

COMMISSION ESPACES PROTEGES

DU CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

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

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

Séance du 13 décembre 2021

AVIS DELIVRE AU MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE PREALABLEMENT A L'AVIS DU PREFET DE REGION SUR LE PROJET DE CHARTRE RELATIF AU PARC NATUREL REGIONAL « GRANDS CAUSSES »

Pour le Conseil national de la Protection de la Nature et par délégation, la commission Espaces protégés 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,

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,

La commission Espaces protégés du Conseil national de la Protection de la Nature est saisie du projet de renouvellement de classement du parc naturel régional « Grands Causses », au stade de l'avis sur le projet de charte.

La Commission entend les rapporteurs qui rappellent qu'à l'issue d'un premier examen préalable conjoint le dossier avait été jugé insuffisamment abouti et avait fait l'objet d'une première note de suggestions. La visite de terrain s'est tenue du 6 au 8 juillet 2021 et a été suivie d'une deuxième note de suggestions. Le projet de charte, modifié pour tenir compte des suggestions des rapporteurs, a été transmis pour sa version papier début novembre 2021. C'est ce projet de charte qui fait l'objet du présent examen par la Commission au titre de l'article R. 333-6 du code de l'environnement.

Après avoir entendu la délégation des porteurs du projet, la Commission fait part des observations suivantes :

La Commission note la densité du contenu du projet de charte et le large éventail des thématiques traitées avec leurs multiples déclinaisons à travers des mesures, dispositions, sous-dispositions, encadrés, informations et articulations opérationnelles avec des annexes. Néanmoins, l'ambition du Parc concernant la protection du patrimoine naturel, en particulier au regard de la nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées, et l'affirmation de la charte comme document planificateur supérieur en matière d'urbanisme apparaissent insuffisantes.

La Commission reconnaît l'engagement du parc sur la maîtrise du développement éolien sur le territoire, mais il considère que cette nouvelle charte avait matière à franchir une marche environnementale supplémentaire pour mettre en adéquation les enjeux de conservation du patrimoine naturel et des paysages, mission première des PNR, avec ceux de la production d'énergie naturelle renouvelable comme, dans ce cas, avec l'éolien.

Après délibération, la Commission émet un avis favorable par 9 voix pour et 2 abstentions sur le projet de charte et son extension territoriale pour une durée de quinze ans, hormis le traitement de l'éolien sur lequel elle exprime sa réserve.

Cet avis favorable est toutefois assorti de recommandations et d'une réserve dans le cadre de la poursuite de l'instruction du projet de charte selon la procédure prévue à l'article R. 333-6 du code de l'environnement.

La Commission, suivant la note technique du 7 novembre 2018 relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux (PNR) et à la mise en oeuvre de leurs chartes, rappelle que *« les critères de classement ne diffèrent pas selon qu'il s'agit d'un premier classement ou d'un renouvellement de classement, même si dans ce dernier cas ils s'apprécient également au regard du bilan de la mise en oeuvre de la précédente charte et de ses effets sur l'évolution du territoire »*.

La Commission tient aussi à rappeler les missions des PNR telles que précisées à l'article R. 333-1 du Code de l'environnement, qui doivent guider la rédaction de la charte :

- protéger les patrimoines naturel et culturel, et les paysages, 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 l'accueil, l'éducation et l'information du public,
- réaliser des expérimentations ou à être exemplaire dans les domaines précités.

La Commission considère que la mission de protection d'un PNR constitue le socle de son action sur laquelle reposeront les contributions et les réalisations prévues. Le PNR mène ainsi une action de développement durable découlant — et s'appuyant sur — des fondamentaux de protection des patrimoines et des paysages qui caractérisent l'authenticité de son territoire et l'originalité de son projet.

En référence aux missions des parcs naturels régionaux, le projet de charte présenté en séance doit être finalisé au regard des recommandations et réserves suivantes, afin de poursuivre son instruction administrative dans le cadre des articles R. 333-6 et suivants du code de l'environnement.

