

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 25 mars 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 DU GATINAIS FRANCAIS

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, Magali CERLES et Lucas BALITEAU

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

La Commission entend les rapporteurs qui présentent leur rapport mis à disposition des membres. Ils soulignent que la révision s'appuie sur un diagnostic détaillé et riche d'enseignements. Ils font part d'une forte mobilisation des élus et partenaires lors de la visite de terrain qui s'est déroulée du 12 au 14 février 2024, du caractère co-construit du projet de

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 réserves et 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 :

i/ Structuration de la charte

Le rapport de charte est structuré autour de 3 axes, 9 orientations et 30 mesures dont 7 mesures phare.

La Commission recommande de :

- La charte décrit les implications des collectivités pour sa mise en œuvre. En revanche, les **partenaires associatifs et institutionnels** sont listés à la fin de chaque mesure sans bien percevoir **comment les collaborations s'organisent**. Avec l'actualisation des ZNIEFF et le renforcement du réseau des aires protégées du territoire, dont la déclinaison de décret ZPF du 12 avril 2022, le Parc devra jouer un rôle **fédérateur d'animateur de réseaux d'acteurs**.
- Veiller à l'adéquation des engagements suivant la nature du sujet, afin de traduire la volonté de s'en emparer et d'y répondre. Des termes comme « *intégrer* », « *appliquer* », seraient plus aptes à traduire la volonté des collectivités et l'opérationnalité de la réalisation, que « *S'assurer de la prise en compte* », surtout quand des sujets relèvent de l'opposabilité (selon les articles L. 131-1 et 7 du code de l'urbanisme) là où le terme « *mettre en compatibilité* » est requis.

ii/ Périmètre et gouvernance

L'extension du périmètre proposée comprend 15 nouvelles communes qui se situent sur les extrémités du territoire dans 6 secteurs distincts, avec pour intention d'atteindre un territoire cohérent. Elle est significative (soit +20% en surface et + 40% en population).

La Commission recommande de :

- A moyens humains constants, arbitrer sur une extension raisonnable du périmètre ;
- Engager durant ces quinze prochaines années une complémentarité effective avec la Réserve de Biosphère, à partir d'actions mutualisées, une gouvernance croisée et des synergies entre acteurs,
- Intégrer a minima un expert forestier, dont un de l'ONF, au sein du conseil scientifique ;
- Veiller à la complémentarité EPCI-Parc, à partir de procédures ou d'outils communs ;
- Veiller à la pérennité d'un binôme fonctionnel présidence-direction.
- Prévoir une mesure ou une disposition sur l'implication citoyenne dans la mesure 29 sur l'implication citoyenne.

iii/ Moyens humains et financiers :

Actuellement, le PNR s'appuie sur une équipe de 44 agents dont 7 postes dédiés à l'environnement. Un déséquilibre est constaté pour la mise en œuvre des 3 axes du projet de

charte avec 25 postes affectés à l'aménagement et l'économie circulaire. L'organisation actuelle du pôle environnement apparaît insuffisamment calibrée.

La Commission recommande de :

- Préciser davantage l'adéquation des moyens humains, matériels et financiers vis-à-vis des ambitions de la charte : organigramme, capacités de l'équipe et besoins en formation, stratégie financière et crédits statutaires ;
- Corréler les moyens aux ambitions de l'axe 1, en dotant le pôle environnement de personnels pérennes pour engager des programmes pluriannuels multi acteurs autour de la protection, de la connaissance et de l'accompagnement des agriculteurs. Les deux CDD prévus pour l'actualisation des ZNIEFF et la mise en œuvre de la SNAP sont des signaux positifs apportés par l'État qui pourraient impulser une dynamique de réseaux d'acteurs et de projets pour les périodes suivantes. Le poste dévolu à l'accompagnement agricole semble prioritaire pour la charte du parc ;
- Veiller à maintenir des capacités d'actions du pôle médiation et transmission de l'axe 3, en apportant un budget d'investissement corrélé aux objectifs des différents axes ;
- Réfléchir à une sécurisation des actuels financements au travers de dotations statutaires au sein des statuts du comité syndical ;
- Poursuivre le concept des éco-conditionnalités avec les communes, quitte à les adapter et les étendre aux aides octroyées aux habitants et aux acteurs socio-économiques ;
- Conserver l'ingénierie financière et administrative du parc, qui permet de créer des effets leviers efficaces pour le territoire et ses habitants, avec une implication significative pour les patrimoines et l'agriculture et le développement de projets transversaux aux trois pôles.

