

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

PROJET DE CHARTE DE CREATION DU PNR ASTARAC

NOTE DE SUGGESTIONS

26 juin 2025

Le 19 avril 2022, le préfet de région Occitanie a donné un avis d'opportunité favorable au projet de création d'un PNR dans l'Astarac.

La visite de terrain pour présenter le pré-projet de charte produit par le Syndicat Mixte de Préfiguration (SMP) aux instances nationales, dont le CNPN, s'est déroulé du 19 au 21 mai 2025.

Lors du débriefing en fin de visite, en présence de la Région Occitanie, de l'Etat (Préfecture du Gers, MATTE/DEB & DREAL Occitanie) et les porteurs de projet, il a été convenu que les rapporteurs du CNPN, après accord préalable de leur président, mettrai à disposition du Syndicat Mixte de Préfiguration une note de suggestions, afin d'informer le SMP des attendus du CNPN et de le mettre en capacité de réagir avant l'examen du pré projet de charte en CNPN. La finalité viserait à l'améliorer en vue de la décisive étape suivante, la mise à l'enquête publique après l'avis du préfet de région auquel l'avis du CNPN contribuera.

Le SMP est ainsi invité à réception de la note d'apporter des réponses factuelles aux suggestions exprimées et de joindre la version amendée de la note au pré projet de charte. L'ensemble sera examiné par le CNPN pour avis à l'automne 2025.

La présente « *Note de suggestions* » ne prétend pas à l'exhaustivité, mais a matière à contribuer à l'examen du pré projet de charte par le CNPN plénier.

Au préalable, deux grands constats peuvent être faits, qui correspondent à deux grands axes d'amélioration possible du projet de charte, notamment dans le sens d'un ciblage (cf. le premier constat ci-dessous) et d'un resserrement du pré-projet de charte sur la base de thématiques significatives, spécifiques au territoire, qui en feront l'originalité et la force :

1. Le projet de PNR Astarac a sa source principale dans la conscience des acteurs politiques locaux de devoir disposer ce territoire à entrer dans une phase nouvelle de son histoire. La précédente s'était ouverte en 1863 avec la mise en service du Canal de La Neste, qui a permis à l'Astarac de profiter des eaux venues de la haute vallée d'Aure, avec à la clé une transformation du régime hydrique des cours d'eau de l'« éventail gascon ». La baisse constante du débit de ce canal, due au changement

climatique et combinée à ses effets, constitue le phénomène majeur plaçant ce territoire en situation de concevoir un mode alternatif de développement, en particulier agricole. Les acteurs politiques locaux ont également conscience d'y être incité par le phénomène massif que constitue l'érosion des sols consécutives à l'industrialisation de l'agriculture et par la pression qu'exerce sur la ressource en eau la croissance de l'agglomération toulousaine. Dans ces conditions, l'enjeu clé de la création du PNR se situe dans l'incitation à la transition agro-écologique à mettre en œuvre et l'orchestration de celle-ci ; cela dans un territoire où la plus grande qualité des paysages et le plus haut niveau de la biodiversité elle-même réside aujourd'hui partout où a pu se maintenir une polyculture/élevage peu consommatrice en eau, respectueuse des sols et de la trame bocagère.

Cette orientation centrale du PNR le distinguera au niveau national et le territoire, devenant laboratoire agro-écologique, peut trouver là sa « marque de fabrique » ainsi que l'une des sources principales de son attractivité. Cette direction de travail apparaît bien dans le projet de charte, mais mériterait sans doute d'être encore plus clairement affirmée, mise en avant et déclinée, de manière à mieux refléter la lucidité du constat fait par les acteurs politiques et les agriculteurs eux-mêmes, ainsi que la forte mobilisation du territoire autour de ces questions.

