

PRÉFÈTE DE LA RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE

COPIE

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et
du logement
Division aires protégées mer zones humides

Bordeaux, le 9 septembre 2019

Affaire suivie par : Sophie Audouard
Tél. : 0556933290
Mel : sophie.audouard@developpement-durable.gouv.fr



Monsieur le Président,

Par courrier en date du 30 janvier 2019, vous m'avez transmis la délibération de votre assemblée plénière du 17 décembre 2019 approuvant à l'unanimité l'étude d'opportunité et le périmètre du projet de parc naturel régional « Montagne basque ».

Conformément aux dispositions de l'article R.333-6 du code de l'environnement, vous trouverez ci-après mon avis d'opportunité sur ce projet de création d'un nouveau parc naturel régional (PNR). Cet avis s'appuie notamment sur les avis consultatifs et recommandations formulés par le Conseil National de Protection de la Nature (CNP) et par la Fédération des PNR de France (FPNRF). Vous trouverez en pièce jointe ces avis, tous deux rendus le 22 mai 2019.

La montagne basque dispose de richesses naturelles, paysagères, culturelles exceptionnelles qui méritent pleinement d'être reconnues par un classement en PNR. Cette qualité intrinsèque est largement mise en avant dans les avis du CNP et de la FPNRF. Cette excellence me conduit à avoir des attentes toutes particulières pour faire de ce parc un outil exemplaire permettant de concilier environnement et aménagement du territoire.

Monsieur Alain ROUSSET
Président
Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine
14 Rue François de Sourdis
33077 BORDEAUX CEDEX

Sur la question du périmètre :

Le territoire du projet montagne basque présente la singularité d'être inclus dans le périmètre de la communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB). Avec 111 des 158 communes de la CAPB, il couvre 78 % de son territoire mais seulement 27 % de sa population avec des peuplements communaux et des densités très hétérogènes. Ce territoire est structuré notamment par 5 commissions syndicales qui gèrent en indivision le foncier de près d'1/5 du territoire sur sa partie la plus montagneuse. L'étude juridique diligentée dans le cadre de l'étude d'opportunité démontre que l'outil parc naturel régional a toute sa pertinence sur le périmètre défini au sein de la communauté d'agglomération

Vous avez motivé la cohérence de ce périmètre au vu :

- de son histoire avec la mise en place d'une charte de développement durable de la montagne basque en 2007 suivie par 2 programmes LEADER couvrant les 111 communes du projet. Ce travail collectif depuis près de 15 ans sur un des territoires LEADER les plus dynamiques de la région constitue un élément de contexte très spécifique ;
- de la volonté des élus de poursuivre le projet sur ce périmètre ambitieux. L'avis favorable voté à l'unanimité tant par la communauté d'agglomération que par les commissions syndicales est la démonstration de cette solidarité qui s'est mise en place ;
- de sa qualité environnementale, paysagère et culturelle d'ensemble, même si ce territoire présente des fragilités qui se manifestent de manière très variable selon les espaces concernés et qui pourraient menacer son équilibre à court terme.

Dans ce contexte, je valide ce périmètre d'étude bien qu'il soit très étendu.

La charte du parc naturel régional devra donc traiter des réalités très différentes selon que l'on se trouve sur la frange ouest sous influence littorale et plus urbanisée, sur le piémont ou sur des zones pastorales de montagne plus ou moins en déprise.

Pour prendre en compte cette caractéristique, la charte devra identifier les enjeux associés, définir des objectifs ambitieux et réalistes et prévoir des actions efficaces pour répondre à ces enjeux. L'État y sera vigilant tout au long de la procédure. Je vous invite à élaborer un projet de charte permettant de territorialiser le projet pour tenir compte des différentes dynamiques à l'œuvre (entre le littoral et l'intérieur, entre le piémont et les zones pastorales). La question de la complémentarité des territoires entre eux devra être abordée.

L'intégration de certaines communes sous influence littorale et sous forte pression urbaine (Urrugne voire également Ascain et Biriadou) pourrait notamment nécessiter un découpage infra-communal afin d'écarter les franges présentant des enjeux trop éloignés du reste du territoire de projet (très forte pression urbaine, fréquentation balnéaire, gestion du trait de côte, etc). Si ces communes sont conservées en l'état dans le périmètre, la charte devra envisager des mesures d'accompagnement très précises pour maîtriser et accompagner le développement de l'urbanisation ; et pour Urrugne des mesures relatives à la gestion du trait de côte, la fréquentation balnéaire ...

La cartographie qui sera élaborée tout au long des études et dans le cadre de la charte devra être produite à une échelle suffisamment détaillée pour identifier et localiser les enjeux du territoire afin qu'ils puissent être traduits à un niveau local sans difficulté.

