires des espaces naturels, les Etablissements publics fonciers locaux et les SAFER s'engagent, en signant la charte, à développer la maîtrise foncière. Le CNPN rappelle la possibilité offerte par le PPAS (Programme Pluriannuel d'Activités de la SAFER) (art. R. 141-7 C. rural et pêche maritime). Le PPAS est établi pour une période de 5 ans en fonction des différentes missions de la SAFER notamment la protection de l'environnement. Le PPAS, par son caractère pluriannuel, est tout à fait adapté à la mise en œuvre d'une charte de PNR à condition que celle-ci fixe des orientations avec les mesures correspondantes pour lesquelles ces organismes se mobiliseront.

5 – 2 - Développement durable :

Les PNR « *ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux...* » (L. 333-1 C. Env.). Ils doivent, à ce titre, développer en partenariat avec les autres acteurs concernés des initiatives pour promouvoir une agriculture respectueuse de l'environnement (du type « biologique et agroécologique » et une gestion forestière fondée sur des dynamiques naturelles (du type « Prosylva »)), l'objectif étant d'arriver à des pourcentages supérieurs à la moyenne nationale.

Les PNR, en partenariat avec les acteurs du monde agricole, peuvent stimuler, inventer et déployer les nouveaux modèles, en accord avec les ambitions de reconquête de la biodiversité, de développement

des circuits courts, de labellisation de la qualité des productions, d'économie d'usages de l'eau, d'arrêt progressif des engrais de synthèse et des intrants chimiques, de réduction de la taille des parcelles et de diversification des productions, en favorisant et accompagnant l'installation d'agriculteurs partageant ces objectifs de transitions agricoles sur la base d'un engagement formel.

5 – 3 - Compétence GEMAPI :

La compétence GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) est un élément primordial pour la préservation des zones humides et la participation à l'objectif de la SNAP de mise en place de 10% du territoire en protection forte. L'article L. 211-7 C. Env. définit les compétences de la GEMAPI, qui concernent notamment **« la protection et la conservation des eaux superficielles de surface et souterraine, la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines »**. Il est donc fondamental que la compétence GEMAPI, avec ses actions sur le périmètre du PNR, fasse l'objet d'une mention spécifique dans la charte du PNR. Dans le cas où le Syndicat mixte de gestion du PNR ne prendrait pas la compétence GEMAPI, le CNPN recommande qu'une convention avec l'établissement public ayant la compétence GEMAPI mette en articulation et en complémentarité les actions de la GEMAPI et les mesures de la charte, dans le cadre d'une stratégie concertée et partagée.

Le CNPN insiste pour que dans la prise de la compétence GEMAPI, la gestion des milieux aquatiques soit traitée à l'instar de la prévention des inondations, et surtout, qu'avec une protection et une gestion adaptées aux milieux concernés, elle concoure à leur prévention.

5 -4 - Circulation motorisée :

Le code de l'Environnement précise (L. 362-1) que **« les chartes des PNR définissent des orientations ou prévoient des mesures relatives à la circulation des véhicules à moteur visant à protéger les espaces naturels »**. Le CNPN attend que les chartes définissent des espaces naturels sans aucune circulation motorisée de loisirs afin que, notamment, les zones en protection forte soient de véritables zones de quiétude pour la faune et de préservation des sols. Il appartient à la charte de prévoir un calendrier de court terme pour prendre les arrêtés municipaux correspondants et aux maires de se mobiliser pour mettre en œuvre leurs pouvoirs en matière de fréquentation motorisée des espaces naturels, dès lors qu'ils peuvent, **« par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques »** (art. L. 2213-4 CGCT).

5 – 5 - Sports de nature :

Les sports de nature ou activités de pleine nature connaissent un développement spectaculaire ces dernières années et peuvent être un facteur de développement local. Mais l'absence de maîtrise de ces activités peut se traduire par des perturbations importantes susceptibles de porter des atteintes notables à la biodiversité. Dans le cadre de la participation à l'objectif des 10 % du territoire en protection forte, le CNPN recommande que les chartes de PNR prévoient de faire inscrire dans le PDESI (Plan départemental des espaces, sites et itinéraires de nature) (L.311-3 C. Sport et L.113-6 C.Urb.) des zones de quiétude en interdisant (de manière permanente ou temporaire) ou limitant fortement la pratique des sports de nature.

