

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 3 juillet 2023

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 « MARAIS DU COTENTIN ET DU BESSIN »

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 CNPN,

Vu l'arrêté de nomination au CNPN 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 Jean-Philippe SIBLET

La Commission « Espaces protégés » du Conseil national de la protection de la nature est saisie du projet de charte du parc naturel régional « Marais du Cotentin et du Bessin » 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 le rapport mis à disposition des membres. Ils soulignent la **clarté et la qualité du projet de charte qui prend en compte les enjeux liés au changement climatique et le bilan de la précédente charte**. Ils font part d'une **forte mobilisation de l'équipe du Parc, des élus et partenaires lors de la visite de terrain** qui

s'est déroulée du 12 au 13 juin 2023. Le territoire bénéficie d'une **biodiversité remarquable, reconnue avec ses 38 891 hectares de zones humides labellisées Ramsar** qui abritent notamment d'importantes populations d'oiseaux d'eau, des prairies naturelles en zone de marais, des systèmes dunaires, tourbières, landes et le bocage. **L'équipe du PNR travaille en réseau et a su trouver sa place dans un contexte marqué par la montée en puissance des intercommunalités** (recherche de complémentarité). **Néanmoins, les rapporteurs manquent de visibilité sur les moyens du PNR.**

Le représentant du Préfet de la région de Normandie précise que dans le cadre de la révision de la charte, un avis d'opportunité favorable a été rendu sur le projet de renouvellement du classement et sur le périmètre proposé avec des demandes de précision concernant la non intégration des zones littorales (notamment les havres de la côte ouest). Il confirme la nécessité d'enclencher une réflexion sur le sujet pour la prochaine révision. Il rappelle que le PNR est fortement impliqué sur les enjeux liés au changement climatique et à son impact sur le niveau de la mer, sujet majeur identifié dans la note d'enjeux du Préfet et bien pris en compte dans le projet de charte, tout comme les autres sujets à fort enjeu mis en exergue dans l'avis d'opportunité. Il indique que la mise en œuvre de la SNAP s'appuie localement sur le Plan d'action territorial (PAT) qui, à ce stade, n'a pas identifié beaucoup de sites à placer sous statut de protection forte. Le PNR porte néanmoins un dossier complexe sur la reconversion du site de la Tourbière de Baupte en RNN, avec une forte problématique agricole. Il précise que les services de l'Etat travaillent en étroite collaboration avec les équipes du PNR qui gère notamment 2 RNN et anime 4 sites Natura 2000. L'adéquation des moyens avec l'ambition de la charte constitue un point de vigilance. Pour conclure, Il souligne la qualité, tant sur la forme que sur le fond, des documents produits, notamment du projet de rapport et du plan de parc.

Après avoir entendu la délégation des porteurs du projet, la Commission fait part de ses principales observations :

i/ un territoire engagé et une prise en compte des enjeux liés au changement climatique dans le projet de charte ;

ii/ des recommandations à formuler pour améliorer le contenu de la charte ;

iii/ l'inquiétude du CNPN sur les moyens du PNR pour répondre à l'ambition de sa charte qui donne lieu à une réserve.

A cet égard, 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.

Après délibération, le CNPN émet un avis favorable à l'unanimité avec une réserve sur le projet de charte et sur le renouvellement de classement du parc naturel régional « Marais du Cotentin et du Bessin » et son extension territoriale pour une durée de quinze ans.

Il accompagne également son avis de recommandations.

Vote :

Pour : 11

Abstention : 0

Contre : 0

La Commission Espaces protégés tient à rappeler au préalable les missions des PNR telles que précisées à 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.

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 la réserve suivante :

La Commission relève le **manque d'information sur l'adéquation des moyens humains, matériels et financiers vis-à-vis des ambitions de la charte qui comporte** 23 mesures, dont 16 mesures phares. Elle n'a pas de visibilité sur les capacités humaines et financières à honorer ces intentions. Le projet de charte ne comprend pas d'organigramme fonctionnel ni hiérarchique. Il ne précise pas non plus les besoins en formation ni l'évolution des compétences qui seront nécessaires.

La mobilisation des moyens financiers est peu détaillée et la Commission ignore si une stratégie financière a été établie pour mettre en œuvre cette charte. Cette réflexion semble d'autant plus nécessaire que le PNR est exposé à une **régression des crédits statutaires, en passant de 70 à 50% entre 2011 et 2023. Ce contexte financier fragilise la conduite pérenne des missions statutaires et exige pour l'équipe une charge administrative accrue en mobilisation de financements complémentaires**, souvent axés sur projets ponctuels et donc contradictoires à des actions au long court.

