



Projet de charte
Parc naturel régional de la Brenne
Avis
Bureau du 18 janvier 2024

En application de l'article R.333-6 du code de l'environnement, la Fédération des Parcs naturels régionaux a été saisie par le Ministère de la Transition écologique sur le projet de charte du Parc naturel régional de la Brenne, par courrier en date du 5 décembre 2023.

Le Parc naturel régional de la Brenne se situe dans le département de l'Indre (36), en région Centre Val-de-Loire. Il se trouve à une soixantaine de kilomètres à l'est de la ville de Poitiers et à une quinzaine de kilomètres à l'ouest de la ville de Châteauroux. Il se caractérise par deux ensembles paysagers emblématiques : les étangs et zones humides de la Brenne au nord, site labellisé Ramsar depuis 1991, et le bocage du Boischaud au sud. Il se compose également de landes, zones boisées, prairies et surfaces agricoles cultivées.

Le Parc a été classé en 1989 pour protéger et développer localement un territoire très rural et préservé. Aujourd'hui le périmètre d'étude du Parc recouvre une surface de 2 062km² pour 35 285 habitants, avec une densité de 17,42 habitants/km². Il comptabilise 61 communes, dont 10 communes supplémentaires, en bordure sud, qui sont en cohérence éco-paysagère et identitaire avec les communes déjà classées. Le diagnostic de territoire et le projet de charte proposé portent sur la totalité de ce périmètre.

Le Parc de la Brenne est un territoire très rural et reclus, en raison d'un éloignement des centres de polarités régionaux, conjugué à un manque de transports en commun routiers et à l'absence de liaison ferroviaire s'arrêtant sur le territoire. Il est à la fois marqué par une population vieillissante, une déprise démographique et agricole. De cet isolement provient sa richesse, ainsi préservé des pressions anthropiques, il constitue le cœur de biodiversité de la région Centre Val-de-Loire. Ses paysages se composent à 20% en moyenne de zones humides, 20% de surfaces forestières, et plus de la moitié en surface agricole parcourue par 11 000 km de haies. Plus de 90% de sa surface est sous le sceau de la propriété privée. Le Parc est fortement marqué par une très ancienne activité de pisciculture, il est la 3^{ème} région piscicole de France, fournissant 20% de la production nationale. L'agriculture représente 12% des emplois du territoire. En visite sur le terrain, le Rapporteur de la Fédération a découvert un territoire préservé et pu percevoir un sentiment d'appartenance bercé de traditions encore

vivaces (les pêches d'étangs). Il a pu percevoir également un fort attachement au Parc qui se compose d'une équipe très stable depuis sa création, qui connaît son territoire. Cette connaissance pourrait utilement être conservée et transmise au sein du Parc par la mise en place d'actions originales.

Le projet de charte se structure en réponse à 7 défis :

- Défi n°1 : L'inscription dans une trajectoire pertinente face au changement climatique
- Défi n°2 : La préservation d'une agriculture et d'une pisciculture en adéquation avec le maintien de la biodiversité
- Défi n°3 : La pérennisation de l'effort de connaissance et de préservation des milieux naturels
- Défi n°4 : L'affirmation de la diversité des paysages et d'un patrimoine culturel de caractère
- Défi n°5 : La dynamisation du développement territorial durable au service de l'emploi
- Défi n°6 : L'accès aux services et à la mobilité pour tous
- Défi n°7 : La gouvernance et l'implication de tous dans la mise en œuvre de la Charte

Le Bureau de la Fédération souhaite féliciter l'équipe du Parc et les élus pour leur investissement et leur mobilisation dans la réalisation du présent projet de charte. Il rappelle que la révision de la charte du territoire est une opportunité pour le Parc de redynamiser ses actions. Elle est également une opportunité pour le Parc de renouveler son positionnement dans le contexte institutionnel local. C'est une étape nécessaire de la vie d'un Parc pour lui permettre à la fois de se recentrer sur des champs d'actions délaissés, et à la fois d'aller se placer sur le champ de l'expérimentation et la réalisation d'actions d'avenir. Le Bureau rappelle également la nécessité, pour donner pleine valeur à ce document, que les collectivités signataires énoncent des engagements précis et forts sur l'ensemble des mesures de la charte, engagements qui veillent à appliquer le contenu des mesures.

