



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

Paris, le 24 novembre 2009

Direction de l'Eau et de la Biodiversité
Sous Direction des Espaces Naturels

Messieurs les présidents de conseil d'administration des
établissements publics de parcs nationaux
Monsieur le président du conseil d'administration du
Groupeement d'intérêt Public des Calanques

Nos réf. : DEB/SDEN/EN N°

Vos réf. :

Affaire suivie par : Christian BARTHOD

christian.barthod@developpement-durable.gouv.fr

Tél. 01 40 81 29 94 – Fax : 01 40 81 82 55

Messieurs les présidents,

La loi du 14 avril 2006 vous a confié la responsabilité d'animer le processus d'élaboration et de suivi de la mise en œuvre de la charte, qui est un élément majeur de la réforme de la gouvernance des parcs nationaux. Suite aux échanges sur ce processus, lors du conseil d'administration de Parcs Nationaux de France (PNF), le 27 septembre dernier, vous trouverez ci-après, comme convenu, des éléments de réponses aux questions alors abordées.

Le fondement de la démarche contractuelle proposée dans « l'aire optimale d'adhésion » doit être la volonté de traduire en termes opérationnels, dans le cadre d'un projet de territoire, la solidarité écologique, économique et sociale qui relie cette zone avec le cœur, comme le précise l'exposé des motifs de la loi du 14 avril 2006. A la différence fondamentale des parcs naturels régionaux, il n'y aura pas d'examen de la cohérence de l'aire d'adhésion effective à la charte, car le législateur a donné la priorité absolue à la libre détermination des collectivités territoriales (communes et intercommunalités concernées). Pour dissiper les dernières ambiguïtés qui restaient en la matière, le gouvernement a soutenu un amendement sénatorial à la loi Grenelle 2, repoussant après la publication du décret en Conseil d'Etat approuvant la charte la délibération des collectivités territoriales, afin qu'il soit parfaitement clair que les communes ont tous les éléments en main pour se prononcer librement sur une version définitive de la charte.

Stratégie générale

La durée de validité de la charte est de 15 ans au plus, mais il s'agit d'une durée maximale qui laisse la possibilité d'anticiper cette échéance pour la modifier ou pour élaborer une nouvelle charte. En particulier, il

**Présent
pour
l'avenir**

est ainsi possible dans les DOM de limiter la charte à 10 ans par symétrie avec la durée de validité du schéma d'aménagement régional (SAR). Cette durée assez longue suppose une charte « robuste », capable de s'adapter aux changements divers qui font partie de la vie nationale et locale, évitant donc des précisions inutiles. Il est toujours possible au conseil d'administration de s'engager dans une politique de plans d'action triennaux ou quinquennaux, traduisant les engagements de la charte.

La durée limitée dont vous disposez pour élaborer cette première charte et la nouveauté qu'elle représente (conduisant à mettre en œuvre un important effort de pédagogie) militent dans le même sens. Je vous invite donc à limiter volontairement les ambitions d'exhaustivité de cette première charte, en termes de nombre de thématiques abordées, et de privilégier la clarté et l'ambition au niveau des objectifs à atteindre sur les thématiques privilégiées. Il est indispensable de se situer dans la même logique vertueuse de progrès des chartes que celle qu'ont connu historiquement les parcs naturels régionaux : la seconde charte est plus aboutie que la première, et la troisième que la seconde.

Dès cette première charte, il me semble néanmoins nécessaire de traiter au moins de tout ou partie des activités agricoles, pastorales, forestières et touristiques, ainsi que de la contribution du parc national à la trame verte et bleue, thématiques sur la base desquelles se construit une partie importante de la solidarité écologique, économique et sociale entre le cœur et l'aire d'adhésion. Les parcs ayant une partie marine doivent bien évidemment traiter des principales activités en mer. Dans tous les cas les options conditionnant l'articulation ultérieure effective avec les documents de planification territoriale énumérés au III de l'article L.331-3 du code de l'environnement, tout particulièrement avec ceux relevant du code de l'urbanisme (nonobstant la disposition particulière du III de l'article L.331-15 du code de l'environnement concernant les parcs nationaux dans les DOM), sont très importantes. Dans le cas particulier du Parc amazonien de Guyane, comme prévu à l'article L. 331-15-5 du code de l'environnement, la charte doit contribuer au développement des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, en prenant en compte leur mode de vie traditionnel et définir un projet de développement durable dans le cadre duquel l'établissement public participera à un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel.