Il s'agirait de bien montrer sur ce point essentiel l'appui des signataires de la charte, dont les collectivités selon leurs compétences, l'action du futur SMG et les collaborations déterminantes à poser avec les acteurs agricoles, à travers déjà une convention cadre et des réflexions sur les axes techniques à aborder. Les rapporteurs suggèrent, notamment sur ces points, de se nourrir de l'avis du CNPN du 19 mars 2025 sur le pré projet de charte de création du PNR de la Gâtine Poitevine.

2. La superposition et le calendrier des documents de planification devant être compatibles avec la charte du PNR, avec un SCOT « chapeau » venant d'être adopté le 20 février 2023 (pm 560.000 ha, 180.000 habitants, 397 communes) et les six PLUi en cours de production concernant les trois EPCI pleinement intégrés au périmètre du PNR et trois autres partiellement (pm le périmètre du PNR concerne 158.500 ha, 33.800 habitants et 124 communes). À cet égard, il est très vivement suggéré, en termes de cohérence et d'ambition, la production par le SMP d'une note à destination des six EPCI listant de manière opérationnelle les points à reprendre dans les PLUi en cours d'élaboration en parallèle de l'instruction du projet de PNR et de sa charte constitutive. Des thématiques sont particulièrement concernées en termes de cohérence, notamment l'urbanisme et la préservation des structures paysagères, avec toutes ses dimensions à l'échelle d'un PLUi et des communes s'y intégrant, pour l'occupation des sols, les limites urbanisables, les continuités écologiques, la maîtrise de la publicité et de la circulation des VTM (incontournables points juridiques avec la mise en compatibilité des documents d'urbanisme), la planification des ENR, des aires protégées, Des items sont aussi identifiés dans les suggestions avec la mention « *mémo PLUi pour EPCI* ».

Pour la structuration du projet de charte, il est suggéré de le charpenter et de le resserrer sur la base de thématiques significatives, spécifiques au territoire, qui en feront l'originalité et la force, avec :

- L'agroécologie, développée précédemment à l'alinéa 2 ;
- Les paysages, avec les objectifs de qualités paysagères et le maintien et l'amélioration du bocage gascon, l'ensemble se déclinant notamment dans la planification territoriale et les documents d'urbanisme des EPCI (PLUi) ;
- Le patrimoine naturel, avec la création d'aires protégées (art 2-1 du décret ZPF) et la reconnaissance en ZPF des statuts potentiels (cf article 2-2 du décret ZPF), en articulation avec les continuités écologiques, leurs réservoirs de biodiversité formant potentiellement des ZPF et les corridors assurant leur fonctionnalité ; l'ensemble se déclinant là aussi dans la planification territoriale et les documents d'urbanisme des EPCI (PLUi) ;

Les « mesures (MES) phares » seraient à revoir pour la reprise de ces trois thématiques majeures.

Pour la présentation du pré projet de charte, il s'agirait donc de :

- autant que possible, structurer et re-hiérarchiser le pré-projet de charte en faisant mieux ressortir les problématiques centrales et les thématiques majeures (cf ci-dessus) qui constitueront son originalité et sa plus-value, lui donnant une pleine dimension nationale. Même si des dispositions sont transversales (et c'est logique), ne retenir que la MES de référence, pour qu'elles apparaissent, quitte à faire un renvoi si elles s'intégraient aussi à d'autres MES, pour simplifier la compréhension et alléger la rédaction ;
- réduire, sur cette base, le nombre de dispositions, sous/dispositions et sous/sous/dispositions (plus de 800, pour un PNR d'environ 34.000 habitants et avec les interrogations budgétaires actuelles), en retenant celles qui s'inscrivent pleinement dans les missions des PNR, des capacités de réalisation d'une première charte et en renvoyant aux EPCI celles qui relèveraient de leur compétence (santé, éducation, 3^e âge, ...). Il est également envisageable de réduire le nombre de MES phares, qui véritablement structurent le projet et constituent son socle opérationnel (car, car 57 % des MES sont actuellement des MES phares). Bien montrer la pertinence de ces mesures et les capacités de réalisation ;
- un PNR ne peut pas tout faire et se substituer à d'autres (même si c'est séduisant et nécessaire), surtout dans l'exercice d'une première charte où tout est à asseoir et à réaliser ;
- Compléter avec des MES prioritaires à réaliser dans les 3/5 premières années de mise en œuvre de la charte, car le pré projet de charte mentionne à plus de vingt reprises des réalisations à mener dans les premières années ;
- donner des titres parlants aux orientations ou aux mesures en citant précisément la problématique et l'objectif poursuivi, sans les diluer, voire les enjoliver (s'inspirer des titres du SCOT ?) ;
- veiller à lier les engagements des signataires de la charte aux dispositions majeures les concernant, dans un souci de réalisation ;
- Employer pour les engagements des signataires de la charte, des verbes d'engagements forts et volontaires (ex : « intégrer » au lieu de « prendre en compte » (avec surtout le « mieux prendre en compte »), « protéger » au lieu de « garantir », éviter la généralisation de « préserver » (un PNR a bien pourtant pour mission de « protéger », ...) ; des énoncés de MES ou de dispositions relèvent plus par ailleurs de la déclaration d'intention que de l'opérationnel ;