Institutionnel

Parc, communes et intercommunalités

L'extension proposée du périmètre du Parc à l'occasion de la présente révision permet de renforcer sa carte intercommunale. La communauté de communes Marche Occitane – Val d'Anglin (au sud) est dorénavant entièrement comprise dans Parc. Ainsi, les trois intercommunalités principales sont toutes entièrement comprises dans le périmètre.

La plus-value du Syndicat mixte de Parc sur le territoire se traduit particulièrement par son implication originale et poussée sur des thématiques inhabituelles au réseau des Parcs (la petite enfance avec la maison de l'enfance et le relais assistantes maternelles, la santé avec le contrat local de santé, son implication technique auprès d'Initiative Brenne, association qui apporte un soutien à la création et reprise d'entreprises par une assistance de trésorerie et finances). Cette implication était auparavant rendue nécessaire pour répondre à des enjeux locaux, majeurs et délaissés. Elle est aujourd'hui perpétuée par acquis de compétences. Le Bureau salue les actions d'un PNR qui s'inscrivent sur le territoire mais rappelle qu'elles ne doivent pas se faire au détriment des missions régaliennes des Parcs.

Les cinq missions des Parcs sont énoncées à l'article R.333-1 du code de l'environnement et le Syndicat mixte du Parc doit y répondre en priorité. Cela doit s'effectuer dans la recherche d'un équilibre entre ces missions et les spécificités socio-économiques du territoire. Afin que le Syndicat mixte du Parc puisse mettre en œuvre de la manière la plus efficace possible le projet de charte, et réaliser les actions énoncées dans ce projet de territoire concerté, il est primordial que tous les signataires de la charte participent à donner au Parc les moyens nécessaires à l'action. Il est important que les collectivités signataires de la charte participent de manière complémentaire à la réalisation de ces actions par la mise en œuvre de leurs compétences propres dans les domaines concernés. Il s'agirait également pour la nouvelle charte d'acter une participation financière des EPCI au syndicat mixte, autonome de celle des communes et finançant les missions du Parc. Sur la question plus large de la gouvernance, le Bureau de la Fédération incite le Parc à se questionner sur son actuelle application d'un principe dichotomique de représentation entre les communes de moins 1000 habitants (1 délégué) et celles de plus de 1000 habitants (2 délégués), qui engendre une différence de traitement questionnable.

Parc et Département

Le département de l'Indre participe financièrement au fonctionnement du Parc. Cependant, la visite de terrain n'a pas permis de clarifier son investissement politique. Un appui politique plus important du département à l'égard du Parc, constituerait pour ce dernier un atout non négligeable pour lui permettre de mener au mieux ses missions. Sur le territoire, le Syndicat mixte du Parc est particulièrement investi sur la thématique de la petite enfance, une compétence qui appartient pour partie au département. Les moyens accordés au Parc sur ces missions originales ne doivent pas se faire au détriment de la mise à disposition de moyens sur les autres missions du Parc. Le Bureau souhaite rappeler que les transferts de compétence « à la carte » aussi bien du département que des intercommunalités, à destination du Syndicat mixte de Parc est possible et permis par le code général des collectivités territoriales. Un tel transfert pourrait permettre au Parc d'agir sur ces sujets sans que cela ne nuise à l'exercice de ses autres missions. La Fédération se tient à la disposition du Parc pour le conseiller et l'accompagner sur toutes les questions afférentes au fonctionnement de son syndicat mixte.

Parc et Région

À l'occasion de la visite sur le terrain, le Rapporteur de la Fédération a pu constater un réel soutien politique de la part de la Région et une implication forte dans la vie du Parc. Le Bureau de la Fédération salue ce portage fructueux.

Gouvernance environnementale et maîtrise du foncier

La visite de terrain a permis d'étayer les diagnostics et conclusions présentées dans les études préalables à l'élaboration du projet de charte (évaluation et diagnostic). La spéculation foncière liée à la pratique de la chasse engendre une forte envolée des prix du foncier. L'action publique sur la protection de l'environnement et des paysages et pour le maintien d'une dynamique agricole en est freinée.