Ressources et patrimoines naturels

Le projet de charte affiche des ambitions pour agir sur la connaissance et la préservation de la biodiversité remarquable et ordinaire (mesures 1 et 2). Il identifie les secteurs prioritaires de la SNAP et évalue à 11,9% les potentialités de protections fortes (ZPF). Il apparaît important d'analyser, pour la problématique « Trames vertes et bleues » le rôle des corridors pour les réservoirs de biodiversité, avec une réflexion sur la circulation de certaines espèces à enjeux et d'affirmer foncièrement la TVB. Un recrutement ponctuel est prévu pour la mise en œuvre territorialisée de la SNAP et l'actualisation des ZNIEFF. Par ailleurs, la mesure 4 expose les sites à enjeux géologiques et les intentions de protection. L'outil « Arrêté de protection de géotope » n'est en revanche pas mentionné.

La Commission recommande de :

- Revoir les objectifs de mise en œuvre de la SNAP, avec la déclinaison du décret ZPF, en, de manière générale :
 - o Pour l'État, ses établissements publics et ses services :
 - Elaborer un dispositif partenarial avec le PNR pour décliner le décret ZPF concernant les espaces potentiels relevant de son 2 -II et confier au PNR leur inventaire et leur évaluation pour proposer ceux qui sont éligibles à la reconnaissance en ZPF,

- Instruire ou soutenir la création d'aires protégées reconnaissables en ZPF, avec la perspective d' « *au moins 10 %* », selon l'article L. 110-4, I du code de l'environnement ;
 - Pour le Syndicat mixte :
 - Mobiliser les collectivités, les propriétaires et les exploitants des sites naturels remarquables et/ou des coeurs/réservoirs de biodiversité, et des zones à enjeu de conservation où le territoire est en responsabilité, en termes d'animation territoriale dédiée, afin de susciter leur protection suivant l'article 2-I ou leur reconnaissance en ZPF suivant l'article 2-II du décret ZPF.
 - Pour la Région :
 - Instruire ou soutenir les projets de création de « *Réserves naturelles régionales* » reconnues en ZPF selon l'article 2-1 du décret ZPF ;
 - Pour les départements :
 - Mobiliser leur politique Espaces Naturels Sensibles (ENS) en vue de satisfaire les objectifs de la SNAP et proposer les ENS éligibles à la reconnaissance en ZPF ;
 - Pour les EPCI/communes :
 - Proposer ou soutenir la création d'aires protégées suivant l'art. 2, I du décret ZPF
 - S'appuyer sur les statuts de l'art 2 – II du décret ZPF pour proposer et soutenir la reconnaissance des espaces naturels concernés en ZPF ;
- Développer la gestion des aires protégées ou éligibles à la reconnaissance en ZPF suivant l'art 1 du décret ZPF du 12 avril 2022 ;
- Veiller à suivre la réalisation de la mesure en identifiant : 1) les actions surfaciques de protection et de gestion/restauration des réservoirs de biodiversité, et 2) les actions linéaires de protection et de gestion/restauration des corridors écologiques, l'ensemble avec des indicateurs chiffrés actualisés.
- **Clarifier la carte de déclinaison de la SNAP**, exceptionnellement remise en séance et à intégrer au projet de charte, en précisant que les périmètres identifiés correspondent soit à des secteurs actuellement dépourvus de protection pour lesquels la notion d'« extension de réseau » prend sens, soit à des secteurs déjà protégés, ce qui suppose une intention de classement en ZPF. En effet, le travail cartographique qui priorise les intentions de protection est tout à fait intéressant, mais ce titre et l'intention de la carte sont à clarifier.
- **Présenter une déclinaison territorialisée claire des PNA** et des autres espèces et habitats patrimoniaux pour le territoire, dont l'implication du PNR ;
- **Agir activement sur les trames écologiques du parc** : noires, vertes, bleues, brunes, blanches et aériennes, en lien avec les collectivités et les acteurs socio-économiques, les agriculteurs notamment. Le PNR a réalisé un remarquable travail d'identification des continuités écologiques et des obstacles majeurs les concernant. Les continuités écologiques prennent tout leur sens en Ile de France avec les enjeux d'aménagements et de fonctionnalités écologiques du territoire en instituant une infrastructure verte en parallèle à celles linéaires. La commission recommande de décliner ce travail sur la TVB en engagements opérationnels selon un calendrier de moyen terme pour donner une consistance juridique aux corridors écologiques à travers notamment les Espaces de