Pour le plan du parc :

- Prévoir une annexe cartographique, partie intégrante de la charte, regroupant les cartouches thématiques, afin de disposer d'un plan général opérationnel et facilement consultable, notamment pour les EPCI qui vont devoir le transcrire dans leurs PLUi et s'en servir comme référence pendant 15 ans ;
- Remplacer le titre du cartouche « Patrimoine naturel » par « Zonage de protection, de conservation et de connaissance »
- Remplacer le titre du plan « Biodiversité » par « Patrimoine naturel », qui correspond à l'intitulé de la première mission des PNR de « Protéger le patrimoine naturel » et permet de localiser les actions à mener pour y répondre ;
- Veiller à ne pas surcharger le plan « patrimoine naturel » (et celui « général ») et faire notamment ressortir les zonages de protection et de restauration du patrimoine naturel, des paysages et des continuités écologiques au titre des codes de l'environnement ou de l'urbanisme ; les plan « général » et « patrimoine naturel » devraient viser à s'inscrire dans une complémentarité ;
- Bien faire ressortir les limites communales et des EPCI, pour qu'ils s'y retrouvent aisément et

sachent en quoi elles sont concernées et ce qu'elles doivent transposer ;

- Eviter des redondances et voir pour simplifier entre les plans « général » et « patrimoine naturel », comme pour les MES 7, 9 et 11 et leurs sous-thèmes, MES 9 et 11, dont des iconographies différentes perturbent ;
- Reprendre, si non transposée, la cartographie du SCOT sur les obstacles aux continuités écologiques et sur les corridors peu fonctionnels ;
- Cartographier les aires de captages, afin d'informer de leur localisation et des mesures de protection à prendre (voir « Eau ») ;

Pour la maîtrise de la publicité (cf notamment L 581-8 et 14 du CE):

- Lister, en l'état, les communes potentielles pour établir un RLP ;
- Rappeler que la police de la maîtrise de la publicité relève maintenant des maires, avec leurs engagements correspondants ;
- Voir pour mieux encadrer la publicité lumineuse et les RLP, en s'appuyant sur des chartes de PNR, l'expérience de PNR et leur production en la matière ;

Pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme (cf L 131-3 du CU) et pour l'urbanisme :