Projet de charte du PNR

Le projet de charte est dense et volumineux et toute l'ambition portée en souffre quelque peu, en raison surtout de l'ampleur et de la diversité des orientations et des articulations entre elles et leurs annexes. La charte, avec toute la matière disponible et la force de ses orientations, est très/trop généreuse. Elle manque de fils conducteurs et le lecteur a du mal à percevoir à travers elle l'action motrice du PNR. Il n'est pas certains que le mode de rédaction facilite l'appropriation et une bonne compréhension de l'action du PNR et de ses enjeux, afin de constituer une référence pour les 15 ans de la durée de la charte.

La Commission recommande ainsi de :

- procéder à une relecture raisonnée de la charte pour en hiérarchiser le contenu, lui donner plus de lisibilité et faciliter son appropriation avec, si besoin, des simplifications ou des regroupements. La densité et la diversité des sujets traités menacent pour l'heure de ne pas donner une image suffisamment lisible de l'action du PNR. Des priorisations ou des mesures « phares », devraient en constituer l'armature ;
- afin d'éviter toute ambiguïté sur la nature des dispositions de la charte, respecter la terminologie du code de l'environnement, qui impose de distinguer « Les orientations de protection, de mise en valeur et de développement envisagées pour la durée du classement (...) Les mesures qui seront mises en œuvre sur le territoire classé (...) et, parmi ces mesures, celles qui sont prioritaires, avec l'indication de leur échéance prévisionnelle de mise en œuvre (...) un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard des mesures prioritaires de la charte. Ces dispositifs indiquent la périodicité des bilans transmis au préfet et au président du conseil régional (...) » (R. 333-3, II) ;
- généraliser l'emploi de la formule juridique type « *Rôle du Syndicat mixte* », au lieu de celui d' « *engagements* », qui concerne tous les signataires de la charte ;
- rappeler clairement en introduction de la charte (p. 37 sur les incidences juridiques de la charte) l'article L. 333-1 du code de l'environnement sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte et la référence supérieure que constitue la charte d'un PNR en termes de planification, et éviter le renvoi dans le projet de charte au SCOT Sud-Aveyron et ses productions (atlas ENR, PCAE, ...) ;
- faciliter la consultation de la charte et sa bonne appropriation par les acteurs, en :
 - intégrant un tableau avant le déroulé des axes, présentant (en les paginant et en les numérotant) les axes et leurs déclinaisons en mesures, dont les mesures phares, dispositions et sous-dispositions ;
 - mettant les tableaux d'indicateurs à la suite des mesures les concernant ;
- articuler de manière opérationnelle et juridique les mesures/dispositions/sous-

dispositions, et parfois les encadrés, des orientations de la charte, en prévoyant, si besoin, de faire évoluer des encadrés en mesures (par exemple, l'encadré sur la SNAP demanderait à figurer explicitement comme mesure) ;

- vérifier que juridiquement les annexes de la charte, pour celles qui sont concernées, constituent bien la déclinaison opérationnelle des orientations et des mesures, et seront considérées comme telles pour être mises en œuvre, tant en ce qui concerne le rôle du syndicat mixte que des engagements des signataires de la charte ;
- renforcer l'engagement des départements sur des thématiques données (Mesures 3, 29, 30), pour répondre à la symbolique et à la force que constitue formellement leur engagement, afin de dépasser la timide formule actuelle (« *Satisfaire autant que possible à l'atteinte des objectifs de la mesure, dans l'hypothèse où des dispositifs viendraient à être pris en la matière* ») : la charte fixe des orientations et détermine des mesures et dispositions pour les atteindre ;
- employer « *protéger* » au lieu de « *limiter* » (notamment p. 118 pour l'urbanisation des zones humides), et de manière plus générale des verbes plus forts et volontaires pour les dispositions (et pas « *envisager* », « *encourager* », « *inciter* », ... qui sont plus de l'ordre de la déclaration d'intention que d'une finalité de réalisation et de résultats) ;
- employer des verbes volontaires et forts quand il s'agit de la réalisation des engagements des signataires de la charte, notamment des intercommunalités et des communes .