La gouvernance :

S'agissant de la structure porteuse du projet de parc naturel régional, 4 scénarii sont envisagés à ce stade : poursuite du portage actuel (co-portage CAPB - EHMEB¹), création d'une association de préfiguration, création d'un syndicat mixte de préfiguration, association puis syndicat mixte de préfiguration, sachant que *in fine*, la constitution d'un syndicat mixte sera obligatoire (article L.333-3 du code de l'environnement).

Compte tenu de la taille du périmètre, de la complexité du territoire, de la structuration depuis janvier 2017 (périmètre inclus en totalité dans celui de la CAPB), je vous recommande d'ores et déjà de constituer un syndicat mixte ouvert de préfiguration qui permettrait de consolider la gouvernance du projet, d'accroître sa lisibilité et de lui donner une personnalité juridique reconnue. Sa composition relève bien entendu des collectivités concernées.

Quel que soit le type de structure retenue, il conviendra de dimensionner et diversifier les compétences de l'équipe projet qui aura en charge le suivi du projet jusqu'à sa validation. Les moyens techniques actuels dédiés au projet sont fragiles et a priori trop modestes au regard du travail qui reste à réaliser, même si le co-portage CAPB-EHMEB a montré toute sa pertinence.

La qualité du territoire et les effets que vont emporter la création d'un PNR induisent la nécessité de mettre en place, dès la phase d'élaboration de la charte, une gouvernance complémentaire, élargie et structurée, intégrant :

- des représentants du syndicat mixte du SCOT Pays Basque et Seignanx (SCOT en cours d'élaboration) et du Syndicat mixte des mobilités Pays Basque-Adour,
- des représentants des structures consulaires,
- des associations de protection de l'environnement et associations culturelles.

La création d'un conseil scientifique, comme recommandé par le CNPN, me paraît également à retenir pour accompagner dès à présent la mise en œuvre des études restant à mener pour consolider et préciser le diagnostic de territoire.

S'agissant plus particulièrement des enjeux transfrontaliers, il serait opportun qu'une coordination avec le versant espagnol se mette en place. Les exemples comme le PNR de Scarpe – Escaut ou le projet de PNR du Doubs en montrent à la fois la faisabilité et la pertinence même si la situation est différente (pré-existence de structures porteuses de part et d'autres de la frontière).

Enfin, les services de l'État et ses établissements publics devront être étroitement associés au projet (comité de pilotage, comité technique, groupes de travail spécifiques), en particulier la préfecture des Pyrénées-Atlantiques, la DREAL, le commissariat de massif et la DDTM. La liste détaillée des services à associer figure en annexe.

1 EHMEB : Euskal Heriko Mendi Elkargoen Batasuna, association des 5 commissions syndicales

Les études complémentaires à mener

Le dossier d'opportunité a su compiler une masse considérable de données disponibles sur le territoire. Par ailleurs, plusieurs démarches structurantes sont en cours d'étude sur le territoire de la communauté d'agglomération : étude de SCOT, PCAET, atlas des paysages, étude de déplacement et charte d'aménagement et de développement durable (CADD). Ces démarches pourront alimenter l'élaboration de la charte du PNR.

Des compléments, approfondissements, études nouvelles seront néanmoins nécessaires notamment sur les thématiques présentant un enjeu particulier pour le territoire au regard des critères de classement d'un PNR. La liste de ces études devra être définie dans le cadre des instances de gouvernance mises en place.

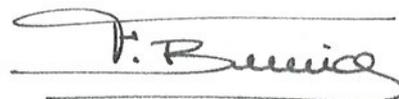
D'ores et déjà, l'État est en attente de compléments d'études concernant diverses thématiques également identifiées dans les avis du CNPN et de la FPNRF. Ces thématiques sont listées dans l'annexe ci-jointe.

Le projet de parc naturel régional est soumis à évaluation environnementale et devra donc faire l'objet d'un avis du conseil général de l'environnement et du développement durable CGEDD. Je vous rappelle que ce dispositif d'évaluation doit être itératif avec la démarche d'élaboration de la charte. Il doit permettre d'éclairer les choix de la structure porteuse et des élus en s'appuyant sur une analyse de l'impact de chacun des scénarios proposés. Il paraît donc judicieux que cette prestation soit définie rapidement.