Il est prioritaire d'avoir une charte politiquement et techniquement lisible par tous, offrant par ailleurs une quasi-garantie de pouvoir montrer à tous les partenaires concernés, au premier rang desquels les élus, les résultats concrets obtenus, au moment où la seconde charte sera élaborée. Il s'agit donc pour cette première charte de « donner envie » et de créer une dynamique partenariale avec des actions concrètes et visibles pour tous. La charte peut ainsi logiquement et légitimement comprendre (ou orienter, pour sa mise en œuvre, vers) à la fois des projets propres menés par l'établissement public du parc, des projets en partenariat, et même des projets « labellisés charte », entièrement menés par d'autres acteurs et concourant aux objectifs (pour le cœur) et orientations (pour l'aire d'adhésion) de la charte sans que l'établissement public du parc ait d'autre responsabilité que d'aider, le cas échéant, à réunir le financement auprès d'autres parties.

Le rapprochement avec les services de l'Etat, des conseils généraux et des conseils régionaux, ainsi qu'avec les intercommunalités concernées, est indispensable pour prendre en compte en amont leurs analyses et leurs projets sur l'« aire optimale d'adhésion », en examinant en quoi ces projets peuvent effectivement contribuer à la traduction concrète de la solidarité écologique, économique et sociale, dans une forme et un esprit compatibles avec la qualité de parc national reconnue aux territoires des communes qui adhèrent à la charte. La question de la prise en compte, le plus en amont possible, des chartes lors de l'élaboration des futurs contrats Etat –collectivités régionales mentionnés par la loi de 2006 est essentielle, et vous devrez appeler l'attention de votre préfet et des services de l'Etat sur l'enjeu de ces futurs contrats.

D'un point de vue plus technique

Comme discuté avec le Conseiller d'Etat qui assiste la direction de l'eau et de la biodiversité sur ce chantier des chartes, le plan de la charte devra définir le caractère du parc et comprendre une partie très synthétique insistant sur la cohérence globale du projet de territoire ainsi que, dans l'ordre de présentation que choisisra

le conseil d'administration, une partie clairement dédiée à chaque espace classé par le décret de création, c'est-à-dire une partie dédiée au cœur, une autre à l'« aire optimale d'adhésion », et dans le cas des parcs à composante marine, une autre à l'aire marine adjacente. La partie dédiée à l'aire d'adhésion devra porter sur l'intégralité de « l'aire optimale d'adhésion ».

Au total, je vous invite instamment à ne pas dépasser la cinquantaine de pages (hors rappel des principes fondamentaux, annexes et cartes, et hors cas particulier des modalités d'application de la réglementation), et à privilégier des écritures précises avec des verbes d'action, autant que possible, d'une part pour les modalités d'application de la réglementation dans le cœur, d'autre part pour tous les aspects qui ont vocation à figurer dans un rapport de compatibilité avec d'autres documents de planification. Le document doit être facilement compréhensible par les élus locaux et par les autres acteurs concernés.

La définition du « caractère du parc », en introduction de la charte, en des termes aussi opérationnels que possible (deux ou trois pages tout au plus, compte tenu des implications juridiques de cette définition du caractère), doit logiquement permettre d'identifier les enjeux particuliers liés à la préservation de ce caractère, qui contribueront ensuite à déterminer les objectifs de protection patrimoniale dans le cœur et les orientations de développement durable en aire d'adhésion, et peut éventuellement influencer sur le zonage des vocations.