- Continuités Ecologiques (selon les articles L. 113-29 et 30 du code de l'urbanisme), d'Espace Boisé Classé (selon les articles L. 113-1 et 2 du code de l'urbanisme), ou d'un règlement robuste du document d'urbanisme, afin de garantir leur intangibilité ;
- **Veiller à intégrer la conservation des sites géologiques remarquables dans la SNAP**, notamment au travers d'arrêtés préfectoraux de géotopes, en corrélant la mesure 4 avec la mesure 1 ;
 - Faire des dispositions de la mesure 7 sur la préservation et la valorisation du patrimoine archéologique la mise en œuvre d'une véritable stratégie partagée avec les partenaires scientifiques et institutionnels concernés
 - En lien avec la Réserve de Biosphère et l'ONF notamment, anticiper et organiser les problématiques de sur-fréquentation et d'usages impactant les patrimoines ou pouvant faire l'objet d'observateurs relais.

Paysages et autres patrimoines

En matière de paysages, le projet de charte s'appuie sur l'observatoire qui a été actualisé par les différentes communes et qui permet de constater une banalisation progressive des paysages. L'objectif du Parc est de réhabiliter certains paysages dégradés et de passer d'une évolution subie à une évolution choisie des paysages pour les projets de développement. Concernant le patrimoine archéologique, le Parc a une responsabilité de préservation et de valorisation qui apparaît dans la mesure 7, où une vraie réflexion de protection est à engager avec ses partenaires scientifiques, institutionnels, locaux et usagers.

La Commission recommande de :

- Modifier ou mettre en cohérence la carte fournie avec le plan du Parc. Celle-ci vise à protéger les monuments, les sites naturels, culturels et paysagers et décrit des aires vraisemblablement déjà protégées mais qui ne couvre pas toutes les aires protégées du territoire. De même, cette carte décrit les sites vraisemblablement déjà classés et inscrits sans lien avec la carte qui présente les objectifs de préservation des paysages. Aussi, les patrimoines autres que naturels et paysagers sont localisés : secteurs à forte richesse archéologique, sites patrimoniaux remarquables (dans quel domaine ?), protection d'immeubles au titre des monuments historiques.
- Pour éviter d'avoir accès à des informations patrimoniales plurielles et à des informations (partielles) de protections effectives et pour une bonne appropriation locale, **le porteur de projet prévoira une carte des protections actuelles tous patrimoines confondus et une carte représentant les enjeux archéologiques**, outre une carte sur les protections actuelles et les enjeux de préservation du paysage.
- Faire de la mise en œuvre des dispositions de la mesure 7 sur la préservation et la valorisation du patrimoine archéologique une véritable stratégie partagée avec les partenaires scientifiques et institutionnels concernés

Circulation des véhicules terrestres à moteur

Le PNR a identifié les zones à enjeu où la circulation des véhicules terrestre à moteur sur les voies et chemins est à encadrer et nombre d'arrêtés ont déjà été pris, selon l'article L. 362-1 du code de l'environnement. Néanmoins, le PNR en étant à sa 3^e charte, il serait attendu qu'elle réponde maintenant pleinement aux dispositions du code de l'environnement.