Les services de la DREAL Nouvelle-Aquitaine, du commissariat de massif et de la DDTM des Pyrénées-Atlantiques seront chargés de vous accompagner plus particulièrement, comme ils ont commencé à le faire dans la phase d'étude d'opportunité, pour mener cette démarche très structurante pour la montagne basque.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

La Préfète de Région



Fabienne BUCCIO

Copie :

- M. le Président de la CAPB
- M. le Président d'EHMEB
- Préfet 64 / DREAL / DDTM 64 / CGET (CAPD Pyrénées)

Annexe à l'avis d'opportunité de la Préfète de Région Nouvelle-Aquitaine portant sur le projet de création d'un PNR « Montagne basque »

1 - Études complémentaires à réaliser

- Agro-pastoralisme :

Le maintien de l'agro-pastoralisme est présenté comme le pilier du projet de parc naturel régional. Le dossier met bien en évidence son importance pour le territoire. Il est attendu que le parc naturel régional puisse définir des objectifs et un plan d'actions ambitieux permettant à la fois de conforter et accompagner l'évolution de cette activité. Cela suppose en préalable de disposer de données complémentaires permettant d'une part de mieux caractériser le pastoralisme et sa pluralité de mode d'exploitation, son évolution, ses fragilités ; d'autre part, de préciser les conditions de son maintien (investissement sur l'outil de travail, mobilisation de la main d'œuvre, disponibilité des terres, installation des jeunes, diversification économique ...), notamment dans le contexte spécifique lié à un phénomène de prédation auquel le territoire est/sera confronté.

L'écobuage est une pratique considérée comme indispensable au maintien de l'agropastoralisme, mais de plus en plus contestée. Des éléments précis devront être collectés afin de caractériser de manière plus précise les conditions dans lesquelles l'écobuage est mis en œuvre, mais également pour quantifier la part de feux sauvages. Les impacts (positifs et/ou négatifs) de l'écobuage sur les milieux nécessiteront d'être objectivés dans le cadre d'une étude (à mener en lien avec le conseil scientifique dont la création est souhaitée rapidement).

- Forêt et filière sylvicole :

Le dossier d'opportunité est peu précis sur ce thème et ne permet pas d'identifier les enjeux auxquels le parc naturel devra répondre. Des compléments sont donc attendus : à titre non exhaustif, il s'agit notamment de la description des boisements, de leur fonction et de leur évolution, de l'identification des enjeux environnementaux, de la localisation des vieilles forêts², de la description de la filière bois, des conditions de gestion de ces forêts (propriété, documents de gestion durable, etc.), des modalités d'exploitation des forêts et de leur soutenabilité économique, de l'organisation de la desserte et du transport du bois, de la valorisation des produits, des conditions d'animation de la filière, ...

- Patrimoine naturel :

Si l'étude d'opportunité a recensé et cartographié les sites inventoriés ou protégés pour leur qualité environnementale, ce recensement est néanmoins peu descriptif et peu qualitatif. Ainsi, par exemple, les résultats des diagnostics écologiques des sites Natura 2000 n'ont pas été utilisés dans l'étude d'opportunité. L'échelle utilisée pour les cartes du rapport n'est pas adaptée à la représentation des enjeux environnementaux. Les dynamiques en place ne sont pas non plus décrites. Les DOCOB existants et le résultat de leur animation ne sont pas synthétisés.

S'agissant plus particulièrement de Natura 2000, si les données d'inventaire écologique sont bien disponibles, seule une part minoritaire des sites dispose d'un DOCOB et d'une animation. Il s'agit d'une lacune qui doit être prioritairement comblée. La structure de préfiguration devra se positionner sur les conditions de mise en gestion de ces sites Natura 2000.

2 Première étude en cours portée par le CEN Aquitaine

- Patrimoine bâti et culturel :

La qualité du patrimoine bâti, culturel, historique, a été considérée à juste titre, comme un des points forts du territoire par les experts du CNPN et de la fédération des parcs naturels régionaux. Néanmoins, le dossier d'opportunité n'apporte que peu d'éléments permettant d'identifier ce patrimoine et les enjeux qui en découlent ainsi que l'ambition à développer dans le cadre du projet de PNR pour valoriser ce patrimoine.

- Maîtrise du développement du tourisme :

Le territoire montagne basque est une destination touristique d'ores et déjà reconnue. Plusieurs sites sont très fréquentés, à l'instar de la Rhune. Les espaces naturels font l'objet d'usages parfois peu compatibles avec la qualité des milieux (circulation des véhicules à moteur, parkings non organisés...).

Cette attractivité conduit à des pressions importantes susceptibles de dégrader les milieux souvent exceptionnels sur le plan de la biodiversité. Les sites les plus attractifs doivent être identifiés, cartographiés et traités dans le cadre de ce projet. A l'inverse, il apparaît indispensable d'identifier les éléments qualitatifs notamment environnementaux et paysagers qui mériteraient d'être mis en avant pour développer un tourisme tourné notamment vers la qualité des milieux comme cela a pu être fait sur le projet touristique autour du col d'Orgambidexka. Il serait important que les études menées abordent la question du développement d'un tourisme vert, éco-responsable et valorisant les territoires, milieux et espèces emblématiques.