- Rappeler dans les engagements que les documents d'urbanisme, dont ceux de rang inférieur (PLUi), doivent, si besoin, être mis en compatibilité avec la charte sous 3 ans ; la mise en compatibilité concernant les documents d'urbanisme et aussi les orientations et les mesures de la charte, notamment en termes de cohérence d'actions et de moyens (cf L 333-1-V du CE) ;
- Supprimer l'indicateur troublant de la p 404, qui concerne des mises en compatibilité des PLUi avec la charte en 2033 et 2042 (à l'issue des 15 ans !), afin d'éviter toutes ambiguïtés avec le CU, ainsi que celui de la p 394 qui prévoit à terme que tous les PLUi intégreront les OQP, alors qu'ils font partie intégrante de la charte et relèvent de la mise en compatibilité ;
- Rappel de la nécessité d'un mémo pour l'exercice en cours des PLUi, qui doivent être compatibles avec le pré projet de charte en cours d'instruction et pas encore abouti ;
- La temporalité de l'engagements des EPCI et des communes interroge, avec, à la date de parution officielle de la charte, de s'impliquer dans l'élaboration des PLUi avec la transposition de la charte (?), alors que c'est sa mise en compatibilité qui serait attendue ;
- Donner sa pleine dimension à l'ERC dans un territoire en PNR, en intégrant aussi l'équivalence et l'additionnalité écologique et la proximité géographique des mesures compensatoires, par rapport à la P1.1-1 du SCOT et le pré projet de charte.

Pour la maîtrise de la circulation des VTM (cf L 362-1 du CE) :

- Prévoir une MES prioritaire pour l'identification des « *espaces à enjeux* » (selon les termes du CE, qui doivent par ailleurs être identifiés sur le plan du PNR) et pour la prise des arrêtés municipaux encadrant la circulation des VTM ;

Pour le paysage :

- En application de la Convention européenne du paysage, insister davantage sur les actions prévues ou déjà effectuées associant la population aux efforts faits pour interpréter les paysages, en observer les changements et en construire la gestion/protection. Développer davantage ce qui est attendu de l'Observatoire photographique du paysage — outil de médiation au rôle potentiellement important — et la manière dont celui-ci sera conçu (exemples à rechercher sur d'autres territoires). Présenter également les objectifs et méthodes du plan de paysage qui doit être prochainement mis en œuvre.

- Présenter, en écho aux discussions durant la visite, la spécificité des paysages de l'Astarac en tant que paysages à la valeur encore peu reconnue et qui doit être identifiée et construite collectivement, à la croisée des regards des habitants et acteurs locaux, plutôt qu'en fonction d'une appréhension distanciée associée à des normes esthétiques convenues. Le thème de la « mosaïque » paysagère, déjà opportunément développé dans la charte, peut être encore décliné, notamment en mentionnant les efforts que peut faire le PNR pour mettre à jour la mosaïque de savoirs, de pratiques et de savoir-faire, d'héritages et de vécus, sous-jacente à la diversité des formes prises par les paysages.
- Montrer l'intention d'améliorer la connaissance des paysages et leur transformation en annonçant notamment le lancement d'une recherche sur les paysages antérieurs à la mise en service du système Neste.
- Produire une note de synthèse articulant la réalisation d'objectifs de qualité paysagère avec notamment les « dispositions pertinentes en matière d'urbanisme » (nota : mémo PLUi pour EPCI) et celles qui concernent la transition agro-écologique ;
- Intégrer la résorption des « points paysagés » (cf p 13 de la NT PNR de 2018 : « *Les éléments pouvant déprécier la valeur du territoire : Le territoire d'un PNR peut comporter des espaces dégradés qui déprécient sa qualité. La charte doit alors comporter des mesures et engagements précis permettant soit de les résorber, soit d'en améliorer les qualités urbaine, architecturale, paysagère ou écologique, soit de limiter leur impact négatif et, en priorité, de maîtriser leur extension éventuelle* »), dans la MES paysage, en prévoyant pour les indicateurs de résorption un calendrier plus ambitieux ;
- Vérifier la finalité de l'OBJ 3 de l'OQP 3, qui semblerait ignorer le principe général d'interdiction de la publicité dans les PNR et son encadrement, via notamment les RLP ;
- Localiser dans le cartouche « *Structures paysagères* » les parties de celles pour lesquelles des mesures de protection seraient à développer, dont d'éventuelles priorités, au titre des codes de l'urbanisme et de l'environnement (cf mémo PLUi pour EPCI) ;
- Clarifier la P1.6-12 du SCOT sur la présence de gisement d'intérêt national du SRC d'Occitanie et ses répercussions, si présence, sur le pré projet de charte.