Dans ce contexte :

- **Evaluer les moyens budgétaires et humains pour mettre en œuvre chacune des ambitions de la charte**, en particulier l'ambition 1.
- **Disposer**, pour l'enquête publique, **des informations budgétaires des partenaires financiers pour soutenir la bonne réalisation de la charte.**
- **Etudier la faisabilité d'un renforcement des moyens statutaires du PNR afin de garantir une adéquation entre l'ambition de la charte et les moyens du PNR** (réévaluation des crédits statutaires, notamment régionaux, suite à la baisse enregistrée entre 2021 et 2023, ...).

La Commission formule les recommandations suivantes :

La Charte, ses mesures et leurs évaluations :

- **Réduire le nombre de mesures phares** qui constituent 70 % des mesures pour délivrer aux habitants, partenaires et acteurs une meilleure vision à 15 ans des mesures les plus emblématiques de la charte qui constitueront, dans la durée, le socle de son action.
- **Réduire le nombre d'indicateurs de suivi et d'évaluation** en privilégiant les indicateurs représentatifs, qui relèvent de l'action propre du parc de préférence et en veillant à proposer des valeurs cibles qui permettront d'évaluer correctement les mesures et à organiser les informations correspondantes de façon itérative dès le démarrage de la charte pour faciliter ces reportages. La boussole de la résilience est une approche complémentaire très intéressante et à conserver. Prospective, elle permettra de souder les acteurs et parties prenantes autour des actions conduites autour de la transition écologique.
- Clarifier l'articulation juridique et opérationnelle du chapitre préalable juridique « *Mise en œuvre de la charte* » de ceux déclinant la partie opérationnelle de la charte à travers ses orientations/mesures. Des informations dans l'un ou l'autre des chapitres se complètent ou se renvoient l'un à l'autre, faisant perdre à la charte en lisibilité et en opérationnalité en cherchant la référence complète officielle.

Le plan du parc

- **Compléter le plan de parc avec les limites communales, afin de s'inscrire dans la note technique PNR du 7 novembre 2018 préconisant : « *Le fond de plan utilisé doit permettre une identification claire des communes* »,** et de lier les engagements des communes au territoire où elles sont en responsabilité en termes de lisibilité et d'opérationnalité. A cet égard, les engagements doivent être précis et volontaires dans la formulation pour contribuer à la réussite de la charte en complémentarité du rôle du PNR ;

En matière de périmètre et de gouvernance

- **Disposer d'un conseil scientifique et d'une animation dédiée**, en prévoyant dans les statuts ou le règlement intérieur du PNR, notamment sa capacité d'auto-saisine, la valorisation de ses avis (site dédié, diffusion, ...) et son articulation avec d'autres conseils scientifiques, comme le CSRPN, afin d'assurer des réflexions et des travaux prospectifs. Il importe aussi pour le parc de se doter d'une vision intégrée et transversale, multithématique. Cela répond d'ailleurs à l'ambition « 1 » du projet de charte, visant à bâtir collectivement une nouvelle vision. La contribution des scientifiques est un gage de contenus robustes comme socle de réflexions, et, de transitions. Aussi, le conseil scientifique pourra apporter une analyse riche d'enseignements au moment des évaluations et constructions de la future charte. En cas de difficulté de mobilisation de scientifiques à compétences plurielles, la mobilisation de scientifiques pourra le cas échéant être conduite à l'échelle des interparcs normands, ou encore en mobilisant des membres du CSRPN, ceux de la commission Stratégie par exemple.
- **Réduire le nombre de « villes-portes » aux villes les plus stratégiques pour le parc**, compte tenu des moyens à y allouer.
- **Pour la charte suivante, préparer avec la gouvernance stabilisée une extension de périmètre**, pour une meilleure adéquation et articulation avec les compétences et

ingénieries renforcées des communes nouvelles et EPCI et travailler sur l'intégration des hâvres de la côte ouest en continuité du périmètre actuel, comme ceux de Port Bail et de Surville.

- **Renforcer la mobilisation citoyenne et participative.** - Réfléchir à constituer un « *Conseil territorial* », composé de citoyens et de représentants associatifs, afin qu'en parallèle au « *Conseil scientifique* », les habitants et les acteurs du territoire puissent être force de propositions et d'expression notamment sur les thématiques où le PNR les consulterait et les associerait à ses actions.
- Renforcer les engagements des communes, qui sont déterminants pour la réalisation de la charte sur leur territoire où elles sont en responsabilité. Ils doivent être clairs et volontaires dans la formulation pour contribuer à la réussite de la charte en complémentarité du rôle du PNR. A cet égard, les EPCI et les communes doivent s'engager à prendre l'avis du PNR sur les projets de construction et d'aménagements et à l'intégrer dans leurs décisions, en harmonie avec les orientations/mesures de la charte qu'elles ont adoptée.