Plan du PNR

La Commission salue le remarquable travail du PNR Grands Causses qui a produit un plan de parc au 1/75,000°. Une telle échelle permet à tous les citoyens résidant ou pas dans le PNR de situer et de visualiser le Parc et son action, et notamment aux intercommunalités et aux communes de localiser les mesures prévues dans la charte avec leurs engagements pour les réaliser.

La Commission recommande de :

- légendier le fonds de plan, notamment les limites administratives, dont celles des communes ;
- mettre en cohérence les « *Espaces où les aménagements sont proscrits* » de l'encart cartographique « *Garantir la vitalité de la TVB* » avec les « *Espaces majeurs de biodiversité à préserver* » du plan de parc. Ces derniers doivent constituer la référence.

Maîtrise du développement de l'éolien

L'exploitation du potentiel éolien du territoire du parc naturel régional des Grands Causses constitue une menace réelle pour l'avifaune, les chiroptères et les paysages notamment dans la perspective de la durée de 15 ans de la future charte. Les PNR ont la mission de protection du patrimoine naturel et des paysages et celui des Grands Causses à matière à s'y inscrire avec son rôle essentiel pour la survie de grands rapaces et la préservation de son authenticité paysagère.

La Commission fait part de sa réserve et recommande de :

- remplacer le titre du cartouche « *Carte de synthèse des enjeux éoliens liés à l'avifaune* » de l'encart cartographique par « *Document de référence territoriale pour l'éolien* », par cohérence avec les mêmes enjeux et document de planification éolien du PNR

Corbières-Fenouillèdes situé dans la même région administrative ;

- reprendre dans le cartouche de l'encart cartographique du « *Document de référence territoriale pour l'éolien* » la référence aux espèces à PNA avec les mêmes dégradés de couleur du document de référence du PNR Corbières-Fenouillèdes pour les espèces à enjeu PNA, par cohérence et par compréhension ;
- compléter le document de référence avec les zones d'exclusion et les enjeux paysagers, en s'inspirant du document de référence éolien du PNR Corbières-Fenouillèdes (p. 88 annexé à sa charte, approuvée par décret du 4 septembre 2021);
- affirmer que les projets situés en zone de sensibilité maximale (enjeux très forts) et sensibilité forte (enjeux forts), compte tenu des enjeux qu'ils révèlent pour les espèces concernées à PNA, n'ont pas vocation à accueillir d'équipements de grand éolien (hauteur supérieure à 12 m.), tant en création/extension qu'en opérations de « repowering » pour rehausser les mats ;
- mettre en cohérence ou expliciter, par cohérence et compréhension, les légendes du cartouche « *Carte de synthèse des enjeux éoliens liés à l'avifaune* » de l'encart cartographique et le tableau des pages 204 et 205 de cadrage des zones potentielles éoliennes sur le statut des parcs éoliens ;
- affirmer clairement en mesures et en engagements l'équipement de tous les mats éoliens en dispositif de bridage selon la note de cadrage de l'État figurant en annexe de la charte.

Extension du périmètre

Avec son extension, d'environ 50 000 ha, le PNR Grands Causses atteint maintenant la surface d'environ 380 000 ha. Cette surface appelle des recommandations afin que le PNR soit à même de remplir ses missions sur un vaste territoire, avec ses problématiques, ses missions et ses acteurs territoriaux. La Commission reconnaît le bien-fondé de l'intégration de la totalité du plateau du Larzac dans le périmètre du PNR.

