



Fédération régionale d'associations de protection de l'environnement
Association loi 1901 déclarée en préfecture le 15 septembre 2008
Agréée au titre du code de l'environnement

76 ter rue Lionnaise - 49100 ANGERS
www.fne-pays-de-la-loire.fr

Tél : 02 53 61 10 34

Enquête publique relative au projet de révision de la charte du Parc naturel régional de Brière

Déposition de la fédération France Nature Environnement Pays de la Loire (28 octobre 2013)

Nous avons l'honneur de vous présenter l'avis de la fédération France Nature Environnement Pays de la Loire sur le projet de charte constitutive du Parc naturel régional de Brière, dans le cadre de l'enquête publique qui se déroule jusqu'au 28 octobre 2013.

La Brière est l'un des secteurs humides les plus sensibles de la région Pays de la Loire et même de France, qui renferme plusieurs zones humides identifiés au titre de la convention de Ramsar. La labellisation « PNR » de la Brière, en 1970, répondait à une réelle nécessité de construire un projet de territoire concerté entre les différentes collectivités. En faisant une analyse des réussites et échecs de la mise en œuvre de la précédente charte, le projet présenté en tire des orientations intéressantes.

Le projet est structuré autour de 3 axes logiques, précisés par 11 objectifs stratégiques eux-mêmes déclinés en 38 mesures. L'ensemble formé est bien proportionné et aborde de façon équilibrée les différentes thématiques importantes du territoire. Le passage de 48 (ancienne charte) à 38 mesures n'empêche pas d'incidence négative sur la qualité du document, les mesures ici proposées étant globalement plus opérationnelles que les anciennes. Elles restent toutefois très perfectibles.

Par souci de lisibilité, les signataires de la charte ont par ailleurs fait le choix de fixer 5 grandes orientations pour le terme de validité de celle-ci (2025) avec 15 mesures phares retenues parmi les 38 mesures de la charte. Nous soutenons tout à fait les grandes orientations fixées. Toutefois certaines des mesures phares proposées ne font pas l'objet d'engagements suffisamment contraignants pour justifier un tel qualificatif (ex : « mesure 1.2.4 : maîtriser la publicité et la signalétique », « mesure 1.4.1 : Préserver, restaurer et entretenir les cours d'eau, les canaux et les zones humides »)

Nous constatons qu'un important travail d'amélioration du document a été effectué depuis la présentation de sa précédente version l'année dernière, tenant compte des diverses observations émises quant au projet de charte.

La procédure d'élaboration du document décrite montre la volonté d'associer au maximum les acteurs concernés à l'élaboration de ce nouveau projet de territoire concerté. Dans cette veine, l'idée de demander la reconnaissance de la charte en tant qu'Agenda 21, dispositif basé notamment sur la participation du public à la définition des orientations en matière de développement durable, doit être saluée. Il est essentiel que cette démarche de concertation soit suivie dans la phase postérieure à l'adoption de la charte, s'agissant tant de la mise en œuvre des mesures que de la gouvernance du PNR, ce qui pourra notamment passer par

l'investissement de la communauté des associations de protection de la nature et de l'environnement.

Il pourrait être précisé, s'agissant des « partenaires associés » à la mise en œuvre de telle ou telle mesure, que la liste de ces partenaires n'est pas fermée : sur la durée importante de mise en œuvre de la charte, d'autres acteurs peuvent en effet être amenés à apparaître et à agir quant à tel ou tel dispositif. Il serait dommage de ne pas tenir compte des éventualités de modification de la mosaïque des acteurs du territoire.

L'examen des différents volets du projet soumis en enquête publique nous amène à formuler les remarques thématiques suivantes :

Périmètre

L'analyse des enjeux écologiques du secteur conduit à l'intégration de 4 nouvelles communes au sein du périmètre du PNR, motivation tout à fait convaincante. Cette modification permet la couverture d'un territoire plus logique et plus grand, répondant aussi à cette contradiction d'un des PNR les plus peuplés de France tout en étant le plus petit en superficie.