- Maîtrise du développement urbain :

La question des dynamiques foncières et de la consommation des sols, notamment sur la frange littorale et les zones périurbaines, se pose de manière particulièrement aiguë : les phénomènes liés à la dynamique foncière et à la consommation des espaces agricoles et naturels conduisent d'une part à une banalisation des paysages et d'autre part, à une fragilisation de l'activité agricole et notamment pastorale. Des données très précises doivent figurer dans le projet de charte afin que des objectifs ambitieux et mesurables en matière de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers puissent être mis en place et s'imposer aux documents d'urbanisme, au profit d'une revalorisation du patrimoine bâti existant.

- Mobilité quotidienne pour les habitants du parc :

La géographie de ce grand territoire (vallées montagneuses se succédant) conduit à un usage aujourd'hui incontournable de la voiture. Il est attendu que cette question des mobilités notamment quotidiennes mais également touristiques soit analysée de manière à faciliter la définition d'enjeux, d'objectifs et d'actions ambitieuses et adaptées au territoire. À l'instar d'initiatives privées initiées sur le territoire, cette thématique pourrait notamment constituer un champ d'expérimentation et d'innovation, en coordination avec le syndicat des mobilités.

- Question transversale de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique :

Elle doit être abordée de manière transversale dans l'ensemble des réflexions. Certains PNR mettent en œuvre une démarche particulièrement pro-active et innovante auprès de leurs membres. On peut citer notamment l'outil CACTUS développé par le parc naturel régional du golfe du Morbihan. Pour faciliter l'intégration des enjeux « climat », il sera évidemment nécessaire de pouvoir s'appuyer sur des données clés du territoire et notamment le profil énergétique du territoire (consommation énergétique, production, facture énergétique ...).

2 – Association des services de l'État et des établissements publics

Pour chaque thématique devant être abordée par le diagnostic et la charte et tout au long de la procédure vous pourrez utilement associer les services et établissements publics listés dans le tableau suivant

Thématique	Services et Établissements Publics
Biodiversité, gestion des milieux naturels	DREAL, DRAAF, DDTM, DDCS (sports de nature) CRPF, ONF, DR AFB et ONCFS ³
Lutte contre le changement climatique et énergies renouvelables	DREAL, DDTM ADEME
Gestion de l'eau	DREAL, DDTM Agence de l'Eau, DR AFB ⁴
Paysages et patrimoine culturel	DREAL, DRAC, UDAP
Éducation à l'environnement, information du public	DREAL, Rectorat
Tourisme, Développement économique	DIRRECTE

En ce qui concerne les autorités militaires, il conviendra par ailleurs de saisir le commandant de la zone Terre Sud-Ouest en amont de l'avis intermédiaire sur le projet de charte.

3 Au 1^{er} janvier 2020 la DR AFB et l'ONCFS seront fusionnés pour former la DR OFB

4 DR OFB au 1^{er} janvier 2020



**Rapport d'avis d'opportunité
sur le projet de Parc Naturel Régional de la Montagne Basque
Bureau du 22 mai 2019**

Rapport de Monsieur Philippe GAMEN, Président du Parc Naturel Régional du Massif des Bauges

1. Historique de la procédure :

Depuis 2003, des actions se structurent à l'échelle du territoire de la Montagne Basque :

- 2003, Rapport du Conseil de Développement du Pays Basque « Concilier l'agropastoralisme, la forêt et les activités de loisirs de la Montagne Basque » préconisant la rédaction d'une Charte de Développement Durable ;
- 2007, Elaboration de la Charte de Développement Durable de la Montagne Basque, centrée sur le multi-usage et suivie d'une réflexion des acteurs locaux, publics et privés sur le futur du territoire. Les programmes LEADER 2007-2013 et 2014-2020 ont permis la mise en œuvre de la plupart des objectifs de la Charte ;
- 2014, Rapport sur la gouvernance (1^{ère} réflexion sur un PNR).

En **novembre 2016**, la Région **Nouvelle-Aquitaine** a donné son accord pour conduire la réalisation d'une étude d'opportunité pour la création d'un Parc naturel régional. Réalisée sur 2017-2018, l'étude confirme la volonté des acteurs locaux et l'intérêt d'un PNR pour répondre aux enjeux du territoire, ainsi que pour développer les démarches déjà engagées. Les commissions syndicales et la Communauté d'agglomération Pays basque ont délibéré en juillet 2018 pour valider le rapport d'opportunité et arrêter le périmètre d'étude.

Par délibération du **17 décembre 2018**, la Région Nouvelle-Aquitaine a donc approuvé l'étude d'opportunité et engagé la procédure de création du Parc naturel régional de la Montagne Basque. La procédure de création du PNR sera pilotée, en partenariat avec la Région, par la **Communauté d'agglomération Pays basque**, en lien étroit avec les Commissions syndicales du Pays basque (structures intercommunales).