Le zonage des vocations, prévu par les textes, est un enjeu fort de la charte, dans la mesure où il fonde d'une part l'opérationnalité à moyen et long termes du projet de territoire. Ceci concerne l'ensemble du territoire du parc en métropole, et seulement le cœur dans les DOM, compte tenu de l'articulation avec le SAR. Par ailleurs des modalités d'application de la réglementation dans le cœur peuvent également, le cas échéant, conduire à spatialisations et traductions cartographiques. Je vous rappelle que l'adhésion des communes se fera pour l'intégralité de leur territoire situé dans « l'aire optimale d'adhésion », comme le Conseil d'Etat l'a rappelé à plusieurs reprises à la direction de l'eau et de la biodiversité et ce, depuis la discussion sur le projet de loi. En cas de problème localement insoluble dans le cadre de la charte, il serait acceptable d'affecter à certains territoires dont la vocation n'est actuellement pas aisément définissable à échéance de 15 ans (10 ans dans les DOM) une simple vocation de « développement durable et d'éducation à l'environnement », qui ne préjuge pas de l'avenir ; cette option suppose a minima une réflexion sur les dispositions qui s'appliquent dans tous les cas à l'aire d'adhésion : encadrement de la publicité et de la circulation des véhicules à moteur.

En matière de zonage des vocations et de cartes, l'expérience des parcs naturels régionaux, avec ses succès et ses difficultés, me conduit à insister sur la complémentarité indissociable entre la rédaction du document et le plan de parc (plan pris ici au sens de cartographie des espaces et des vocations), les deux formant la charte. Les mesures les plus importantes d'une charte de parc, notamment celles qui concerneront la préservation du patrimoine naturel et paysager, mais aussi les grandes options en terme de projets, ne sont pas des mesures générales qui s'appliquent à tout le territoire, mais le plus souvent des mesures précises qui s'appliquent à certaines zones identifiées sur le plan du parc en fonction de leur vocation, ou selon leur situation en cœur ou en « aire optimale d'adhésion ». Il est donc nécessaire d'engager le plus rapidement possible la discussion avec les partenaires sur les principes de zonages retenus en vue d'un projet de plan de parc, indissociable du projet rédactionnel dans la discussion. En effet une pré-rédaction d'un projet de charte sans qu'elle soit accompagnée d'un « pré-plan de parc » s'est toujours révélée à l'usage une perte de temps considérable pour les chartes de parcs naturels régionaux. La différenciation et la caractérisation des espaces du parc en fonction de leur valeur et sensibilité écologique et/ou paysagère est fondamentale. Elle permet, dans la rédaction du document, de prévoir des mesures de préservation, de gestion ou de restauration d'autant plus précises et exigeantes que la valeur de ces espaces est caractérisée et considérée comme élevée ; elles conditionnent d'ailleurs également en large partie la pertinence des choix qui seront finalisés en matière de modalités d'application de la réglementation dans le cœur. Une attention particulière sera apportée à ce que l'approche soit dynamique, pour prendre en compte les liaisons et les connexions écologiques à maintenir ou à restaurer, tant à l'intérieur du périmètre qu'à l'extérieur.

Concernant les modalités d'application de la réglementation dans le cœur (MARCoeur, par analogie avec les MARNU des cartes communales), il s'agit de répondre clairement, dans le cadre de chacune des

prescriptions imposées par le décret du parc, aux questions que se posent les acteurs locaux : où, quand, comment ? Les MARCoeur sont définis en cohérence avec les « objectifs » de protection du cœur, et comprendront les critères en fonction desquels d'une part, les actes dérivés prévus par le décret de création pourront être pris (réglementation de telle activité) et d'autre part, les autorisations individuelles prévues par le décret de création pourront être délivrées. Je rappelle que ces modalités d'application de la réglementation ont vocation à s'appliquer sur l'intégralité du cœur, même dans le cas où une commune concernée par le cœur refuserait d'adhérer à la charte.

L'arrêté du 23 janvier 2007 définissant les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux, dans le 2° de son article 4, prévoit l'identification dans la charte des espaces naturels de référence dans le cœur pouvant faire l'objet d'un classement en réserve intégrale. En prenant en compte l'acceptabilité sociale locale de cette démarche qui ne doit pas cristalliser les oppositions à la charte, je souhaite que les travaux préparatoires à la charte soit également l'occasion, pour les parcs nationaux qui n'en sont pas encore dotés, de réfléchir à la mise en place d'une ou plusieurs réserves intégrales dans le cœur du parc, comme prévu par le code de l'environnement. Il peut s'agir d'une stratégie à moyen ou long terme reposant sur des étapes préalables identifiées, parmi lesquelles la mise en place de réserves biologiques intégrales sur des terrains domaniaux ou départementalo-domaniaux relevant du régime forestier peut s'envisager. Pour les cœurs de parcs où de telles réserves biologiques intégrales existent, je vous invite à envisager leur transformation juridique en réserve intégrale au sens du code de l'environnement, en négociant avec l'Office national des forêts les modalités qui ont vocation à figurer dans le décret de création de ces réserves intégrales. A tout le moins les grandes lignes du cahier des charges permettant de définir ultérieurement les espaces susceptibles de répondre aux dispositions du 2° de l'article 4 de l'arrêté de 2007 devront figurer dans la charte.

