

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 : MTECT, DGALN/DEB, Tour Séquoia, 92055 La Défense cedex

Séance du 28 mai 2024

AVIS DELIVRE AU MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES
TERRITOIRES PREALABLEMENT A L'AVIS DU PREFET DE REGION SUR LE PROJET DE CHARTE
RELATIF AU PARC NATUREL REGIONAL DE L'AVESNOIS

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 décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature,
Vu l'arrêté de nomination au Conseil national de la protection de la nature du 27 mars 2022,
Vu le règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature approuvé par arrêté ministériel en date du 8 juillet 2022,
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,

Entendu ses rapporteurs, Philippe BILLET et Damien MARAGE

La Commission « Espaces protégés » du Conseil national de la protection de la nature est saisie du projet de charte du parc naturel régional de l'Avesnois dans le cadre du renouvellement de classement au stade de l'avis sur le projet de charte.

La Commission entend les rapporteurs qui présentent leur rapport mis à disposition de ses membres.

- Ils soulignent que la rencontre de très nombreux interlocuteurs, dans des contextes variés, a permis d'entendre une diversité de points de vue et d'approches, pour une meilleure compréhension des enjeux locaux et globaux à l'échelle du Parc. Les services de l'Etat ont été d'un précieux secours du fait de leur connaissance du terrain et des enjeux.
- Ils font part d'une **forte mobilisation des élus et partenaires lors de la visite de terrain** qui s'est déroulée les 6 et 7 mai 2024 et **qui a notamment permis d'éclairer l'histoire du Parc et le processus de révision de la Charte** et, notamment, le processus de concertation, la place de l'agriculture, et notamment la fragilité du système bocager, la qualité des patrimoines naturels et des paysages et des ambitions de la déclinaison locale de la SNAP, la requalification des espaces urbains. Les rapporteurs soulignent les qualités de l'équipe du Parc : dévouée, compétente, innovante, au service du territoire.

La Commission « Espaces protégés » tient, au préalable, à rappeler les missions des PNR telles qu'elles sont précisées par l'article R. 333-1 du Code de l'environnement :

- 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 être exemplaire dans les domaines précités.

Le CNPN 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 à ces missions, le projet de charte présenté en séance doit être finalisé au regard des recommandations suivantes, afin de poursuivre son instruction administrative dans le cadre des articles R. 333-6 et suivants du code de l'environnement.

La Commission formule les recommandations suivantes :

1/ Structuration de la charte

Le projet est structuré autour de 3 axes, 12 orientations et 27 mesures dont 11 mesures phare (p.35 de la charte). Le projet de charte est ramassé et synthétique avec 260 pages.

La Commission recommande de :

- Réduire le recours trop systématique à de très nombreux acronymes et *hashtag* qui nuisent fortement à la fluidité de la lecture et à sa compréhension ;
- Numérotter les objectifs de qualité paysagère (OQP) issus du carnet des paysages et les reprendre dans le projet de charte et dans le plan de parc, et également en termes d'engagements de protection et de valorisation.
- Affirmer l'engagement des signataires de la charte, notamment des établissements publics de coopération intercommunale et des communes, avec une terminologie adaptée, en la substituant aux multiples et répétitives « prises en compte », trop vagues. Il est attendu que les signataires s'engagent précisément et de façon opérationnelle.
- Clarifier la définition d'une mesure prioritaire (à réaliser à court terme) et d'une mesure phare (fondamentale sur la durée de charte).

2/ Protection du patrimoine naturel (mesures 3 et 4)

Le territoire est couvert à 60% par des ZNIEFF de type I, 9% par des aires protégées, dont 0,67% sont reconnues en zone de protection forte (selon le décret « zones de protection forte » de 2022), avec l'objectif d'atteindre 2 % au terme de la charte. Le PNR anime 5 sites Natura 2000 et un arrêté de protection des habitats naturels relatif à des sources pétrifiantes a été pris par le préfet. Le patrimoine naturel du PNR de l'Avesnois constitue le hotspot de biodiversité de la région des Hauts de-France. Par ailleurs, 70 % des communes disposent d'un Atlas de la biodiversité communale (ABC), l'objectif étant d'aboutir, en 2035, à une couverture communale de 100 %.