La Région a voté en 2016 un cadre stratégique d'intervention spécifique pour réaffirmer le rôle de ces outils dans l'aménagement et le développement durable du territoire. Elle compte à ce jour 4 Parcs naturels régionaux (Landes de Gascogne, Marais Poitevin, Millevaches en Limousin, Périgord-Limousin) et 1 projet de Parc en attente de classement (Médoc - Avis final en janvier 2019), soit 14% de la surface régionale.

2. Le périmètre d'étude :

Situé à l'extrême sud-ouest de la Nouvelle Aquitaine, sur le Département des Pyrénées Atlantiques, le territoire de la Montagne basque regroupe **111 des 158 communes de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque** (créée en janvier 2017). Le périmètre d'étude couvre 78% de la superficie (**2331 km²**) et 27% de la population (**81 474 hab.**) de la CA Pays Basque, soit **35 hab./km²** avec des densités très hétérogènes.

Sur les 111 communes du périmètre (périmètre LEADER), 108 communes sont classées en **zone Montagne et/ou Massif** ; trois, non classées, assurent la continuité du périmètre.

Le territoire comprend **5 Commissions Syndicales** (Vallée de Baigorry, Pays de Cize, Vallée d'Ostabaret, Pays de Soule, Bois de Mixe) qui gèrent une surface indivise de plus de 45 000 ha soit 20% de la surface du périmètre d'étude (15 000 ha de forêt, 30 000 ha d'estives). Il n'existe pas de Commission Syndicale dans la partie occidentale du périmètre.

3. Documents constitutifs du dossier communiqué :

- La délibération de la Région approuvant l'étude d'opportunité et engageant la procédure de création du Parc naturel régional de la Montagne Basque (17/12/2018) ;
- Les annexes de la délibération : carte et liste des communes du périmètre d'étude, étude d'opportunité (septembre 2018) ;
- Le diagnostic thématique (septembre 2018) ;
- Le courrier de saisine de la Région au Préfet sollicitant l'avis d'opportunité (30/01/2019).

4. Analyse de l'étude :

▪ Situation géographique :

Le territoire de la Montagne Basque constitue la partie la plus occidentale de la chaîne pyrénéenne qui va de la Haute Soule, à l'ouest du Pic d'Anie, jusqu'à l'Océan Atlantique à Biriadou. Cette zone de moyenne montagne appartient au Massif des Pyrénées et se trouve en position frontalière avec l'Espagne.

▪ Agriculture :

Une agriculture multifonctionnelle singulière à l'échelle nationale :

- + de 15% des emplois liés à l'agriculture (près de 20% à l'est - vallées de montagne)
- En 10 ans, perte de 600 emplois agricoles soit 15% des emplois
 - Perte de 270 emplois sur les 22 communes de l'Ouest, soit 22%,
 - Perte de 320 emplois sur le reste du territoire, soit 11%.
- 93% des exploitations en élevage ovin laitier, forte dynamique d'installation
- des modes de gestions collectives (4 Commissions Syndicales, communes, 16 AFP)
- 50% des exploitations sous signes officiels de qualité
- MAEC sur les surfaces pastorales

L'important foncier collectif (50 000 ha) et l'attachement au territoire et à ses traditions agropastorales permettent de maintenir une densité importante de petites exploitations agricoles, la vitalité et la cohésion du secteur agricole, qui tend à diversifier ses stratégies.

Aux côtés de la filière dominante ovin lait, une diversité de productions existent avec une augmentation des démarches collectives de qualité, reposant sur des pratiques agroenvironnementales traditionnelles et la valorisation de races locales (schéma de sélection des brebis dont AOP, relance de variétés végétales - piment d'Espelette...).

Les pratiques agropastorales (transhumance, élevage extensif, feu pastoral) modèlent les paysages et contribuent à la richesse et à la préservation du patrimoine naturel :

- valorisation de la ressource en herbe dans l'espace et le temps (étalement altitudinal),
- entretien de la montagne (transhumance et écobuage) : maintien des paysages ouverts et donc de la faune et de la flore endémiques prairiales, diminution du risque d'incendies, maintien de la qualité fourragère des estives.

De nombreuses structures para-agricoles soutiennent le pastoralisme et les bergers/éleveurs (Chambre d'agriculture, Centre Départemental de l'Élevage Ovin, cellule pastorale, différents syndicats et associations).

Les pratiques agricoles ont des liens étroits avec la diversification des activités de loisirs, la pêche (impact de l'agriculture) et la chasse (interdépendance pour réguler les populations).