La Commission recommande de :

- considérer le périmètre du PNR après l'extension projetée comme un maximum au-delà duquel le parc n'aura plus vocation à s'étendre.
- s'organiser avec les autres grands gestionnaires d'espaces naturels à statut particulier (notamment Grand Site de France, Patrimoine mondial de l'UNESCO, Natura 2000, ...), pour se répartir le territoire et les missions. Le PNR pourrait venir en complémentarité des autres gestionnaires d'aires protégées existants et développerait pleinement ses missions sur les autres espaces. L'instauration, en concertation avec l'État, d'un espace d'information et d'échanges entre gestionnaires et la référence au tableau de correspondance des missions des uns et des autres (dont la lisibilité est à revoir) annexé à la charte pourrait en constituer le socle technique et de gouvernance ;
- veiller à ce que le PNR Grands Causses dispose des moyens matériels et humains (montant des cotisations, des subventions, accès à des financements européens, ...) pour faire face à ses missions dans son territoire ainsi étendu ;
- réfléchir à l'organisation du PNR de manière à assumer sa taille et sa diversité, en l'articulant avec ses particularités territoriales, par exemple sous forme d'unités territoriales dédiées, afin de « coller » aux réalités de terrain.

Patrimoine naturel

La Commission recommande :

- dans le cadre de la contribution du PNR à la satisfaction aux objectifs de la Stratégie nationale des aires protégées en région Occitanie :
 - d'élaborer une stratégie visant à protéger, à distinguer et à valoriser des habitats naturels majeurs représentatifs du territoire (zone humide, pelouse, lande, forêt, géologie), en constituant un réseau d'aires protégées fortes, lié ou connecté aux espaces majeurs de biodiversité correspondants ;
 - de rappeler l'intérêt et la souplesse, pour application, des arrêtés préfectoraux de protection (habitat naturel, biotope, géotope) ;
 - d'actualiser et de renforcer les objectifs et indicateurs de la mesure 2 (prévoir seulement trois actions de protection en 15 ans n'est pas crédible) et les articuler avec la SNAP et l'annexe comportant les propositions de sites à protéger.
- de mettre en cohérence les « *espaces majeurs de biodiversité* » (voir plan du parc) et les « *lieux majeurs de biodiversité* » (voir encart cartographique sur la « *vitalité de la TVB* »), en généralisant la protection de tous les espaces majeurs de biodiversité, (qui correspondent aux réservoirs de biodiversité) et ne pas la limiter à ceux de zones humides. La protection des réservoirs de biodiversité de landes, de pelouses et de milieux boisés est toute aussi importante.
- dans le programme d'action à 3 ans, de prévoir une disposition visant à cartographier à court terme les stations d'espèces sauvages et d'habitats naturels à enjeu de conservation, notamment en exploitant/actualisant les données ZNIEFF et, si besoin, en développant la connaissance pour expertiser les territoires méconnus (priorisation d'atlas de biodiversité communale – ABC), afin de disposer de périmètres opérationnels pour les actions de protection (par ex, prise d'arrêtés préfectoraux de protection) ou de gestion conservatoire ;
- d'intégrer les références aux articles L. 113-29 et 30 du code l'urbanisme, relatifs aux « *espaces de continuités écologiques* », pour donner une meilleure traduction juridique et opérationnelle de l'expression « *protéger les continuités écologiques* » ;
- de tendre vers la généralisation des « *atlas de biodiversité communale* » avec la définition de priorités, d'un calendrier et d'indicateurs ;
- de mentionner les items de l'encart « *Aménagement, planification et enjeux de biodiversité* » devant faire l'objet d'une attention particulière au titre du rapport de compatibilité des documents d'urbanisme avec les dispositions de la charte ;
- de préciser le contenu de la s/disposition (p 88) concernant « *La démarche innovante et expérimentale soucieuse de tous les enjeux de biodiversité que pose la présence du loup sur le territoire* », eu égard à l'acuité de la thématique, tant nationale que surtout locale ;
- d'installer, en concertation avec l'État, un espace d'information et d'échanges entre les gestionnaires d'aires protégées et les acteurs de la conservation d'espèces protégées présents sur tout ou partie du territoire du PNR Grands Causses, notamment avec les opérateurs Natura 2000 et des plans nationaux d'actions, les gestionnaires de réserves naturelles de réserves biologiques, d'espaces naturels sensibles, des grands sites de France « *Gorges du Tarn et de la Jointe* », « *Vallée du lac de Salagou* », « *Cirque de Navacelles* » ..., et du patrimoine mondial de l'UNESCO « *Causses et Cévennes* », pour les coordinations et les articulations robustes en termes de complémentarité et de collaboration ;
- d'amplifier notablement les moyens dédiés à la protection et à la gestion du patrimoine naturel, notamment pour la réussite de la stratégie nationale des aires protégées et la

gestion des sites Natura 2000 dont le PNR est l'opérateur, avec là des postes dédiés, intégrant leur nombre, étendue et enjeux.