Les parcs en outre-mer doivent prendre en compte une disposition supplémentaire : la charte, approuvée par décret en Conseil d'Etat, doit être compatible dans « l'aire optimale d'adhésion » avec le SAR, également approuvé par décret en Conseil d'Etat (qui vaut schéma de mise en valeur de la mer et vaudra prochainement schéma régional de cohérence écologique), ce qui nécessite un travail le plus à l'armont possible avec le conseil régional, pour bien identifier les grands objectifs et la manière dont la charte du parc national peut aider à traduire les ambitions du SAR. Pour éviter certaines difficultés de calendrier, le gouvernement a soutenu un amendement sénatorial à la loi Grenelle 2 qui prévoit que la charte ne doit pas prendre en compte exclusivement le SAR en vigueur, mais également prendre en compte le projet de révision du SAR lorsque celui-ci est mis en révision. Lorsque le SAR révisé est approuvé postérieurement à la charte du parc national, celle-ci doit être rendue compatible dans les trois ans à compter de l'entrée en vigueur du SAR (article 52 *ter* de la « petite loi » Grenelle 2 votée par le Sénat). Un décret d'application, sur lequel les établissements publics des parcs nationaux d'outre-mer seront consultés, viendra préciser d'une part, que la région devra adresser le projet de révision du SAR à l'établissement public du parc et d'autre part, que la charte pourra être mise en révision selon une procédure simplifiée (consultation institutionnelle limitée à la région, au département et aux communes concernées par la mise en compatibilité de la charte avec le SAR et enquête publique limitée au territoire des communes concernées).

Des que les rapporteurs des projets de charte devant le Conseil national de la protection de la nature (CNPN, commission des parcs naturels régionaux et des chartes de parcs nationaux et commission des aires protégées) seront désignés les 20 et 22 janvier 2010, je vous invite à les informer régulièrement, afin que les questions qu'ils soulèveront devant le CNPN, lorsque celui-ci aura à donner un avis intermédiaire puis un avis définitif au Ministre, puissent être éclairées autant que possible par le dialogue que vous aurez eu avec eux sur vos analyses et les raisons de vos choix. Sur les questions les plus délicates, une saisine de la direction de l'eau et de la biodiversité par vos soins, en vue d'une discussion dans l'une ou les deux commissions spécialisées susmentionnées, pourrait se révéler utile. Je vous invite également à prendre un soin particulier à associer à vos réflexions le correspondant local de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (la DIACT, ex DATAR, assumant la présidence du Comité interministériel des parcs nationaux, CIPN).

Conclusions

Comme Madame la secrétaire d'Etat à l'écologie s'y était engagée devant vous, le gouvernement a soutenu un amendement au projet de loi Grenelle 2, voté par le Sénat, visant à repousser au 31 décembre 2012 la date limite de publication des décrets en Conseil d'Etat approuvant les chartes des parcs nationaux existant, à l'exception de Port-Cros qui fait l'objet d'un calendrier aménagé (article 52 *quinquies*). Il s'agit d'un délai maximal, et rien n'empêche un parc national ou un groupe de parcs nationaux de ne pas attendre la date limite. Je ne vois par exemple que des avantages à ce que les trois parcs alpins et le parc de la Réunion, s'ils souhaitent aller plus vite, fassent l'objet d'une instruction groupée au Conseil d'Etat, avec ou après la charte du parc national des Calanques.