La Commission recommande :

- Compléter l'engagement « *Prendre des arrêtés pour interdire la circulation des véhicules terrestres à moteur sur les chemins traversant les secteurs d'intérêt écologique prioritaires de leur territoire, sauf aux ayants droit* », en fixant un calendrier de court terme et en rappelant que ce sont les voies et chemins ouverts à la circulation.

Urbanisme

Le PNR a engagé une action volontaire pour maîtriser l'urbanisme sur son territoire. Avec la loi « *Climat et résilience* » du 22 août 2021, le « *Zéro Artificialisation Nette* » est affirmé et dispose d'un cadre opérationnel à travers notamment les surfaces urbanisables attribuées aux SCOT notamment pour 2030. Pour le PNR, une stratégie serait à déployer pour s'adapter à ce nouveau contexte avec le choix des surfaces urbanisables à son échelle et celle à libérer en faveur de la biodiversité.

La Commission recommande :

- Accompagner la mise en œuvre du ZAN dans le territoire du PNR en déclinaison du SDRIDF avec ses perspectives opérationnelles par SCOT ou partie de SCOT, eu égard aux prévisions initiales, en posant une doctrine sur les priorités des surfaces à libérer et à valoriser pour la biodiversité.

Energies renouvelables et forêts

Le schéma de développement des énergies renouvelables et de récupération sur le territoire du Parc et de l'entière des EPCI volontaires est en cours d'élaboration. Une synthèse a été transmise aux rapporteurs en amont de la Commission. La trajectoire énergétique propose des choix de production, identifie des secteurs et analyse les effets sur le paysage. Les choix portent sur une accélération de la géothermie et du solaire, une augmentation d'installations au bois-énergie, la mobilisation de réseaux de chaleurs et du biogaz. Aucune éolienne n'est souhaitée. Des ambitions sont détaillées par secteur. Il apparaît que les orientations correspondent au gisement du territoire, composé de 30% de forêts. Deux installations de méthanisation supplémentaires semblent prévues pour produire du biogaz, à proximité des grands axes routiers.

La Commission recommande de :

- Corréler la charte avec le schéma des ENR, (annexer le schéma de développement des ENR à la charte du Parc pour que les orientations soient harmonisées et adoptées par les signataires de la charte). La Commission salue le travail réalisé pour produire le schéma des ENR, mais s'interroge sur sa consistance dans l'hypothèse où l'État ne le reprendrait pas dans ses engagements
- Veiller à une production durable du bois pour la filière bois énergie et qui repose sur la structuration d'une filière compatible avec la régénération des peuplements et le maintien d'espaces de biodiversité forestière
- Indiquer dans ce schéma que les projets de méthanisation ne pourront se réaliser qu'à l'issue de résultats concluants prévus dans la disposition 2 de la mesure 19.

Agriculture

Le Parc est composé de plus de la moitié de surface agricole. L'agriculture est exposée au changement climatique et elle joue un rôle déterminant dans l'expression du monde vivant, la

qualité de l'eau, du sol et de l'air et donc à la préservation du territoire dans toutes ses composantes. Lors de la précédente charte des expérimentations intéressantes ont été menées et ont pu encourager la profession à opérer des changements de pratiques. La mesure 13 apporte un soutien aux filières locales typiques du Gatinais et au développement de nouvelles filières. Elle prévoit notamment le développement de plans d'alimentation territoriaux (PAT).

La Commission recommande de :

- Faire de la mesure 13 portant sur la souveraineté alimentaire une mesure phare.
- Accompagner la profession dans des pratiques agroécologiques exploratoires et exemplaires et dans la structuration de filières durables et rentables.
- Conforter l'équipe du Parc pour faire du Parc un territoire d'innovations agricoles, à partir de programmes partenariaux pluriannuels qui accompagnent les agriculteurs vers des pratiques vertueuses pour l'environnement et la santé (pratiques, filières) ;
- Intégrer des intentions d'expérimentations de bandes messicoles en application des plans nationaux d'actions (PNA) messicoles et pollinisateurs ;

Dispositif d'évaluation

Le dispositif d'évaluation porte notamment sur 7mesure phare. Il s'appuie sur une évaluation en continue et pluri-annuelle (à 3 ans en 2029, à mi-parcours en 2033 et finale en 2038). L'évaluation de la précédente charte avait fait ressortir un nombre trop important d'indicateurs. Ce projet de charte comprend moins d'indicateurs mais les choix d'indicateurs de l'axe Ressources et patrimoines sont insuffisants.