Ces éléments appuient l'impérieuse nécessité d'établir un dialogue, sur la maîtrise et l'acquisition du foncier sur le territoire, avec les principaux acteurs privés concernés, le Parc et l'État. Il est indispensable pour surmonter ces difficultés que soient mis en place une dynamique et des habitudes d'échanges sur ces sujets majeurs et incontournables pour le territoire. (Des précisions sur ces habitudes d'échanges sont développées par thématiques dans les paragraphes suivants (chasse et forêt, agriculture, pisciculture)).

Chasse et Forêt

Le Parc et la Fédération de chasse doivent initier une pratique de dialogue, dans laquelle pourraient utilement être conviés les acteurs forestiers du territoire, publics et privés. Ce dialogue doit permettre l'élaboration de plans simples de gestion adaptés qui prennent en compte les enjeux environnementaux actuels et à venir. L'objectif étant de mettre en œuvre des actions visant à mieux gérer et protéger les milieux boisés que constituent les terrains de chasse privés du territoire. Les thématiques à aborder sont celles de la protection contre le risque incendie (accru par les effets du changement climatique), la fermeture des milieux, et la participation à la mise en œuvre d'une filière de bois énergie durable sur le territoire. La prise en compte du risque incendie est un sujet d'actualité pour une aire protégée telle qu'un Parc naturel régional. Ce partenariat permettra également d'aborder le sujet de la régulation des ongulés face aux pressions qu'ils exercent sur la régénération forestière et les cultures.

Agriculture

Le Bureau de la Fédération incite le Parc à être davantage pro-actif sur les questions d'agriculture et d'activités agricoles, pour aborder ces thématiques au-delà de l'entrée « paysage ». Il est nécessaire pour le Parc d'entrer dans un dialogue avec les acteurs agricoles économiques du territoire (Chambres d'agriculture, syndicats, autres). Les objectifs sont de maintenir des pratiques agricoles extensives (préservation des haies notamment) et de lutter contre le phénomène de déprise agricole qui affecte le territoire. Les acteurs doivent se mettre d'accord sur une stratégie complète de redynamisation de l'activité, afin de dépasser l'enchaînement des PSE et MAE. De nombreux outils sont à mettre en œuvre, qui permettent la protection du foncier agricole et facilitent sa transmission et/ou sa reprise par des acteurs agricoles uniquement. En partenariat avec les collectivités locales ce sont des zones agricoles protégées (ZAP) qui peuvent être mises en place. La Fédération incite également le Parc et la SAFER à entamer un travail de coopération pour la mise en œuvre d'actions de préemption avec révision de prix, qui sont jusqu'alors inappliquées sur le territoire du Parc. Le dialogue renforcé avec les acteurs économiques et les institutions concernées doit viser à la mise en place d'une politique forte d'attraction et de maintien des jeunes agriculteurs sur le territoire. C'est un autre projet agricole qui doit être pensé dans une perspective plus générale de dynamisme local et de relance démographique. Afin de mener à bien ce travail, il s'agirait que le Syndicat mixte du Parc se renforce d'un chargé de mission « agriculture » dédié à ce sujet. Dans ce cadre, le Parc pourrait également mener un travail de développement de la marque « Valeur Parcs » sur les produits alimentaires locaux, afin de mettre en valeur les acteurs agricoles du territoire déjà engagés dans les filières durables.

L'impact de l'agriculture sur la qualité de l'eau est mentionné dans le diagnostic de territoire. C'est aussi un sujet qui doit être abordé dans le cadre du dialogue instauré entre le Parc et les

acteurs locaux de l'agriculture, il est attendu que le Parc s'investisse particulièrement sur ce sujet.