La Commission recommande toutefois de :

- Augmenter l'objectif de zone protection forte avec un passage de 2% (3300 ha) à 5% (7000 ha), en y incluant la forêt de 137 ha donnée par la Fondation des espaces naturels, laquelle forêt devrait être laissée en libre-évolution

- Réaliser un bilan des zones de protection forte potentielles selon l'article 2-2 du décret « zones de protection forte » de 2022 et formuler des propositions de reconnaissance en ZPF sur cette base.
- Envisager de classer en réserve biologique la forêt domaniale (9000 ha) et renforcer la contribution à la SNAP en travaillant avec l'ONF (mise en place de parcelles en libre évolution en forêt de Mormal) et en mobilisant l'outil « réserve naturelle" régionale ou nationale en milieu agricole et des indicateurs pertinents.
- Mieux mettre en valeur le patrimoine géologique et renforcer la prise en compte de ses enjeux (connaissance, protection et gestion)) en profitant des bonnes relations du PNR avec l'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM), notamment en conventionnant avec lui pour la réalisation de l'inventaire géologique
- Renforcer les liens entre le géopatrimoine et les autres enjeux : patrimoine bâti, biodiversité (mesure 3) et développer une stratégie opérationnelle de protection effective du géopatrimoine, s'agissant aussi des carrières en activité (plan paysager) de la préservation de « fenêtres géologiques » dans les carrières en fin d'exploitation
- Préciser dans l'engagement des groupements de communes et des communes la nature de la préservation des corridors écologiques, notamment en établissant des espaces de continuités écologiques dans les Plans locaux d'urbanisme, selon l'article L. 113-29 du code de l'urbanisme.

3/ Maitrise de l'urbanisation (mesure 22)

Le territoire du Parc est couvert par 2 SCoT (Sambre-Avesnois et Cambrésis), essentiels pour ce qui concerne la gestion de la densité et de la mise en œuvre de la politique « Zéro artificialisation nette » (ZAN). Cependant, si la charte fixe de nombreuses mesures en la matière, not. par la limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles par la mise en place d'une stratégie foncière (bâti et non bâti) à long terme par les EPCI et les communes, sa lecture ne permet pas de savoir comment le PNR anticipe et participe de la mise en œuvre de l'objectif ZAN, alors que les liens de compatibilité des SCOT et PLU(i) avec celle-ci en font un outil déterminant, s'agissant notamment de la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers.

La Commission recommande :

- que la charte identifie et reporte sur un document graphique les secteurs couverts par les documents d'urbanisme, ainsi que les secteurs de tension (not. sur le pourtour du PNR et, en particulier, Maubeuge) ;
- que la charte rappelle aux communes et intercommunalités les obligations de subordination des documents d'urbanisme à ses dispositions, ainsi que l'obligation de mise en compatibilité sous 3 ans des documents d'urbanisme avec la charte selon les articles L. 131-1 et 7 du code de l'urbanisme ;
- que la charte identifie sur une carte les données de la consommation foncière des 10 dernières années et fixe des objectifs de réduction de cette consommation, notamment en identifiant des espaces et secteurs qui ne peuvent pas être affectés par l'urbanisation (tout en y associant des indicateurs).

4/ Paysage (mesure 22)

80% des haies sont protégées dans les PLU, avec pour objectif de parvenir à 100% des linéaires de haies. Des objectifs de qualité paysagère (OQP) sont communs aux bocages et déclinés dans chaque Unité paysagère et le Parc s'est attaché aux paysages, avec notamment un plan « Paysage » développé avec les carriers. La Commission regrette cependant qu'un tel plan ne se soit pas véritablement attaché aux haies car une synergie et une solidarité s'opèrent entre

l'échelle locale de l'exploitation agricole et son réseau bocager et les aménités paysagères à l'échelle du territoire. Par ailleurs, le territoire est marqué par des projets de modification de la RN2 et d'extension d'un site portuaire industriel.

La Commission recommande de :

- Prévoir un plan paysage agricole et bocager, et l'intégrer dans le projet de charte et de plan en articulation avec la recommandation précédente sur la structuration de la charte ;
- Prévoir une approche en lien avec les habitants à la suite de la caractérisation et de l'identification des OQP et mobiliser les outils pertinents (Observatoire des paysages) ;
- Intégrer dans les documents d'urbanisme les OQP reprises dans le projet de charte et de plan, en termes de zonage et de prescriptions afin de formaliser les engagements pris ;
- Renforcer la dimension « paysage nourricier » dans toute ses composantes, à la fois alimentaires, sociales et écologiques, et mobiliser le concept de « une seule santé » ;
- Anticiper l'avenir du projet de modification de la RN2 et d'extension portuaire, en termes d'impacts paysagers et de compensation de ceux-ci.