La Commission recommande de :

- Reprendre et ajouter certains indicateurs de réalisation et d'impact pour l'axe ressources et patrimoines en particulier ;
- Insérer un tableau de synthèse pouvant jouer une fonction de tableau de bord.

Plan du parc 2026-2041

Le plan général du parc décrit clairement et de façon synthétique les secteurs à enjeux pour la préservation des patrimoines. Il localise aussi les espaces agricoles, forestiers et humides à préserver ainsi que les efforts à effectuer en densification d'urbanisation et d'intégration paysagère. Des observations ont été formulées pour les cartes thématiques adjacentes au plan.

Eau

La sobriété en consommation d'eau et les rejets industriels, agricoles et domestiques sont des problématiques qui concernent un réseau d'acteurs important au sein duquel le Parc doit apporter sa plus-value. Le projet de charte prévoit 3 dispositions ciblées pour améliorer la qualité de l'eau (mesure 11, mesure phare) qui répondent à des besoins du territoire : poursuivre son implication de service public d'assainissement non collectif (SPANC), limiter les ruissellements et agir pour la protection des captages d'alimentation en eau potable. Si un accompagnement est apporté à la profession agricole, cela devrait concourir à protéger la ressource en eau et agir sur deux de ces dispositions. Les dispositions prévues pour assurer une bonne gestion de l'eau sont par ailleurs pertinentes pour prévenir la raréfaction de la ressource.

La Commission recommande de :

- Compléter la carte portant sur la sauvegarde des milieux aquatiques et la qualité de l'eau qui ne décrit pas l'information au sud-est du périmètre. La zone étant blanche, il est supposé l'absence de données.
- Veiller à la collaboration et à la complémentarité avec les syndicats de rivière ;

Conclusion

Ce projet de charte est très complet. Il possède de nombreux atouts pour faire du parc un territoire de réussite et d'innovations dans les 15 prochaines années. Il s'inscrit dans la continuité de la précédente charte, avec des priorités nouvelles données à certaines mesures l'intégration de thématiques nouvelles (ZAN, ENR, ZPF, ...).

- **Une adéquation entre les ambitions de la nouvelle charte et les moyens sera à rechercher, en particulier pour le premier axe qui comprend le plus de mesures phares. En effet, l'équipe du Parc comporte des pôles assez déséquilibrés, qui s'expliquent par une optimisation des opportunités offertes par les politiques publiques, en réponse aux attentes sociétales. Cette révision de charte doit être l'occasion pour le PNR de s'organiser en réseaux d'acteurs et de porter des programmes pluriannuels ambitieux. Il doit consacrer les moyens nécessaires pour préserver et valoriser les patrimoines naturels, paysagers et archéologiques et ainsi stopper leurs dégradations insidieuses.**
- **Le Parc devra s'emparer pleinement du décret ZPF et donner corps à l'infrastructure naturelle qu'il a identifiée en oeuvrant aussi à maintenir et restaurer sa fonctionnalité écologique**
- **Le Parc devrait aussi devenir durant ces quinze prochaines années un territoire d'innovations agricoles autour d'appuis aux agriculteurs volontaires pour expérimenter de nouvelles pratiques agroécologiques qui participent à la restauration de corridors biologiques.**
- **Enfin, il serait cohérent de mutualiser les énergies entre le Parc et la Réserve de Biosphère. Une complémentarité tant dans la gouvernance que dans les actions et les acteurs serait vraiment pertinente.**



Philippe Billet

Président de la commission « Espaces protégés »