Menaces et enjeux :

- Une déprise agricole générant 3 phénomènes :

- Diminution de la SAU (embroussaillage, pression urbaine) ;
 - Agrandissement des exploitations agricoles en fond de vallée par libération de terres agricoles ; Abandon des espaces difficilement mécanisables et peu productifs (zones intermédiaires) et disparition de pratiques agropastorales ;
 - Diminution du nombre d'installation de jeunes agriculteurs et une chute du nombre d'exploitations (perte de 850 exploitations en 10 ans) ;
 - Des répercussions négatives sur le patrimoine naturel et culturel (petit bâti) ;
 - Une fragilisation du pastoralisme face aux risques de prédation par le loup et l'ours ;
 - Des changements climatiques (pluviométrie) impactant les collectes de fourrages ;
 - Le développement de circuits courts complexes à mettre en place (main d'œuvre) ;
 - L'alimentation locale et la diversification sont des sources de revenus complémentaires ;
 - Valorisation et transmission des savoir-faire, revalorisation du métier sont des enjeux ;
 - Le renforcement du lien rural/urbain et est/ouest constituent aussi des enjeux forts.
- **Patrimoine naturel (Milieux naturels et espèces) et Eau :**
- Milieux ouverts et semi-ouverts (agricoles) occupent la majeure partie des sols ;
 - Près de 62% du territoire couvert par un dispositif d'inventaire, de protection, de valorisation ou de gestion du patrimoine naturel : 43% en Natura 2000, 54 ZNIEFF, 7 ZICO, 2 Arrêtés de Biotope (Pique-Prune, Gypaète Barbu), 18 sites naturels gérés le CEN et 1 site géré par le Conservatoire du littoral, 9 ENS, des Plans nationaux.

La singularité et la richesse du patrimoine naturel de la Montagne Basque proviennent d'une part de ses composantes géomorphologiques et biogéographiques (interface et transition - atlantique / montagnarde, étagement altitudinal) et d'autre part des activités agricoles et agropastorales ancestrales adaptées à chaque étage (milieux ouverts et semi-ouverts) :

- Une mosaïque de milieux imbriqués géographiquement, selon 4 catégories :
 - Milieux ouverts et semi-ouverts : dédiés à l'agriculture et à l'élevage (prairie, bocage, parcelle cultivée, lande, fougère, pelouse, tourbière), ils recèlent de nombreuses espèces locales ordinaires mais aussi plus patrimoniales ;
 - Milieux humides : principalement sous forme de boisements alluviaux ou de prairies humides, bien préservés, ils constituent une richesse écologique mais également une régulation de l'eau (inondation, filtration) ;
 - Milieux forestiers (voir rubrique dédiée) ;
 - Milieux rocheux et rupestres : falaises (Kakuetta, massif des Arbailles), grottes (Verna), cavités naturelles, particulièrement favorables aux rapaces.
- Une diversité importante d'espèces floristiques et faunistiques, patrimoniales et ordinaires, caractérisée par un taux d'endémisme élevé notamment en haute altitude.
- Un réseau hydrographique dense, articulé autour de l'Adour et de ses affluents. Les typologies variées (des ruisseaux torrentiels de montagne aux larges vallées alluviales de basse altitude) offrent de nombreux habitats et corridors écologiques aux espèces aquatiques, semi-aquatiques et terrestres. La qualité de l'eau est propice à une pêche raisonnée, avec une tendance à se détériorer vers l'aval en plaine.
- Un secteur clé pour le maintien des continuités écologiques locales, transfrontalières, régionales, nationales voire européennes :
 - Lieu de migration important pour l'avifaune (locale, nationale, européenne) ;
 - Lieu de migration important pour la faune piscicole (« migrants amphiphilins ») ;
 - Espace riche en réservoirs de biodiversité et corridors écologiques d'importance régionale et nationale (trame verte et bleue), ainsi qu'un nombre non négligeable de zonages de protection et d'inventaire.

Menaces et enjeux :

- Déclin du pastoralisme (embroussaillage et fermeture ; perte de biodiversité) ;
- Pression foncière surtout en partie Ouest et vallée de Nivelle ;
- Changement climatique (habitats et espèces ; espèces exotiques envahissantes ; ressource en eau ; risques d'incendies et d'inondations...) ;
- Développement non maîtrisé du tourisme et des APN (dérangement, dégradations...) ;
- Potentiels d'énergie renouvelable (hydraulique – microcentrales) ;
- Mieux valoriser le patrimoine naturel et le rôle des éleveurs ;
- Améliorer les connaissances sur la nature ordinaire.

▪ **Milieus forestiers :**

- Près de 70 000 ha de milieux forestiers diversifiés ;

Les milieux forestiers sont bien préservés, diversifiés selon l'étagement montagnard et l'hygrométrie, avec notamment de grands massifs de hêtres (Forêts d'Iraty et d'Holzarte) et de chênes (Bois de Mixe). Ces milieux présentent une flore et une faune riches et sont exploités durablement depuis des siècles (sylviculture, débardage par câble, entreprises locales – ébenisterie, chauffage). La filière bois est en difficulté, freinée par la faible accessibilité de la ressource et un bois peu compétitif.