En matière de moyens humains et financiers :

- **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.
- Pour réussir toutes ces transitions et conduire raisonnablement les actions liées à la culture et à l'éducation :
 - renforcer le personnel dédié à l'ambition « 1 ».
 - veiller aussi à doter l'équipe du PNR de moyens et de méthodologies axés sur l'accompagnement au changement ainsi que d'une ingénierie financière proportionnée aux ambitions, qui permette de créer des effets leviers effectifs pour le territoire.
- Etudier l'opportunité d'établir un contrat de territoire Région-EPCI-PNR pour mutualiser, financer et porter des projets de territoire pertinents.
- Avec l'Agence de l'eau Seine Normandie et les collectivités concernées, **constituer un espace de concertation et d'articulation, animé par le PNR, où les collectivités ayant pris la compétence « Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations » (GEMAPI) se retrouveraient en complémentarité et en cohérence. Une convention cadre de partenariat avec les structures GEMAPIennes serait à étudier**, pour que la GEMAPI soit humainement et financièrement le mieux articulé possible à l'échelle du territoire du PNR. En effet, le parc joue historiquement un rôle important en matière de gestion des milieux aquatiques, en lien avec les Associations Syndicales Autorisées (ASA) pour la gestion des niveaux d'eau et la préservation des zones humides. La prise de compétence sur la GEMAPI est désormais éclatée en plusieurs instances à l'échelle du parc. Dans ce contexte, **une coordination par le parc des actions à l'échelle des marais semble essentielle**, ce qui suppose de clarifier correctement, par exemple au travers d'une convention cadre de partenariat, l'articulation des actions de chaque partie et l'attribution des financements correspondants pour le parc (% fléché via la fiscalité GEMAPI, en concertation étroite avec la conduite du programme de l'Agence de l'eau Seine Normandie.

Pour conduire l'ambition « 1 » axée sur l'établissement d'une vision partagée

- Déployer largement les dispositifs de sensibilisation et de mobilisation citoyenne de l'OFB (ABC, aires éducatives) de telle façon à créer une émulation sur l'ensemble du territoire.

Pour conduire l'ambition 2 axée sur le patrimoine naturel et paysager

- **Doubler au moins l'objectif cible de surface en protection forte établi à 1,6% pour 2040.** Des protections réglementaires au sens de l'article 2-1 du décret « *Zone de protection forte* » du 12 avril 2022 doivent être envisagées dans tous les secteurs à enjeux et, notamment, dans les zones humides et les landes telles que celles de LESSAY. La création de réserves biologiques dirigées et intégrales en lien avec l'ONF et les communes propriétaires est indispensable à court terme compte-tenu des enjeux floristiques et faunistiques majeurs de ce secteur.
- Concernant la reconversion des marais tourbeux de la Sèves (mesure 9), **créer les conditions les plus favorables au classement de la tourbière en Réserve Naturelle Nationale (RNN).** L'accompagnement des actuels usages qui seront impactés par l'évolution du milieu doit être engagé dès à présent. L'exercice d'un droit de préemption par le département au titre des espaces naturels sensibles (ENS) ou par le Conservatoire du Littoral doit aussi stabiliser le foncier concerné. Par ailleurs, le classement en RNN permettra de disposer de moyens humains et financiers, de proposer des équipements pédagogiques attractifs et d'instaurer une réglementation optimale pour permettre le développement économique de l'écotourisme.
- **Doter le territoire d'une stratégie coordonnée entre acteurs pour renforcer le réseau des aires protégées** et étendre la réflexion aux Autres Mesures de Conservation par zone (AMCEz). Landes, marais, tourbières, rivages sont autant de milieux emblématiques du territoire du PNR à préserver. A cet égard, la Commission recommande de dresser l'inventaire des sites naturels dont le statut est éligible à la labellisation en zone de protection forte (ZPF) selon l'article 2-2 du décret du 12 avril 2022 sur les ZPF, comme les obligations réelles environnementales (ORE), en prévoyant qu'ils répondent aux trois conditions prévues (objectif de conservation, document de gestion et dispositif de surveillance, selon l'article 3 du décret), afin de les proposer à la labellisation en ZPF.
- **Valoriser et communiquer sur le label Ramsar** pour servir de levier pour la protection des zones humides le développement d'un écotourisme de niche (ornithologie notamment).
- **Préservation des marais et du bocage :**
 - Etudier avec l'Etat, la Région et les départements un soutien encore plus affirmé et harmonisé pour la préservation des prairies naturelles et des haies : taux d'aide à la plantation, éligibilité des aménagements agro-pastoraux....
 - Assortir dans la mesure du possible de contreparties foncières ou réglementaires : obligations réelles environnementale, classement des haies dans les Plans Locaux d'urbanisme intercommunaux.
 - Expérimenter également des sources de financement privées liées aux paiements pour services écosystémiques et marché du carbone afin de soutenir les pratiques agropastorales et une gestion hydraulique du marais accueillant au mieux la biodiversité. La recherche et l'expérimentation de dispositifs innovants sont à incuber au côté des éleveurs du PNR.