L'eau

Le déroulement de la visite des rapporteurs sur le terrain a permis de confirmer la situation présentée par les données du diagnostic du territoire. L'état qualitatif de la ressource en eau (superficielle et souterraine) est préoccupant. À cet enjeu de qualité se rajoute progressivement un enjeu quantitatif, lié aux effets du changement climatique. La légitimité du Parc sur ces questions est déjà reconnue, notamment par le biais de son implication majeure dans le Contrat Territorial Zones Humides (CTZH). Cependant, il est important que le Parc devienne le moteur d'une politique de maîtrise de la qualité de l'eau qui fait défaut sur le territoire. L'acquisition d'une connaissance fine du territoire et de l'état de la ressource est un enjeu central pour le Parc. Tout comme la nécessité d'agir avec des acteurs qui se trouvent en dehors du territoire du Parc. Le Bureau de la Fédération appuie fortement la disposition énoncée dans le projet de charte de mettre en place un Conseil de l'eau ainsi qu'un Observatoire territorial de l'eau. Ils deviendront des lieux de discussions nécessaires sur les nombreux enjeux qui affectent la ressource aujourd'hui et demain. À compter de 2026, la cartographie territoriale des compétences « eau potable » et « assainissement » sera modifiée avec l'achèvement du transfert de ses compétences aux intercommunalités. Il serait souhaitable, dans une perspective d'amélioration continue, que ces collectivités compétentes soient également membres du Conseil de l'eau et impliquées dans la mise en œuvre de l'Observatoire. Un travail en étroite collaboration avec les bassins versant est aussi nécessaire. Le Bureau de la Fédération invite le Parc et les différents acteurs concernés à mettre en place rapidement ces deux instances, à compter de la fin de la révision de la charte.

Pisciculture

Des habitudes de travail existent déjà et sont en cours de développement avec les syndicats de pisciculture et les propriétaires d'étangs. Les enjeux du dialogue portent particulièrement sur le maintien d'une qualité écologique des milieux, notamment des étangs et de la ressource en eau, ainsi que la pérennisation d'une pisciculture traditionnelle sur le territoire. Le Parc doit poursuivre et accentuer ses pratiques de dialogue et de travail en commun. Il s'agit dans un premier temps, de permettre une réappropriation par le plus grand nombre, des us et coutumes locaux qui commandent à la gestion des étangs depuis de nombreuses années. Dans un second temps, de travailler à l'élaboration de nouveaux us et coutumes. Ils prendraient notamment en compte les évolutions à venir du territoire dans une perspective de changement climatique. Dans ce cadre, il est nécessaire que le Parc approfondisse sur le long terme le travail qu'il réalise sur les espèces exotiques envahissantes, en partenariat avec les syndicats de piscicultures. Le Bureau de la Fédération salue également, l'initiative du Parc énoncée dans le projet de charte, de travailler à la mise en place d'un label sur la production de poissons d'étangs.

Biodiversité

Le territoire du Parc naturel régional de la Brenne constitue le cœur de biodiversité de la région Centre Val de Loire. À ce titre il est porteur d'une responsabilité forte sur les enjeux de conservation (950 espèces sous statuts). Sa contribution à la stratégie nationale des aires protégées et plus largement sa stratégie biodiversité se doivent d'être ambitieuses. À ce titre, l'extension de 24 hectares, de la Réserve naturelle nationale de Chérine, sur l'étang des fougères, amenant sa superficie à 400 hectares est à saluer. Cependant, elle est à replacer dans le contexte territorial d'un Parc dont la superficie est supérieure à 200 000 hectares.

Comme énoncé dans le projet de charte, la question du foncier (à 90% privé) constitue l'enjeu principal de la mise en œuvre de ces deux stratégies sur le territoire du Parc. Par le biais du Fonds vert, le Parc accueille un ETP pour une durée de trois ans, chargé de travailler sur ces questions foncières. Ce travail pourrait permettre la mise en place d'une stratégie biodiversité complète composée d'une politique d'acquisition foncière publique travaillée en partenariat avec d'autres acteurs de la biodiversité tels que le Conservatoire des Espaces naturels et la branche ENS du département.