Menaces et enjeux :

- Des signes de banalisation vers une économie résidentielle et de services
- Une dévitalisation en cours de certaines vallées et zones de montagne
- Forts potentiels de débouchés et de valorisation du bois local dont énergie renouvelable

▪ **Paysages :**

- Croisement entre 3 ensembles paysagers d'est en ouest (La Soule, La Basse-Navarre, Le Labourd) déclinés en 7 Unités paysagères, et 3 étages altitudinaux ;
- les premiers contreforts des Pyrénées, toile de fond commune indiquant le sud.

Selon l'Atlas des paysages des Pyrénées Atlantiques, le territoire s'organise donc autour de :

- La Soule (Vallée du Saison) : piémont (relief doux) et montagne (gorges profondes), la moins peuplée (relief, isolement routier), végétation abondante, eau (canyons, méandres), activité pastorale, villages terrasses ou pleine montagne (groupé, architecture typique) ;
- La Base-Navarre (Pays de Cize, Pays de Mixe, Vallée des Aldudes) : Saint-Jean-Pied-de-Port – ville principale (1850 habitants), paysage lié au pastoralisme, nord – collines agricoles / sud – premiers contreforts des Pyrénées, habitat plus dispersé et adapté au relief (ferme bas-navarraise, église surmontant le bourg) ;
- Le Labourd (Côte Basque, Labourd intérieur) : Océan Atlantique – motif paysager phare (hors périmètre), longues crêtes ondulantes et bossès rondes, troupeaux de brebis, semis de maisons blanches aux volets rouges ou verts (Etxe), climat humide – omniprésence de l'eau, premiers contreforts des Pyrénées, des marqueurs identitaires (Rhune, les Trois Couronnes), architecture typée (Etxe, balnéaire sur la côte).

Au-delà des variantes suivant les vallées, l'identité paysagère et patrimoniale est marquée par la valorisation pastorale de l'étagement altitudinal comportant des marqueurs communs :

- Plaine et Fonds de vallée : relief plus doux et moins contraignant, présence humaine permanente, villes et villages, habitat plus dispersé autour de l'Etxe (maison familiale basque), fronton de pelote basque, patrimoine bâti et religieux ;
- Zone intermédiaire : des marqueurs forts du système agropastoral - Borde, fougères, parcours, sentiers de transhumance et des forêts-, Massif de la Rhune - symbole ;

- Estive : pâturages gérés collectivement, marques des civilisations agropastorales anciennes (cromlechs...) et du passé industriel et minier, activités agricoles (Cayolar) et sylvicoles, nombreuses grottes et gorges, frontière (guerres, contrebande, commerce, pèlerinage, traités d'usage...).

Menaces et enjeux :

- Pression foncière propice à la dégradation du patrimoine architectural
- Changement climatique et déclin de l'agropastoralisme : risque accentué de transformation et de fermeture des paysages et disparition du petit bâti pastoral
- Connaissance incomplète sur les paysages et le patrimoine, faiblement identifiés dans les documents d'urbanisme et peu préservés ou valorisés

▪ **Changement climatique :**

Les territoires de montagne sont particulièrement sensibles aux évolutions climatiques (sécheresses, décalage des saisons, risques naturels - incendies, inondations...). Ces changements entraînent une évolution des patrimoines naturels (ex. hêtraie, emblématique de la Montagne Basque très sensible) et paysagers, une raréfaction des ressources notamment en eau, et par conséquent une modification des activités humaines.

Plusieurs acteurs dont la CA Pays Basque ont engagé des actions d'anticipation et d'adaptation : SRCAE, Observatoire pyrénéen du changement climatique...

▪ **Patrimoine culturel :**

Le Pays Basque français et espagnol partage des marqueurs identitaires culturels vivants :

- Une langue commune, Euskara
- Des traditions (carnavals, mascarades, fêtes de villages) et une mythologie partagée
- Arts en commun : littérature, théâtre, musique et chant, danse, gastronomie, sports

Menaces et enjeux :

- Diminution de l'usage de la langue basque
- Méconnaissance de patrimoines (jardins, archéologie), privatisation ou dégradation

▪ **Aménagement et urbanisme :**

- Un territoire en mutation : desserrement à l'ouest, dévitalisation à l'est
- Un espace de transition urbain/rural
- Une pression foncière importante à l'Ouest et dans les zones plaine/fonds de vallées
- Couverture du territoire en documents d'urbanisme : RNU, Cartes communales, PLU
- Faible couverture en matière de services et de numérique dans certaines parties

Une gestion du foncier avec des modes de gestion collectives singuliers :

- Droits indivis des 5 Commissions Syndicales ;
- Partie occidentale : foncier beaucoup plus morcelé entre privé et communal. La gestion du foncier est assurée par les communes ou regroupement de communes pour certains projets (tourisme, gestion du territoire, animation Natura 2000), soit par des Associations Foncières Pastorales (AFP, regroupant des propriétaires de terrains privés ou publics sur un territoire à dominante agropastorale).