Pour le patrimoine naturel (à regrouper les items sous une MES spécifique) :

- Faire ressortir au plan patrimoine naturel les projets d'aires protégées, dont les statuts reconnaissables en ZPF (cf art 2-2 du décret ZPF), même en termes d'enveloppe informative (cf carte indicative de la « stratégie de création de ZPF »), afin de visualiser les perspectives en la matière et l'infrastructure naturelle avec de potentielles protections de réservoirs de biodiversité ;
- Donner un calendrier, dont des indicateurs surfaciques de réalisation, plus ambitieux en temporalité pour les trois premiers crans de la « Stratégie de création de ZPF » et surtout pour le quatrième concernant le foncier des collectivités ;
- Renforcer les engagements du Département, de mobiliser sa politique ENS et de proposer les ENS dans le périmètre du PNR à la reconnaissance en ZPF ;
- Renforcer les engagements des communes et des EPCI de soutenir les dossiers de création ou d'extension d'aires protégées et de reconnaissance en ZPF dans le cadre de la « Stratégie de création de ZPF », ou aussi de prendre l'initiative d'en proposer si leur territoire est concerné ;
- Donner toute leur dimension aux ZPF une fois reconnue, en s'emparant de l'article 1 du décret ZPF pour identifier les pressions qui compromettent les enjeux écologiques et pour prendre les mesures pour les éviter, les supprimer ou les réduire fortement ;

Pour la Trame Verte et Bleue :

- Bien faire ressortir dans le texte la nature et l'originalité, en articulation avec le plan de parc, des trames constituées par les zones humides, les habitats agro-pastoraux, distinguant ceux de pelouses sèches, et les habitats forestiers (hors bocage) ;
- Protéger le bocage existant, restaurer ou recréer, en termes de linéaire de haies en :
 - Classant les haies (nota : mémo PLUi pour EPCI), en MES prioritaire avec les engagements correspondants, selon les articles L 131-1 et 7 du code de l'urbanisme, avec des classements robustes et stables, tels que les articles du code de l'urbanisme : L 151-23 (éléments du paysage à protéger pour des motifs d'ordre écologique), L 113-29 (protection des espaces de continuités écologiques), L 130-1 (protection au titre des espaces boisés classés) ;
 - Maintenant et renforçant le réseau de haies actuels, sans déplacements, ni remembrements, qui constituent des démonstrés non-sens écologiques, surtout dans un territoire se réclamant d'un PNR (nota : mémo PLUi pour EPCI) ;
 - Complétant les engagements de l'Etat avec 1) La mise en place d'une instance d'information et d'association à la décision comprenant le PNR, les maires concernés et naturellement l'Etat lors des demandes de « *Déclaration unique préalable* » pour la destruction de haies, et 2) L'association du PNR aux futurs textes départementaux sur la cartographie des protections législatives ou réglementaires applicables aux haies, à une échelle géographique fine (cf. nouveau L 412-28. – I et III de la loi d'orientation agricole) ;
 - Réfléchissant à des priorités territoriales, écologiques, ..., en s'inspirant de l'étude de la DDTM de la Manche qui identifie cinq typologies de protection de la haie selon leur destination (eau, environnement, aménagement, urbanisme et agriculture). Le projet de PNR de l'Astarac en conjuguant sa volonté de développer un laboratoire de l'agro-écologie à la protection adaptée de ses paysages historiques qui en seraient le support pourrait gagner en notabilité.
 - Etablissant un plan d'exploitation raisonnée et durable des haies (bois énergie, paillage, etc.), en évitant que le développement des circuits de valorisation n'amène à une surexploitation de la ressource et de ce fait, des prélèvements trop importants et non maîtrisés du bois dans les haies.