Comme territoires d'expérimentation et d'innovation, il est important que les PNR soient des lieux d'observation et d'anticipation des impacts sur la biodiversité et de gestion à la fois de ces nouvelles

pratiques de nature et du développement allant localement vers la surfréquentation : randonnée pédestre, circulation motorisée sur certaines routes et tendances à la création de parkings.

5 – 6 - Urbanisme :

Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, PLUI, carte communale...) des communes et intercommunalités incluses dans le territoire d'un PNR doivent, dans un délai de 3 ans après l'adoption ou la révision de la charte, être compatibles ou rendus compatibles avec elle. La couverture nationale des PNR et les obligations en matière d'urbanisme qui découlent des chartes, font des Parcs de véritables outils d'aménagement du territoire et de protection de la biodiversité et des paysages.

Le CNPN recommande une délimitation précise des enveloppes maximum d'urbanisation, et une appréhension de l'évolution démographique de la population durant la durée de la charte, afin de pouvoir évaluer la compatibilité du projet de territoire développé dans la charte avec la protection du patrimoine naturel et des paysages, et le maintien ou la restauration des continuités écologiques avec leurs fonctionnalités, notamment sous l'angle de l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

Le CNPN rappelle la nécessité de préserver les continuités écologiques et leur prise en compte dans les chartes pour constituer la trame verte et bleue. La SNAP, avec l'objectif de 10% du territoire en protection forte, est un élément essentiel pour la préservation des réservoirs de biodiversité de la TVB. Les continuités écologiques ont été définies dans les SRCE qui sont maintenant intégrés aux documents de planification : SRADDET (métropole), PADDUC (Corse), SAR (Outre-mer). A cet égard le CNPN souligne que les chartes de PNR doivent être compatibles avec les règles du SRADDET et les objectifs du PADDUC en Corse et les SAR en Outre-mer.

Cette identification des continuités écologiques par la charte est d'autant plus importante que les documents d'urbanisme, qui sont inféodés aux chartes des PNR, doivent identifier, restaurer et préserver ces continuités, même si elles n'ont pas été intégrées dans la TVB, ce qui permet de renforcer cette exigence de leur intégration.

5 – 7 - Gestion forestière :

La forêt française couvre 31% du territoire métropolitain et elle est particulièrement bien représentée dans les PNR. Cette forêt est publique à 25 % : 9 % de forêts domaniales et 16 % de forêts des collectivités essentiellement communales, l'ensemble étant géré par l'ONF.

Ces forêts publiques abritent des espèces et des habitats naturels à enjeu de conservation, ainsi que des écosystèmes pas ou peu dénaturés. Elles constituent un potentiel facilement mobilisable pour participer aux 10% en protection forte. Le CNPN recommande que soient cartographiées dans les chartes les forêts publiques et soumises (avec le rôle prépondérant que doivent jouer les communes forestières) à classer en réserve biologique (intégrale ou dirigée) et recommande la création de RBI ou RBD de grandes surfaces pour qu'elles soient fonctionnelles et résilientes face aux changements climatiques.

Le CNPN recommande aux PNR de s'appuyer sur leur capacité à prendre des initiatives pour produire un avis circonstancié pour les projets de défrichements inférieurs à 4 ha.

5 – 8 - Littoral :

Le littoral français s'étend sur 5 100 Km et concerne 1 212 communes (métropole, outre-mer, lacs de plus de 1 000 ha). Ce territoire est soumis à une forte pression urbaine et subit les aléas climatiques (submersion marine, recul du trait de côte). Dans leur charte, avec leurs mesures et leurs engagements, les PNR ayant une façade maritime doivent démontrer pour les communes concernées par la loi littoral qu'ils apportent à l'application stricte de la

loi littoral. Leur charte doit cartographier les « espaces remarquables » selon le R 121-4 du code de l'urbanisme renforçant la loi littoral, ayant matière à la création d'aires protégées fortes suivant leurs enjeux écologiques, et des « coupures d'urbanisation » appuyant la loi littoral, selon le L 212-22 du code de l'urbanisme, afin d'assurer, suivant le cas, leurs connexions écologiques..