Biodiversité

Parmi les mesures présentées dans le projet au titre de la protection de la biodiversité figure la contribution à la déclinaison des plans de conservation d'espèces remarquables. Il aurait été intéressant à ce titre que le projet fasse le lien avec le bilan de mise en œuvre des « plans d'intervention spécifiques » à 12 espèces fixées à l'axe 8 de la précédente charte. Nous constatons d'une manière plus générale, à l'instar du Conseil National de Protection de la Nature (CNPN), que les mesures relatives à la préservation de la biodiversité doivent être davantage précisées et faire l'objet d'un calendrier de mise en œuvre. Il s'agirait notamment de lister et fixer un calendrier de réalisation des programmes d'action « espèces » et de préciser le rôle (quelles actions concrètes ?) et l'échéance de création de l'observatoire de la biodiversité.

Concernant la trame verte et bleue, l'engagement des collectivités territoriales à intégrer les réflexions du parc lors de la révision de leurs documents d'urbanisme est essentiel, la problématique des continuités écologiques s'appréciant tant à une échelle locale qu'à l'échelle d'un territoire comme le PNR. Cette appréciation globale passe notamment par la déclinaison du SRCE, en le précisant et le complétant à l'échelle du territoire du PNR, et par l'application communale de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme. L'échéance de réalisation de l'expertise fonctionnelle approfondie de la trame verte pourrait être fixée dans la charte. Ceci est notamment important eu égard à l'échec de mise en œuvre du plan bocager fixé par la précédente charte : la préservation du maillage bocager va de pair avec la prise en compte des continuités écologiques.

S'agissant de l'accompagnement de la démarche « Eviter, Réduire, Compenser », nous rappelons que celle-ci est applicable tant aux projets qu'aux documents d'urbanisme et plans ayant une incidence sur l'environnement. Il est donc essentiel que l'accompagnement de cette démarche soit mis en œuvre tant au stade de la conception des projets qu'à celui de l'élaboration des documents d'urbanisme, qui fixent le projet de territoire dans lequel tel ou tel projet viendra ensuite s'insérer avec une marge de manœuvre plus limitée. On regrette fortement que la démarche ne soit pas présentée s'agissant de certains projets structurants du territoire, tel le projet d'infrastructure routière qui relierait Montoir-de-Bretagne à Saint-Malo-de-Guersac. Le projet de charte doit être revu en ce sens. Par ailleurs, la possibilité laissée

ouverte de mettre en œuvre sur le territoire du Parc des mesures compensatoires à des projets situés à l'extérieur de celui-ci ne pourrait recevoir notre soutien qu'en cas de démonstration scientifique de la réalité du lien fonctionnel entre les deux territoires et sous la condition évidente du respect des critères stricts d'atteinte aux espaces (ex : pour les zones humides, article 8B-2 du SDAGE Loire-Bretagne) Le PNR n'a pas vocation à devenir le réceptacle des mesures compensatoires de projets situés à l'extérieur du parc qui, s'ils sont indispensables et ne peuvent faire l'objet d'évitement et de réduction, doivent en priorité donner lieu à une compensation sur le territoire en question. L'adoption d'une position sur ce sujet au plan national, pour harmonisation entre les différents PNR, est plus que souhaitable.

L'objectif de lutte contre les espèces exotiques envahissantes et la qualité de territoire pilote sur ce sujet sont à saluer. Il convient que le pacte local de lutte contre le développement de la Jussie puisse être signé rapidement. S'agissant de la superficie de prairie envahie par la Jussie, traité en tant qu'indicateur dans le projet soumis à enquête, un objectif chiffré de réduction ou, a minima, la stabilité, serait appréciable.