- **Préservation des continuités écologiques :**
 - neutraliser les pièges mortels et les points de conflits, en dressant l'inventaire des points noirs avec un calendrier à moyen terme pour les résorber
 - maintenir les espaces de continuités écologiques, en s'emparant de l'outil « Espaces de Continuités Ecologiques » (ECE), reposant sur les articles L. 113-29 et 30 et L. 151-23 du code d'urbanisme, afin de protéger dans les documents d'urbanisme la trame de corridors écologiques constituée notamment par le bocage et les vergers;
- **Préservation du paysage :**
 - Veiller à intervenir sur le traitement urbain des communes (entrée de ville) et à soigner l'intégration paysagère des projets d'énergies renouvelables, de construction et d'aménagement, enjeu pour lequel le PNR pourra faire appel aux paysagistes conseils de l'Etat et aux Conseils d'architectures, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

Pour conduire l'ambition 3 axée sur les activités humaines en transition :

- **Aménagement du territoire, développement soutenable et viable et dérèglement climatique :** les risques liés à l'eau et à la mer en marais et sur le trait de côte imposent d'opérer des transitions avec la meilleure appropriation possible des élus et des habitants.
- **Energies renouvelables :**
 - cadrer le déploiement des méthaniseurs pour éviter la dégradation paysagère et le retournement des prairies en maïs, en s'appuyant sur la charte régionale et la doctrine de la FPNR et en s'inspirant de la charte en révision du PNR du Vexin Français qui a produit tout un panel de dispositions pertinentes pour encadrer les projets de méthanisation sur son territoire.
 - Le PNR n'a pas non plus vocation à recevoir des parcs éoliens au sein de son périmètre en raison des impacts forts que ces équipements génèrent pour les paysages et la biodiversité.
 - La structuration de la filière bois énergie fondée sur le maillage de haie doit aussi prendre en compte les enjeux de conservation de la biodiversité inféodée aux haies et aux anciens arbres et l'établissement d'une stratégie dans l'espace temps pour la disponibilité de la matière et le renouvellement de la ressource boisée en fonction des potentialités présentes et de la demande actuelle et à venir des chaufferies, dont celles en projet.
- **Agriculture et préservation de la ressource en eau et des marais :**
 - poursuivre l'animation pratiquée autour des MAE et PSE auprès des agriculteurs.
- **Tourisme :** déployer les moyens humains et financiers nécessaires pour réussir la mesure 20 dédiée au développement d'une offre de nature et de l'observation de l'avifaune.
- **Publicité**
 - **Prévoir une articulation entre les parties « Mise en œuvre » de la charte » et celles sur les « orientations/mesures »,** en y reprenant la liste des communes ou en renvoyant clairement à la liste figurant à la partie « Mise en œuvre de la charte », afin d'être lisible et opérationnelle.

Conclusions :

Pour conclure, ce projet de charte possède tous les atouts pour faire de ce site un territoire d'excellence dans les 15 prochaines années. Encore faut-il que tous les acteurs s'unissent autour de la notion de « bien commun » qui, bien qu'un peu éculée, n'en reste pas moins la pierre angulaire de l'atteinte des objectifs de la charte.

Une des mesures de cette volonté sera l'adéquation entre les moyens humains et financiers mis à la disposition du PNR et les ambitions affichées. Il est absolument nécessaire que ces moyens repartent à la hausse après une longue période de stagnation voire de récession.

En tout état de cause, le dynamisme et la compétence des équipes du PNR ne sauraient, à elles seules, suffire sans des renforts significatifs sur certains points clés. Enfin, si l'adhésion, la conviction et le contrat sont les moteurs des PNR, il conviendra toutefois que le PNR, à travers les engagements des signataires de la charte, facilite la prise de décisions courageuses et contraignantes pour la préservation des espaces naturels les plus remarquables et les plus menacés.

Philippe Billet



Président de la commission
« espaces protégés »