Sur la thématique plus large des zones à enjeux biodiversité sur le territoire, le Bureau de la Fédération regrette que les connaissances et les inventaires soient globalement lacunaires, pour un 3ème renouvellement de charte (exemples : toujours pas de connaissance complète des zones humides du territoire ; absence de réalisation des Atlas de la biodiversité communale). Il invite le Parc à s'engager dans un travail plus complet d'acquisition et de suivi de la connaissance sur son territoire, et davantage tourné vers l'implication de la population. Pour ce faire, Le Bureau de la Fédération rappelle au parc qu'il a toute la légitimité et les compétences techniques pour se positionner en chef de file « biodiversité » sur son territoire. Sur la thématique des EEE, le volet expérimentation et le travail en partenariat avec des scientifiques et universités gagnerait à être davantage mis en œuvre. Le projet de charte et la visite n'ont pas permis d'éclairer les moyens mis en place pour faire face à des enjeux si importants pour le territoire.

Énergies renouvelables

Le Bureau de la Fédération regrette que le schéma local de développement des énergies renouvelables (ENR) ne soit réalisé qu'après la révision de la charte, il aurait permis de donner une cohérence plus précise au projet ENR du Parc. Ce schéma aurait pu faire partie des annexes officielles de ce nouveau projet de territoire, ce qui lui aurait conféré la valeur juridique accordée à la charte.

Le travail qui sera mené sur les questions foncières par le Parc sur les 3 prochaines années devra être transversal et aborder les enjeux de biodiversité tout en les combinant avec les questions de paysage et de développement des énergies renouvelables. Ce travail pourra utilement comprendre un inventaire du foncier dé-risqué pour le développement des énergies renouvelables.

Afin de garantir une application optimale des principes de la charte par les collectivités signataires et l'État, Il aurait été souhaitable que le projet de charte contienne des principes paysagers d'encadrement des ENR et définisse (textuellement et cartographiquement) les zones de développement par types de source de production d'ENR concernée, ainsi que les zones d'exclusion. Une alternative intéressante pour le Parc pourrait être de s'inspirer du Plan de parc du PNR Normandie-Maine, qui opère une classification des paysages. Cette

classification est effectuée en fonction des caractéristiques et sensibilités structurelles, bioécologiques et affectives auprès de la population, de ces paysages. Des principes généraux de préservation et d'aménagement sont ensuite attribués à chaque classe de paysages. Ces principes commandent à l'aménagement du territoire et au développement des ENR sur le Parc.

Sur la question de la méthanisation le Parc pourrait s'appuyer sur le contenu de la motion « méthanisation » votée par le Bureau de la Fédération en 2022 et introduire les principes d'encadrement de la ressource énoncé dans son projet de charte. À ce titre, les principes énoncés dans le projet de charte du PNR du Vexin sont exemplaires et gagneraient à être suivis.

De manière générale, la stratégie de développement des ENR du Parc est difficilement lisible et devrait être précisée, elle pourrait inclure le développement du « bois-énergie ». Le Parc pourrait utilement mener des études de faisabilité sur la structuration d'une filière en partenariat avec les acteurs concernés sur le territoire, à savoir : le CNPF, la Fédération de chasse et les propriétaires privés.

Urbanisme et aménagement du territoire

Sur le sujet de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, il est nécessaire que le projet de charte distingue des dispositions pertinentes pour les documents d'urbanisme. Dans un premier temps, ces dispositions doivent permettre de satisfaire à l'obligation de prise en compte des dispositions pertinentes de la charte par le SCOT, qui doit avoir lieu dans les 3 ans à compter de la validation de la charte. Dans un second temps, ces dispositions doivent permettre d'aiguiller de manière générale les communes et intercommunalités lors de la révision de leur PLU/PLUi, et de faciliter leur intégration volontaire dans ces mêmes documents. Sur la question de la facilitation du renouvellement urbain, le Bureau de la Fédération tient à saluer le Parc sur son travail exemplaire en la matière.

Recommandations techniques

Enfin, le Bureau de la Fédération appelle le Parc à expliciter dans le projet de charte, certains termes utilisés relevant de spécificités locales, tels que « l'entente territoriale » et les « espaces naturels communaux ».