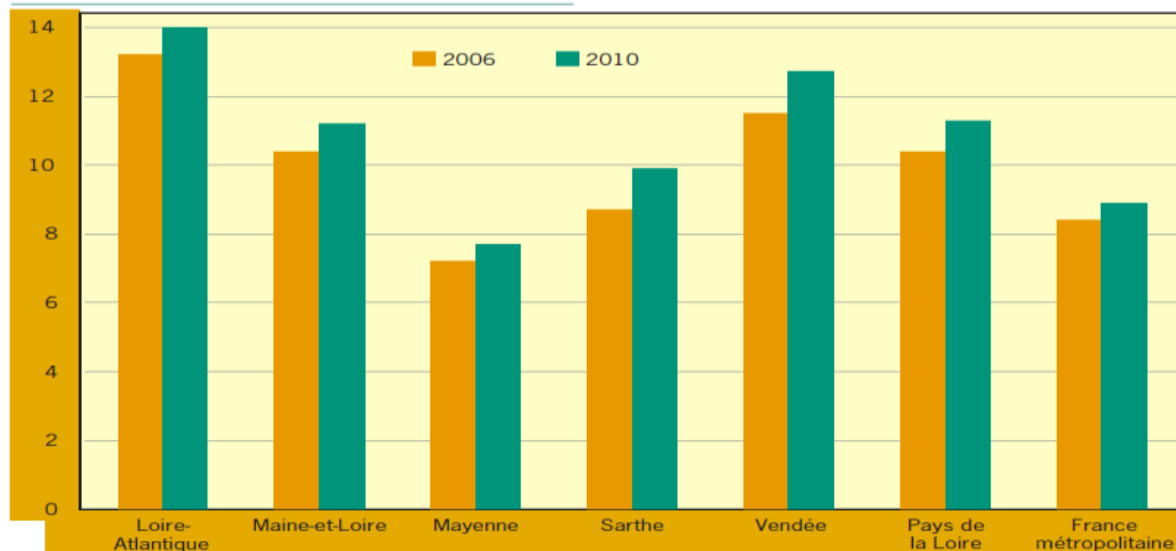
Urbanisme

La thématique de l'urbanisme constitue indéniablement l'axe fort de cette nouvelle charte, l'échec du précédent document à juguler la progression galopante de l'urbanisation sur le territoire expliquant cette orientation majeure.

Le département de Loire-Atlantique est, avec celui limitrophe de Vendée, l'un des départements de France où la régression des terres agricoles et naturelles est la plus alarmante : le rapport « Le Développement Durable dans les Pays de la Loire », établi en juin 2012 par l'INSEE et la DREAL, met en évidence que la part des surfaces artificialisées était en Loire-Atlantique de 14% en 2010 alors qu'elle était de 8,8% sur le territoire national.

Une artificialisation élevée et croissante en Pays de la Loire

Part des surfaces artificialisées en 2006 et 2010 (%)



Source : SSP-Agreste, enquête Teruti-Lucas.

Ce constat est partagé par les auteurs de la Charte pour la prise en compte de l'agriculture dans l'aménagement du territoire, document réalisé en février 2012 : on y lit que « En 2010, le taux d'artificialisation des terres agricoles au profit de la création de lotissements, de routes, de zones d'activité ou d'espaces de loisir était de 14% en Loire-Atlantique contre 9% au niveau national.

Le rythme de consommation d'espace agricole est particulièrement élevé. Cette artificialisation correspond bien souvent à une destruction de sols à valeur agronomique élevée ». La charte fait état des conséquences d'une telle artificialisation : « Cette consommation de l'espace induit une perte directe de foncier disponible pour l'activité agricole, elle entraîne également des risques de déstructuration du parcellaire agricole, d'allongement des parcours agricoles et par là même une diminution de la compétitivité des entreprises agricoles ».