Géodiversité

La Commission tient à marquer une attention particulière à la géodiversité, qui façonne le territoire du parc.

La Commission recommande :

- d'identifier les sites devant faire l'objet d'une attention ou d'une protection particulière, dans le cadre de l'inventaire géologique régional ou d'un inventaire complémentaire ;
- de consolider les mesures en faveur de la géodiversité (éducation, signalétique...);
- de préciser l'articulation qui sera faite entre protection du patrimoine géologique et mesures compensatoires ;
- d'innover par des dispositions et engagements en faveur d'un développement non extractif de l'intérêt pour ce patrimoine, considérant la responsabilité particulière de la ville de Millau, hôte de la Bourse internationale des minéraux et fossiles.

Paysages et patrimoine culturel

La Commission recommande :

- A l'aide de l'Observatoire mis en place, d'accroître la connaissance scientifique du paysage pour réinscrire les paysages dans différentes échelles de temps (très longue durée, siècle dernier et dix à vingt dernières années, à l'aide de l'Observatoire mis en place — dont les ambitions pourraient être elles-mêmes étendues). L'objectif pourrait être de fonder une réflexion prospective partagée, notamment via les sciences participatives (recueil de photographies, témoignages oraux...).
- d'intégrer dans la charte à l'orientation « *Préserver la richesse paysagère* » les objectifs paysagers généraux figurant en annexe, pour améliorer la lisibilité et permettre une compréhension des relations entre la charte, son annexe et l'atlas des paysages ;
- d'articuler plus clairement les dispositions de l'orientation « *Préserver la richesse paysagère* », les enjeux (qui seraient plutôt des « Objectifs de qualité paysagère » ?) de l'atlas des paysages, et les objectifs paysagers généraux de l'annexe, avec les engagements correspondants dans la charte ;

Affichage publicitaire

La Commission recommande :

- de prévoir une disposition formelle de résorption de l'affichage publicitaire illégal (résorption mentionnée dans la charte comme « requalification des « points noirs » paysagers ») en prescrivant un diagnostic relatif aux dispositifs illégaux, un engagement effectif des communes fondé sur un calendrier d'actions de résorption ;
- d'intégrer les évolutions issues de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses

effets : nouvelle organisation des compétences à la suite du transfert du pouvoir de police de la publicité extérieure aux maires ou du transfert conditionnel de ce pouvoir ;

- de renforcer la question de l'intégration paysagère des dispositifs de publicité , qui ne doit pas être limitée aux sites remarquables

Urbanisme

La Commission recommande de :

- rappeler en introduction, parmi les incidences juridiques de la charte, la nécessaire mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec les orientations et mesures de la charte en application de l'article L. 333-1 du code de l'environnement et des articles L. 131-1 et L. 131-6 du code de l'urbanisme ;
- intégrer au projet de charte les objectifs et règles pertinents du SCOT « *Sud Aveyron* » pour renforcer leur application à l'échelle des 119 communes du PNR ;
- prévoir pour les communes et intercommunalités l'engagement de définir les tâches urbaines selon la méthode du CEREMA figurant en sous-disposition (Mesure 8) ;
- traduire l'objectif de maintien d'au moins 51 % du territoire en zone agricole en engagement des communes et intercommunalités et décrire sa mise en œuvre opérationnelle ;
- affiner l'engagement des communes et des intercommunalités à créer des logements dans leurs tâches urbaines, en reprenant les chiffres portés par la mesure 18 : 33 % en 2026, 40 % en 2030 et 45 % en 2034. L'engagement actuel ne parle que de 1/3 sur la durée ;
- inscrire dans les engagements des communes et intercommunalités, la protection et la restauration des continuités écologiques via l'outil « *Espaces de Continuité Ecologique* » prévu aux articles L.113-29 et L. 113-30 du code l'urbanisme. Cibler en particulier les corridors écologiques à enjeux et les points de perturbation pour la faune, dont la liste figure en annexe.