Pour la forêt :

- Projeter cartographiquement au plan « *patrimoine naturel* » sur la trame forestière, en l'état des connaissances, les réservoirs de biodiversité, dont les vieilles forêts (futurs ZPF à partir d'un statut robuste), et les corridors assurant leurs connectivités et leurs fonctionnalités, issu du « *Plan de développement du massif* » en élaboration ;

Pour les ENR :

- Cartographier les ZA ENR proposées par les collectivités et évaluer leur compatibilité en regard des orientations du pré projet de charte pour encadrer les ENR ; en cas d'incompatibilité, affirmer la dimension de document supérieur de planification de la charte selon les codes de l'urbanisme et de l'environnement
- Clarifier les répercussions de la P1.6-4 du SCOT, « *Elles délimitent des secteurs au sein desquels est imposé le développement de systèmes de production d'ENR* », sur le territoire et en cas d'incompatibilité avec les orientations de la charte, affirmer sa dimension de document supérieur de planification selon les codes de l'urbanisme et de l'environnement ;
- Inscrire en MES prioritaire la production du guide ENR, du schéma directeur des ENR, ..., et poser un moratoire dans leurs attentes ;
- Expertiser spécifiquement les modalités de développement de l'agrivoltisme en saisissant le « *Conseil scientifique et de prospective* » (à créer rapidement), à l'instar du SMP du PNR de la Gâtine Poitevine, afin de poser une doctrine sur l'agrivoltisme, intégrant les particularités des

paysages de l'Astarac et les missions de protection des patrimoines et des paysages des PNR.

Pour l'eau :

- S'interroger si des ZOS (Zones à objectifs de sauvegarde de la ressource) de la P1.4-5 du SCOT sont présentes dans le périmètre, et si présence, les cartographier avec un classement protecteur (cf note PLUi pour EPCI) ;
- Cartographier les aires de captages, afin d'informer de leur localisation avec la prise de mesures de protection adaptée, et les engagements correspondants des communes concernées, eu égard aux enjeux prégnants de disponibilité et de qualité des eaux (cf mémo PLUi pour EPCI)

Pour l'agriculture, dont l'agroécologie :

- Etablir une cartographie des acteurs agricoles, afin 1) d'identifier la plus-value apportée par le PNR, en termes de complémentarité et de champs non couverts, et 2) de poser les collaborations et les articulations avec les acteurs concernés pour définir le programme agro-écologique qui serait à développer et organiser sa mise en œuvre ; un tel programme passant par des conventions de partenariats et techniques ; et 3) donner corps à la réponse à apporter aux risques naturels, dont les inquiétantes coulées érosives, par les signataires de la charte ;
- Donner corps dans les PLUi à la P1.6-10 du SCOT : « *Les collectivités locales prennent en compte, dans leurs documents d'urbanisme, les secteurs soumis à des aléas d'érosion des sols et préconisent les mesures adaptées (préservation et restauration de la trame bocagère, maintien d'un couvert végétal...), en partenariat avec les acteurs concernés* », en étant plus volontaire que « *prennent en compte* », eu égard aux enjeux reconnus socialement et démontrés agronomiquement.

Pour les indicateurs :

- Positionner les indicateurs en regard des mesures ;
- Retenir, selon les items, des indicateurs surfaciques, linéaires ou volumétriques pour évaluer l'avancement de la MES ou de la disposition et son impact sur le territoire ;

Pour la gouvernance :

- Prévoir dans les statuts la création du « *Comité des signataires de la charte* », afin de suivre régulièrement la réalisation de la charte et des engagements pris ;
- Veiller à la composition ouverte du Collège des partenaires techniques et associatifs, et préférer « acteurs » associatifs, partenaires pouvant laisser entendre qu'un cadre juridique relationnel s'imposerait ; s'interroger aussi si ce collège couvrira toute l'expression citoyenne, afin d'éviter que dans le temps le SMG s'isole et apparaisse distant du territoire ;

Pour le Conseil scientifique :

- Officialiser statutairement la création du conseil scientifique ;
- Donner au conseil scientifique une capacité d'autosaisine et les moyens pour informer de son action et la vulgariser (page dédiée sur le site internet du SMG, diffusion de ses avis et expertises ...)