Cette disparition de terres non urbanisées dans le département de Loire-Atlantique rejaillit sur l'ensemble de la région, où l'artificialisation était en 2010 de 2% supérieure à la moyenne nationale. Cette artificialisation est en grande majorité effectuée sur les terres agricoles, ainsi que le relève le rapport précité de l'INSEE : « Entre 2006 et 2010, les surfaces artificialisées dans la région sont prélevées en large majorité sur les terres agricoles (à hauteur de 71 %) »

France Nature Environnement défend au plan national un objectif de Zéro artificialisation nette du territoire. Cet objectif a été en partie repris par le gouvernement lors de la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012 : il y a été fixé comme chantier prioritaire le fait de « freiner au niveau national l'artificialisation nette des espaces agricoles et naturels », avec une stabilité à l'horizon 2025 (chantier 14 du volet biodiversité). L'adoption d'un tel objectif à l'échelle du PNR serait un signal extrêmement positif. La durée de validité de la charte incite à un tel engagement, que nous souhaiterions vivement voir adopter. Les objectifs non chiffrés présentés dans le tableau des indicateurs sont à cet égard insuffisants et ne permettent pas de donner à la charte une portée concrète suffisante s'agissant de l'obligation de mise en compatibilité des documents d'urbanisme (article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme).

Par ailleurs, nous sommes très étonnés qu'il ne soit quasiment pas fait référence aux projets de mise en place sur le territoire de périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains, s'agissant du secteur de Guérande / La Turballe et du nord de Saint-Nazaire. Ces dispositifs, intéressants, mériteraient l'implication du syndicat mixte aux côtés du Conseil Général, pilote du dispositif.

Milieux aquatiques

La « bataille de l'eau » est l'une des 5 grandes orientations pour 2025, que nous partageons totalement au regard de la sensibilité des milieux aquatiques de la Brière et de la proximité de ce territoire avec l'estuaire de la Loire. Le projet de charte mériterait d'ailleurs de mettre encore davantage en avant ce facteur écologique dominant de la Brière.

S'agissant de l'amélioration de la qualité des eaux, la reprise dans le tableau des indicateurs des objectifs chiffrés des SAGE Estuaire de la Loire et Vilaine serait source de lisibilité entre les différents documents concernés. En tout état de cause, les indicateurs ici présentés ne sont pas suffisants au regard de la priorité donnée dans le document à la restauration de la qualité des eaux.

La limitation de l'usage et du transfert des pesticides vers les cours d'eau constitue une action que nous soutenons vigoureusement, à mettre en lien avec le plan Ecophyto régional et les démarches des collectivités locales et des SAGE du territoire – ce qui est indiqué dans le texte. Une nouvelle fois, la fixation d'objectifs chiffrés sur le sujet constituerait une avancée attendue, ainsi que le note le CNPN.

La question des remblais en zones humides est abordée, à juste titre au regard des caractéristiques du territoire. Ce point mériterait d'être davantage appuyé au regard du nombre important de décharges sauvage de gravas observées ces dernières années sur le

territoire du parc et alentours. L'indication d'une mission de « Lutte contre les remblaiements des zones humides (mares...) » pose question dès lors que les agents du syndicat mixte ne disposent en principe pas du pouvoir de constat d'infraction en la matière. Ceci mérite précision à notre sens, tant en termes du contenu des mesures concernées que de l'engagement des communes, avec notamment leur pouvoir de police, à y répondre. Une mesure avec un programme de réhabilitation des mares comblées ou dégradées serait à prévoir.

Concernant l'exploitation du noir de Brière, cette filière rend nécessaire d'importants dragages dont les conséquences environnementales auraient pu être évoquées dans le document. Un engagement du syndicat mixte quant au suivi de la qualité des dragages serait intéressant.

A noter la mention erronée :

- du SDAGE Estuaire de la Loire (page 11).
- de la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles, à présent intégrée dans la taxe d'aménagement (page 113)

Agriculture

L'engagement d'un PNR « sans OGM » ne peut que recevoir notre soutien total.

Energies renouvelables

Il est très regrettable qu'à l'exception de l'éolien (pour lequel le territoire du PNR ne constitue d'ailleurs pas une zone favorable au regard du schéma régional éolien) et de la biomasse (bois énergie), il n'y ait dans le projet absolument aucune mention des autres sources d'énergies renouvelables comme le solaire ou la géothermie, quand bien même ces mentions ne feraient qu'expliquer les raisons de ces exclusions. Le projet de charte est sur ce point en recul par rapport aux chartes des autres PNR des Pays de la Loire. Si la lutte contre le gaspillage énergétique est à très juste titre ciblée comme la priorité en la matière, l'absence de soutien aux filières du renouvelable va à l'encontre de l'inscription du PNR dans la démarche « Agenda 21 ».