En préambule du projet de charte, le Parc gagnerait à se mettre en histoire et raconter comment ses actions ont impacté, depuis la création du Parc en 1989, les habitants et le territoire de manière sensible. Certaines actions réalisées par le Parc sont particulièrement à saluer, telles que celle de la Maison de la rénovation : qui consiste à rénover, avec des matériaux naturels, l'ancienne Maison du Parc, pour la transformer en lieu phare de l'action de transition énergétique du territoire. Son action de lutte contre la pollution lumineuse est également à saluer et à pérenniser.

Le projet de charte doit contenir une identification des principales continuités écologiques du territoire, et énoncer les continuités à préserver et à restaurer ainsi que les caractéristiques des réservoirs de biodiversité. Cet ajout peut être fait dans la mesure 14 « Préserver et favoriser la diversité des milieux et des espèces » du présent projet de charte.

Il doit également contenir l'identification de zones à enjeux pour la circulation des véhicules à moteur.

Il est conseillé de mettre au point dans le projet de charte, une classification des paysages du territoire pour l'application de principes généraux de préservation des paysages.

Concernant le dispositif de suivi-évaluation, le Parc doit réfléchir à une gouvernance de l'évaluation à mettre en place dès la fin de la procédure de révision.

Le travail sur les indicateurs est également à poursuivre afin de les doter, dans la mesure du possible, de valeurs initiales et de valeurs cibles, chiffrées, sinon facilement compréhensibles. Lors de la visite sur le territoire, l'absence de panneaux « communes du Parc » a été notée. Seules les communes d'entrée de Parc disposent de panneaux informatifs. Le Bureau de la Fédération regrette que l'appartenance au Parc ne soit pas notifiée à chaque entrée de communes.

Enfin, le plan de Parc est à reprendre selon les préconisations énoncées dans le Rapport en annexe.

Remerciements

Le Bureau de la Fédération tient à féliciter l'équipe du Parc et les élus pour le travail fourni. Il remercie également le Parc pour l'accueil et la transparence, lors de la visite. Il invite le Parc à repenser une gouvernance permettant de remobiliser de façon périodique les élus et les partenaires du territoire au sein des différentes instances qui composent le syndicat mixte.

Conclusion de l'avis

La Fédération portera une attention particulière aux moyens dont disposera le Syndicat mixte du Parc pour la mise en œuvre de sa charte et l'inscription de ses moyens dans le temps. Ils doivent être proportionnés au projet de territoire énoncé dans la charte. L'avis et le rapport de la Fédération apportent un certain nombre de remarques qui doivent permettre d'améliorer et de compléter le document.

Le Bureau émet un avis favorable assorti de quatre réserves sur le projet de charte et le plan de parc proposé. En effet, il est nécessaire que le Parc développe sa capacité de fédérer, de coordonner et de développer les partenariats avec les acteurs concernés, afin de répondre de la manière la plus efficace aux enjeux territoriaux suivants : maîtrise foncière, agriculture, biodiversité, eau, forêt et énergies renouvelables.

Les quatre réserves du Bureau de la Fédération sont les suivantes :

- Les collectivités du territoire doivent donner au Syndicat mixte de Parc les moyens de mettre en œuvre les actions qui relèvent des missions des PNR énoncées à l'article R.333-1 du code de l'environnement. La réalisation de ces actions par le Syndicat mixte du Parc doit se faire en complémentarité avec l'exercice par les collectivités de leurs compétences propres, ou peut se traduire par un transfert de compétences et de moyens auprès du Syndicat mixte du Parc.

- Une gouvernance multi-partenariale effective doit être mise en place sur le territoire. Elle doit constituer un espace de dialogue entre les acteurs publics et les principales associations d'acteurs privés du territoire. L'objectif étant pour le Parc que les enjeux environnementaux et de développement local soient adressés sur les thématiques spécifiques de ce territoire.

- Le Parc doit mettre en place une stratégie d'actions globale sur la problématique de la qualité de l'eau du territoire. Il doit également œuvrer à mettre en place une stratégie de prospective et d'anticipation des effets du changement climatique sur la ressource.

- Le Parc doit procéder à une acquisition accrue de ses connaissances en matière de biodiversité. Pour y parvenir il doit également favoriser davantage l'implication des habitants sur la protection de la biodiversité.

Adopté à l'unanimité