5/ Aménagement du territoire et EnR (mesure 22)

Le territoire est marqué par des enjeux éoliens, en raison de son bon potentiel de développement des EnR, comme en témoigne un objectif cible de 145 projets potentiels et de division par 2 de la consommation énergétique et des émissions subséquentes. Il ambitionne de parvenir à une diversification des sources d'énergie, de baisser la part d'énergies fossiles et de mieux maîtriser la consommation (évolution des modes de vie et production) tout en protégeant le territoire des impacts en termes d'atteinte à la biodiversité et aux paysages et ceux qui sont liés à l'usage du sol. Il faut cependant mettre ces ambitions en adéquation avec les objectifs environnementaux d'un PNR.

La Commission recommande de :

- Poser une doctrine du PNR en ce qui concerne les zones d'accélération pour les énergies renouvelables (ZAENR), en intégrant les enjeux paysagers et de biodiversité et prévoir l'implication du Syndicat mixte de gestion du Parc dans la définition de ces zones ;
- Cartographier les zones qui n'ont pas vocation à accueillir du grand éolien ;
- Prévoir le soutien du PNR à la mobilité douce en milieu rural et dans le cadre de la politique du tourisme.

6/ Publicité et affichage extérieur (mesure 7)

La charte restreint la réintroduction à titre dérogatoire de la publicité aux zones agglomérées, dans un cadre qui doit rester exceptionnel. Elle prévoit que les règlements locaux de publicité RLP(i) devront prendre en compte et assurer la préservation des éléments paysagers (patrimoine bâti, vue...) identifiés par les PLU(i), les abords des monuments historiques, les sites à forte fréquentation et les repères patrimoniaux du plan de Parc. Il apparaît cependant nécessaire de procéder à un assainissement de la situation existante, avec une véritable politique de résorption des panneaux illégaux.

La Commission recommande de :

- Adopter des dispositions relatives à la résorption des panneaux illégaux, sur la base d'un inventaire, et fixer un indicateur de résultats (nombre de panneaux recensés et nombre de panneaux enlevés + programme d'identification et de démantèlement), avec un calendrier de moyen terme, en rappelant que, désormais, le pouvoir de police de l'affichage et de la publicité extérieure revient aux maires des communes.

7/ Changement climatique, Eau et Agriculture

Premier territoire des Hauts-de-France en matière d'Agriculture biologique, avec 170 exploitations en agriculture biologique, représentant une surface de 8 700 hectares, soit 11,5% des fermes du territoire, l'Avesnois connaît cependant, depuis ces dernières années, une évolution significative de l'occupation du sol : diminution de 2,6 % de la surface en prairies au profit des terres arables (+3%), coupures liées à l'artificialisation des sols qui génèrent des ruptures dans les continuités écologiques. Par ailleurs, 4'000 km de haies bénéficient de mesures agro écologiques pour un total de 11'000 km de sur le territoire et le parc est investi dans un programme agroforestier financé par le plan France 2030 (plus de 54 chaudières collectives sont implantées sur le territoire en association avec la Thiérache de l'Aisne).

Le parc accueille une régie des eaux de 750 communes, alimentant plus d'un million d'habitants, avec un lissage des tarifs (prix de l'eau identique sur tout le territoire). Plus de 54 millions de mètres cubes d'eau sont distribués par an. Les rapporteurs ont toutefois relevé la mauvaise qualité des masses d'eau superficielles et souterraines au sein même des espaces bocagers avec des prairies permanentes, liée à la rémanence de la pollution industrielle des années 50 et d'une défaillance des rejets de l'assainissement, mal contrôlés.

La Commission recommande de :

- Prévoir un accompagnement par le PNR en vue de l'amélioration de la qualité de l'eau et la réduction des pollutions industrielles.