Maîtrise de la circulation des véhicules à moteur

La Commission recommande de :

- cartographier dans un cartouche spécifique les zones à enjeux où la circulation des véhicules à moteur est à encadrer sur les voies et chemins ouverts à la circulation ;
- prévoir les engagements des communes concernées à établir la réglementation adéquate à très court terme (3 ans), le PNR ayant été créé en 1995.

Forêt

La Commission recommande de :

- prévoir une mesure portant sur la production d'inventaires écologiques préalables à toute réalisation de desserte forestière, afin d'évaluer leur pertinence et leur tracé ;
- prévoir la réalisation d'inventaires écologiques pour intégrer les enjeux de biodiversité et de paysage aux plans de développement de massif forestier et plans de gestion ;

- apporter une attention particulière à l'impact des coupes et du débardage en cas de forte pente ;
- prévoir le développement d'une trame forestière favorable à la biodiversité, notamment sur la base des « *vieilles forêts* », en affirmant l'engagement des communes forestières ;
- préciser le rôle du syndicat mixte et la nature des mesures portées pour l'intégration de la biodiversité (ex : diversité des essences et des âges, îlots de sénescence et de vieux bois, allègement des travaux sylvicoles, ...) dans la définition des itinéraires sylvicoles.

Agriculture

La Commission recommande de :

- garantir la vocation initiale des terres agricoles, en culture et en pâturage, et des terres forestières, en tant qu'entités fonctionnelles, en les cartographiant au plan du parc et en les classant à ce titre dans les documents de planification (charte du parc) et en découlant, d'urbanisme (zones A et N du PLU, zones inconstructibles des cartes communales), à l'exception des constructions liées aux besoins des exploitations agricoles prévues au code de l'urbanisme. En raison de leurs vocations initiales prépondérantes à satisfaire les besoins alimentaire, économique, écologique et paysager, les terres agricoles et forestières n'ont pas vocation à être le support de champs photovoltaïques ou éoliens ;
- afin d'aller au-delà du point de vue de la maîtrise agro-pastorale de l'espace par la lutte contre la « fermeture », d'atteindre une meilleure connaissance des effets écologiques des pratiques agricoles et pastorales, ainsi que de leur évolution/adaptation aux changements, via par exemple la création d'un observatoire participatif des pratiques ;
- détailler, pour information et référence, dans un encadré spécifique de la mesure correspondante, les mécanismes de compensation des pertes de surface agricole suivant leur typologie (élevage, culture...), dans un souci d'équivalences et d'additionnalités écologiques ;
- expliquer, pour information et référence, dans un encadré spécifique à la mesure correspondante le maintien technique et administratif d'un pourcentage de surface agricole (51 % sur la durée de la charte).

Statuts du syndicat mixte

La Commission recommande de :

- dynamiser le fonctionnement du conseil scientifique pour qu'il contribue à définir une politique de recherche et propose des méthodes d'observation des changements écologiques et paysagers ;
- prévoir la capacité d'auto-saisine du conseil scientifique du Parc ;
- mêler délégués du syndicat mixte et membres du conseil de développement dans les commissions thématiques pour enrichir les échanges et confronter les idées ;
- enrichir la composition et la représentativité du conseil de développement pour intégrer la diversité des courants de pensées du territoire.

Le président de la
Commission Espaces Protégés

Le Président

A handwritten signature in blue ink, consisting of a long horizontal stroke with a small loop and a vertical stroke crossing it, followed by a long diagonal stroke extending downwards and to the left.

Roger ESTEVE