L'article L. 121-4 C. Urb. précise que « *Sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique : les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci...* ». Ces espaces naturels constituent donc des sites prioritaires à mettre en protection forte : leur désignation et leur cartographie doivent être précisées dans les chartes des PNR.

De la même façon, le code de l'urbanisme prévoit que les communes et intercommunalités doivent classer en espace boisé classé (interdiction de défrichement et de changement d'usage) « *les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune* » (L.121-27) : leur identification par la charte et les documents graphiques du PNR ne peut que contribuer au renforcement de cette protection. Il en va de même des espaces littoraux remarquables, pour lesquels le code de l'urbanisme prévoit que « Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. » (art. L. 121-23). La charte des PNR peut participer de l'identification de ces espaces tels qu'ils sont visés par l'article R. 121-4 V. urb., et imposer ainsi leur prise en compte par ces documents et décisions.

5 – 9 - Développement des « énergies naturelles renouvelables »

Les PNR ne sont pas exempts de la dynamique nationale en cours. Ce très fort développement, qui peut paraître une opportunité pour des territoires, souffre d'une absence de planification qui a pour conséquences de forts impacts sur les paysages, sur les espèces et les habitats naturels, agricoles ou forestiers, souvent remarquables, de certains PNR.

En vue de potentiels déploiements d'ENR sur leurs territoires, le CNPN recommande de disposer, en particulier lors de création de PNR ou de révision d'une charte, d'un schéma ENR, notamment éolien. De tels schémas permettent d'évaluer leur capacité à contribuer à l'atteinte des objectifs ENR et la compatibilité des projets ENR avec leurs enjeux territoriaux, notamment paysagers et patrimoniaux. Ces schémas poseront un document de référence collectif pour la durée de la charte et en seront partie intégrante. L'évaluation s'appuiera selon les doctrines nationales (hors sites naturels, agricoles et forestiers), les enjeux paysagers du territoire (identifiés dans le cahier des paysages de la charte ou le document de référence *ad hoc*), et les impacts potentiellement forts et aujourd'hui largement étayés sur la biodiversité, notamment pour l'éolien, concernant les espèces mobiles et leur statut (notamment espèces protégées, à PNA, à programme de conservation, LIFE, ...).

La cartographie de tels schémas précisera les capacités d'intégration paysagère et de compatibilité écologique, avec les zones compatibles ou pas, et celles potentielles aux ENR, qui relèveront d'une démarche ERC adaptée. Après l'éviter et le réduire technique et géographique, les mesures compensatoires aux impacts résiduels doivent être en capacité d'y répondre, avec le souci du pas de « perte nette » et de reprendre le projet si l'application de l'ERC n'est pas satisfaisante.

5 – 10 - Paysage :

La SNAP reconnaît (p. 8) la contribution des aires protégées à la protection des paysages, qui est une des missions fondamentales des PNR. La loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages établit un lien fort entre biodiversité et paysage, que les PNR sont incités à entretenir de

manière vertueuse en s'appuyant sur les marqueurs forts de leur identité paysagère que sont les écosystèmes et les agro-écosystèmes remarquables (bocage, marais, hauts-plateaux pastoraux...) ainsi que les paysages forestiers typiques (forêts de montagne, de plaine, méditerranéennes, forêts mûres,...), dont la conservation et la gestion devront intégrer les objectifs de maintien et de soutien à la biodiversité. Cette approche pourra concerner également les opérations paysagères liées à l'habitat et au bâti, en s'inspirant et en transposant (expérimentations) aux bourgs et villages ruraux des dispositifs du type « la nature en ville », intégrateurs de la biodiversité et des continuités écologiques. Les PNR sont en première ligne pour relever le défi d'une gestion intégrée des paysages, offrant un cadre de vie de qualité à l'ensemble de ses habitants. Ils doivent pour cela développer des méthodes d'observation de l'évolution des paysages et concevoir des outils permettant de s'appuyer sur eux pour en faire un outil de médiation, rassemblant les acteurs du territoire autour d'une lecture partagée des transformations écologiques, sociales et culturelles qui se reflètent en eux.