Paysages et patrimoine

La disparition du maillage bocager doit impérativement et urgemment faire l'objet de mesures ambitieuses, en lien avec la démarche de préservation des continuités écologiques. Ce lien n'est pas suffisamment souligné dans le projet de charte.

L'engagement du syndicat en faveur de l'accompagnement de la mise en place d'Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine est positif. Il conviendrait que les engagements des communes en la matière soient renforcés, le projet ne prévoyant à leur charge que l'étude de l'opportunité de mise en place de tels outils.

Le projet de charte contient un article relatif à la question de l'affichage publicitaire mais renvoie à l'année 2015 pour la définition précise d'objectifs en la matière. Si l'engagement d'une démarche en la matière doit être salué, la fixation d'objectifs minimaux dès ce stade est nécessaire pour éviter une dégradation de la qualité des paysages. Nous rappelons en effet qu'en l'absence de précisions de la charte d'un PNR sur cette thématique, un règlement local de publicité peut entièrement déroger à l'interdiction d'implantation de publicité hors agglomération, permettant l'implantation de types de publicité totalement inacceptables en un tel lieu (publicité lumineuse, panneaux de 4m² voire davantage dans certaines des

agglomérations du secteur, bâches publicitaires...). Ces prescriptions sont donc indispensables, dès l'élaboration de la charte.

Véhicules terrestres à moteur

Nous soulignons que la problématique de la circulation illicite des véhicules terrestres à moteur (en particulier des quads) est de plus en plus présente en périphérie immédiate du territoire du parc, comme en témoignent les constats fréquents des agents verbalisateurs à ce sujet.

Il est à regretter que le projet de charte pose comme règle commune l'interdiction de circulation de tels véhicules dans les seuls espaces naturels à « forts » enjeux patrimoniaux, formule qui manque d'ambition et ne permet pas à la charte de répondre à l'objectif posé par l'article L. 362-1 du code de l'environnement : établir « *les règles de circulation des véhicules à moteur sur les voies et chemins de chaque commune adhérente du parc* ». Les enjeux principaux du territoire auraient mérité d'être cartographiés. Le délai de trois ans accordé aux communes pour réglementer la circulation des véhicules à moteur est par ailleurs largement excessif au vu de l'antériorité de cette problématique et du fait qu'il s'agit d'une obligation légale.

Les mesures relatives à l'encadrement des survols aériens motorisés, à la promotion des alternatives à l'utilisation de la motorisation thermique dans les marais et à l'accompagnement des activités sportives de pleine nature afin de limiter leurs impacts reçoivent notre plein soutien.

En conclusion

Perfectible sur de nombreux points, le projet de charte du PNR de Brière témoigne toutefois d'une ambition environnementale incontestable. Celle-ci est la condition de la préservation de l'identité de ce territoire extrêmement sensible d'un point de vue environnemental. Elle mérite d'être précisée sur certaines thématiques par des objectifs plus concrets.

Nous soulignons par ailleurs l'intérêt qu'aurait le projet de charte à intégrer la possibilité de création d'un Parc Naturel Régional sur l'estuaire de la Loire, actuellement au simple stade d'évocation dans le cadre du pacte de l'estuaire mais qui pourrait devenir réalité avant l'échéance de 2025, sous condition de démonstration de la pertinence de cette création. Ces deux territoires très proches peuvent se compléter sur différentes thématiques, d'où l'intérêt de la création de passerelles entre eux.

Pour ces raisons, FNE Pays de la Loire vous invite à donner un avis favorable à ce projet de charte, tenant compte toutefois des remarques fondamentales contenues dans cette déposition.

Yves Lepage, Président