J'appelle néanmoins votre attention sur la nécessité de bien faire circuler l'information entre tous les parcs susceptibles d'être concernés par les mêmes problèmes. En effet, essentiellement dans le domaine des modalités d'application de la réglementation dans le cœur, certains points délicats pourraient faire l'objet d'une « fixation de doctrine minimale » par le Conseil d'Etat, à l'occasion des premières chartes examinées. Pour ce qui concerne la charte dans « l'aire optimale d'adhésion », le Conseil d'Etat se limitera à vérifier que le projet de charte épuise bien les compétences prévues par les textes et définit notamment bien des orientations, fussent-elles avec une ambition minimale, sur l'intégralité de « l'aire optimale d'adhésion ».

Je vous invite, avec le directeur de l'établissement public du parc national, à vous appuyer pendant cette période sur les services de Parcs Nationaux de France (PNF) qui animent la coordination du groupe de travail des chargés de mission « chartes », pour assurer une bonne circulation de l'information, faire bénéficier l'ensemble des établissements publics des parcs nationaux et du GIP des Calanques, ainsi des deux autres prochains GIP de préfiguration de parcs nationaux prévus par la loi Grenelle 1 (forêt de feuillus de plaine et zone humide), des meilleures initiatives de chacun et garantir avant examen par les instances nationales (GNPN et CIPN) un relativement bon degré de cohérence des chartes entre elles.

Je vous remercie de votre implication personnelle forte, passée et à venir, dans ce chantier où se joue la relance de la politique des parcs nationaux en zone périphérique voulue par le législateur. Au-delà de l'appui technique et juridique important que les services de l'établissement public du parc vous apporte, vous êtes pleinement responsable du chantier de la charte, et il s'agit d'une volonté expresse du législateur. L'importance du processus participatif n'est plus à rappeler : l'expérience des chartes des parcs naturels régionaux indique que la réussite d'une charte tient à ce que les partenaires qui l'approuvent, et au-delà de ceux qu'ils représentent, se sont bien appropriés les enjeux, les débats et les projets, et au fait qu'elle n'est pas vécue comme « le produit technique d'une structure ». Il convient tout particulièrement de veiller à la manière dont le conseil d'administration doit s'impliquer dans les différentes étapes du projet de charte, en étant à la fois une instance de débat, d'orientation et d'arbitrage.

L'enjeu de la charte n'est en effet pas moins que de répondre aux inquiétudes légitimes des partenaires locaux sur un nouveau dispositif, de les réconcilier avec le parc et les rassembler autour d'un projet de territoire concerté, au service d'un développement durable de l'aire d'adhésion respectueux de l'objectif prioritaire de protection du patrimoine naturel et culturel du cœur. La charte est par ailleurs indissociablement liée d'une part à la reconnaissance d'un label internationalement prestigieux via l'adhésion volontaire des communes pour l'aire d'adhésion, la démocratie locale gardant donc le dernier mot, d'autre part à la réunion des moyens humains et financiers de sa mise en œuvre. Enfin j'appelle votre attention sur l'enjeu des mesures, internes à l'établissement public, d'accompagnement du « projet charte », afin de garantir une bonne compréhension des enjeux par tous et une bonne mobilisation de tous dans la mise en œuvre de la charte.

Le ministère et Parcs nationaux de France, mais aussi bien entendu votre directeur qui mobilise à cet effet l'équipe de l'établissement public du parc, restent à votre disposition, en appui sur ce chantier qui permettra de valoriser l'excellence du parc national pour le développement durable des territoires.

Vous êtes agréé, Messieurs les présidents, l'expression de toute ma considération, ainsi que mes remerciements pour votre engagement actif dans la réforme de la politique des parcs nationaux, engagée dans le cadre de la loi du 14 avril 2006.

La directrice de l'eau et de la biodiversité



Odile GAUTHIER

Copie : MM. Les directeurs des établissements publics de parcs nationaux
MM. les Préfets, Commissaires du gouvernement, et autres Préfets concernés
MM. le Préfet maritime de la Méditerranée et M. le Préfet de la Martinique, représentant de l'Etat dans la zone maritime des Antilles
MM. le président et le directeur de l'établissement public Parcs Nationaux de France
M. le vice-président du Conseil national de la protection de la nature
M. le président du Comité Interministériel des parcs nationaux (DIACT)
Mme et MM. les DREAL ou DIREN concernés