La charte doit comporter un cahier des paysages, abordant notamment les unités et structures paysagères, avec des orientations, des mesures et des engagements en articulation avec ceux de la charte ou les complétant, l'idéal étant de disposer d'un seul corpus d'orientations, de mesures et d'engagements dans la charte. Les mesures et les engagements relatifs aux paysages ont matière à être transcrits dans les documents et les règlements d'urbanisme par des engagements correspondants.

5 – 11 - Gouvernance du PNR et participation citoyenne

La participation des populations locales à la charte d'un PNR constitue une garantie de sa réalisation. Le CNPN recommande donc de favoriser la participation des citoyens et des associations, en instituant un collège ou une commission spécifique « Biodiversité », avec droit d'expression et vote consultatif.

Les PNR doivent être dotés d'un conseil scientifique indépendant avec une représentation officielle au sein du Syndicat mixte de gestion et avec pouvoir d'auto-saisine.

Les PNR doivent tisser et renforcer leurs partenariats avec les acteurs reconnus pour leurs compétences en matière de biodiversité (connaissance, gestion, vulgarisation...), ainsi qu'avec les réseaux d'utilisateurs et de communautés d'habitants interagissant avec les espaces naturels du territoire. L'animation soutenue du dialogue, de l'animation territoriale et de l'implication des habitants doit être renforcée. Les PNR doivent, à cet effet, développer cette gouvernance participative et s'impliquer dans sa mise en œuvre.

Le présent avis par auto-saisine a été adopté par le CNPN à l'unanimité (24 POUR, 0 CONTRE, 0 ABSTENTION).

Le président du CNPN
Serge MULLER



Serge MULLER

Le président de la CEP du CNPN
Roger ESTEVE



Roger ESTEVE

ANNEXES

Annexe 1 : Protection forte, définition : stratégie nationale pour les aires protégées

Une aire protégée sous protection forte est « *une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines, susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques de cet espace sont supprimées ou significativement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées* » (définition SNAP p 64).

L'ensemble des outils ci-dessous, sauf ceux en gras (ces nouvelles catégories de protection forte seront prises en compte en fonction de critères définis lors du premier plan d'action) sont reconnus comme des zones de protection forte :

- Cœurs de parcs nationaux
- Réserves naturelles
- Réserves biologiques
- Arrêtés de protection (de biotope, de géotope et d'habitat naturel)
- Périmètres de protection des réserves naturelles nationales après présentation en CNPN
- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage sous réserve de mise en place d'une gestion conservatoire dédiée
- Sites acquis par le conservatoire du littoral sous réserve de mise en place d'une gestion conservatoire dédiée
- Sites acquis par les Conservatoires d'espaces naturels sous réserve de la mise en place d'une stratégie permettant de pérenniser ces acquisitions
- La définition d'un outil existant ou nouveau adapté à la protection forte de forêts.

Annexe 2 : Références des textes législatifs et réglementaires concernant les PNR :

Articles L/R.333-1 et suivant du code de l'environnement

Article L. 333-1

« Un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier.

Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. A cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel. La charte du parc détermine pour le territoire du parc naturel régional les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, et les mesures permettant de les mettre en œuvre ».

Article L. 333-2

« Les parcs naturels régionaux situés dans les massifs de montagne constituent un instrument exemplaire au service de la protection de l'équilibre biologique et de la préservation des sites et paysages visés à l'article 1 de la loi montagne ».

Article R.333-1

« Créé à l'initiative des régions, dans le cadre de leur compétence en matière d'aménagement du territoire, un parc naturel régional a pour objet :

- 1° De protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ;**
- 2° De contribuer à l'aménagement du territoire ;
- 3° De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
- 4° De contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- 5° De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche ».