8/ Circulation des véhicules terrestres motorisés dans les espaces naturels

Le projet de charte et de plan ne répond pas à l'obligation juridique de l'article L. 362-1 du code de l'environnement, au prétexte que le territoire serait peu concerné par ces activités. Le projet de charte prévoit pourtant, en accord avec la réglementation, la maîtrise du développement des sports de pleine nature respectueux de l'environnement notamment sur les espaces sensibles à la circulation des véhicules terrestre à moteur identifiés sur le Plan de Parc. Il est cependant surprenant, compte tenu de l'ancienneté du Parc, que les espaces concernés par la réglementation ne soient pas encore identifiés, que le nombre d'arrêtés municipaux pris ne soient pas connus et qu'il n'y ait pas de suivi de ce qui est fait.

La Commission recommande, dans le cadre d'une mesure prioritaire à réaliser à court terme (sous 5 ans), de :

- Cartographier au plan du parc les espaces à enjeux selon l'article L. 362-1 du code de l'environnement ;
 - Dresser un bilan des communes dont le maire a pris un arrêté réglementant la circulation des véhicules à moteur sur ces espaces ;
 - Intégrer dans la réglementation les véhicules deux-roues motorisés
 - Inciter les maires à prendre les arrêtés manquants, afin d'encadrer effectivement la circulation des véhicules terrestres à moteur dans les espaces identifiés selon l'article L. 362-1 du code de l'environnement
- Identifier des zones de quiétude et les reporter sur le plan du Parc.

9/ Evaluation de l'application de la Charte

Le projet de charte prévoit un dispositif d'indicateurs, mais il est incomplet (not. publicité et affichage extérieur, biodiversité, haies...) et ne concerne pas toutes les mesures envisagées.

La Commission recommande de :

- Améliorer la définition des indicateurs, notamment en termes chiffrées tant surfaciques que linéaires, et les mettre en corrélation avec les mesures envisagées (haies, surfaces

urbanisables, indicateurs en lien avec la biodiversité...), afin de pouvoir évaluer la mise en œuvre opérationnelle de la charte sur le territoire et d'en établir des bilans réguliers.

10/ Moyens et gouvernance

La Commission s'interroge que sur l'adéquation des ambitions de la charte avec la lisibilité de l'organigramme actuel, du fait des nombreuses composantes qui structurent la gouvernance du parc (comité syndical, bureau, commissions thématiques, assemblée générale des délégués, atelier citoyen, conseil scientifique, comité des signataires, conférence territoriale). Il serait souhaitable de lui donner une meilleure lisibilité en établissant un organigramme.

Par ailleurs, Le PNR ne dispose plus de conseil scientifique, explication ayant été donnée de la difficulté de recruter des scientifiques des Hauts de France, les centres de recherche et universitaires étant trop « éloignés » de l'Avesnois. L'argument n'est pas très convaincant et impose de dépasser ce « blocage » pour que le PNR dispose d'un conseil scientifique opérationnel.

La Charte établit en outre, mesure par mesure, une répartition des compétences entre ses différents signataires. L'intention est louable, qui permet bien d'identifier qui fait quoi mais il en ressort cependant un catalogue assez « indigeste » d'engagements de part et d'autre dans lequel on peine à retrouver le partage des responsabilités. Une structuration plus claire serait souhaitable.

Enfin, le syndicat mixte dispose de l'outil EVA d'évaluation de la Charte du Parc, qui mériterait d'être partagé avec les différents partenaires.

La Commission recommande de :

- Mettre à disposition l'outil EVA à l'ensemble des partenaires ;
- Etablir un organigramme plus lisible de la gouvernance du Parc ;
- Prévoir une association des habitants via notamment les associations naturalistes, en instituant un « Conseil de territoire » composé de citoyens, d'associations et d'entrepreneurs, afin de disposer d'un espace d'échanges et d'expression, et qui soit force de propositions et d'expertise citoyenne pour la mise en œuvre de la charte ;
- Renforcer les partenariats avec le monde académique et inciter les scientifiques à participer à la gouvernance du territoire ;
- Mieux faire ressortir les actions en propre du PNR, afin de renforcer la légitimité et la compréhension de ces actions par ses habitants,
- Récréer dans les meilleurs délais un Conseil scientifique et prospectif en veillant à un équilibre entre les disciplines représentées (sciences humaines et sociales et sciences de la vie et de la Terre), et lui donner une capacité d'autosaisine ainsi que les moyens de fonctionner, tout en prévoyant également la participation de son président ou de son représentant aux réunions du syndicat mixte.
- Travailler plus étroitement avec la Thiérache de l'Aisne pour préparer l'avenir du Parc.

Philippe Billet



Président de la commission « Espaces protégés »