ANNEXE 3 : Avis et recommandations donnés par le CNPN concernant les PNR

Le CNPN s'est exprimé officiellement à plusieurs reprises concernant les PNR. Il l'a fait notamment dans le cadre de son avis sur la Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) et le projet de réforme des PNR porté par la Fédération des Parcs naturels régionaux de France.

CNPN avis (séance 26/01/2021) relatif à la SNAP :

Dans son avis sur la SNAP, le CNPN a affirmé sa position concernant les PNR.

« Mesure : renforcer l'ambition au sein des aires protégées :

La définition que la SNAP donne des aires protégées doit être compatible avec le reste du contenu de la stratégie. Ainsi, l'ensemble des périmètres de PNR ne peut pas être considéré comme une aire protégée : c'est notamment le cas des surfaces urbaines ou cultivées intensivement ».

Le CNPN recommande :

- De cartographier les espaces au sein des PNR et des aires d'adhésion des PN, qui répondent réellement à la définition de la SNAP, et de baser sur cette cartographie le calcul des surfaces d'aires protégées actuelles
- de réhausser notamment l'objectif de surface en agriculture biologique ou de gestion forestière s'inspirant des dynamiques (du type « Prosylva ») au sein des aires protégées, qui doivent non pas se situer dans la moyenne nationale, mais rechercher des objectifs supérieurs ;
- de proposer la création d'aires protégées fortes, pour arriver en fin de charte, à au moins 10% d'un territoire de PNR en protection forte »

Lettre et note du CNPN à la Ministre de la transition écologique 20/11/2020 sur l'évolution des statuts des PNR :

Fin 2020, la FPNRF a porté un projet d'évolution des statuts des PNR. Cette évolution concernait essentiellement le statut juridique du gestionnaire actuellement en syndicat mixte qui évoluerait en établissement public. Cette modification s'accompagnerait de transferts de compétences dans le domaine de la protection de la nature, la culture et le tourisme. Ce projet est toujours en cours de négociations.

Dans un courrier accompagné d'une note le CNPN a tenu à rappeler ces positions concernant les PNR.

« 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 aux 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'autosaisie ;
 - 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 ;
- 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 ».

ANNEXE 4 : références CNPN/PNR

- Avis CNPN : Stratégie nationale pour les aires protégées 2020/2030 et son plan d'action 2020/2023 (séance 26/01/2021, vote du 12/03/2021) ;
- Avis CNPN : relatif au projet de stratégie pour les aires protégées 2020/2030 et son plan d'action 2020/2023 (séance du 08/09/2020) ;
- Compte-rendu des débats de la CEP/CNPN : le statut et l'avenir de l'institution des PNR par le CNPN (séance du 22/02/2021) ;
- Note de constat du CNPN et lettre à Madame Barbara Pompili, Ministre de la transition écologique sur l'évolution des statuts des PNR (séance 20/10/2020, lettre du 20/11/2020) ;
- Réponse du 19 avril 2021 de la secrétaire d'Etat au président du CNPN concernant l'évolution du statut des PNR ;
- MTES : Guide du rapporteur - analyser les dossiers de PNR ;
- MTES : Guide de la délégation - préparer et présenter son dossier de création ou de renouvellement de PNR ;
- MTES : Guide des membres de la commission - examiner les dossiers de PNR ;
- Code de l'environnement : articles L/R 333-1 et suivants ;
- MTES : Note technique n° TREL1826915N du 8/11/2018 : relativement au classement et au renouvellement des PNR et à la mise en œuvre de leur charte ;
- Lettre du 14 juin 2017 du CNPN à Monsieur Nicolas Hulot, Ministre de la transition écologique solidaire concernant la réforme de la procédure de création des PNR ;
- Lettre réponse du 07 juillet 2017 de Monsieur Nicolas Hulot, Ministre de la transition écologique solidaire concernant la réforme de la procédure de création des PNR.