Menaces et enjeux :

- Etalement urbain en partie occidentale : hausse de la mobilité et de la consommation d'espace (logements), périurbanisation en cours, risque de « villages dortoirs » et de perte du lien des habitants au monde rural et agricole ; risque de banalisation identitaire
- Un SCoT interdépartemental en projet (extension du SCoT Agglomération de Bayonne et Sud des Landes, à l'ensemble du Pays Basque), concomitant avec la démarche de création d'un PNR.

▪ **Tourisme et loisirs :**

- 9% des emplois locaux
- Une activité neige marginale
- Un espace de moyenne montagne accessible à tous et toute l'année, en tourisme
- 2 filières à fort potentiel : APN (randonnée en toutes saisons...) et agrotourisme
- Haut lieu du tourisme jacquaire, à la convergence des chemins de Saint-Jacques

L'offre touristique est variée, les activités de pleine nature se développent de manière plus informelle que la randonnée, tandis que de nombreuses démarches collectives et réseaux d'agrotourisme développent des produits en œnotourisme et agrotourisme.

Le territoire comporte de nombreux sites emblématiques : Saint-Jean-Pied-de-Port, le Massif de la Rhune et son petit train, le Massif d'Iraty...

Menaces et enjeux :

- Manque de lisibilité, de structures d'accueil, et risque de conflits d'usages voire de dégradation, pour la filière « tourisme »
- Développer et structurer le potentiel écotouristique « 4 saisons » authentique, nature et durable, en valorisant et maintenant le patrimoine et les activités agricoles et agropastorales, en tant qu'activités de diversification.

▪ **Population et dynamique socio-économique :**

- Important écart d'attractivité et d'occupation démographique entre l'ouest et l'est
- Importance des emplois de production : activités agricoles et agroalimentaires
- Plus de la moitié des emplois de la Montagne Basque concentrée à l'Ouest
- De faibles niveaux de revenus surtout à l'Est (secteur agricole)

Une densité de population contrastée (seuils importants à l'extrême ouest – littoral, desserrement, plus de 105,5 hab/km² à Urrugne - ; très faible densité à l'est - dévitalisation, vieillissement, agriculteurs -) influant sur les dynamiques de construction de logements, de déplacements et l'offre de services.

Les acteurs des secteurs agricole et agroalimentaire ont une forte capacité à structurer collectivement des filières économiques performantes et ancrées au territoire, évitant l'évolution vers la tertiarisation et l'économie résidentielle de la plupart des territoires ruraux.

Menaces et enjeux :

- Dévitalisation de la partie orientale (vallées de montagne) : risque de délitement social
- Les enjeux économiques rejoignent les enjeux de la dynamique transfrontalière

5. Conclusions du rapport

▪ **Qualité et identité du territoire, fragile et menacé, avec un intérêt national**

La richesse des patrimoines paysager et naturel repose d'une part sur les conditions biogéographiques particulières dont l'étagement altitudinal, et d'autre part sur les pratiques agropastorales, composant un triptyque « Homme – Nature – Culture » : une mosaïque de milieux naturels ; une diversité d'espèces patrimoniales rares, endémiques et ordinaires ; un territoire clé pour le maintien des continuités écologiques et des migrations d'espèces.

Le territoire abrite des sites naturels et culturels emblématiques (la Rhune, Saint-Jean-Pied-de-Port, Kakuetta), et présente une culture vivante portée par les habitants et les acteurs locaux, ainsi que des paysages marqués par un urbanisme et une architecture identitaire.

La Montagne Basque présente également la particularité d'être un espace frontalier.

Ce territoire de montagne attractif et particulier par ses patrimoines doit faire face à différentes menaces et fragilités :

- Multi-usage de la montagne, d'une part en espace de travail agricole et d'autre part en espace de loisirs, engendrant des risques croissants de conflits entre usagers et d'impacts sur les patrimoines et l'environnement ;
- Déprise agricole et sylvicole ainsi que déclin de l'agropastoralisme ;
- Développement croissant et non maîtrisé des activités touristiques et de loisirs (APN) ;
- Dévitalisation à l'est ;
- Pression urbaine et mitage urbain concentrés en plaine et fonds de vallées et à l'ouest ;
- Impacts liés aux changements climatiques ;
- Baisse des recettes traditionnelles (chasse, forêt, baisse de la transhumance...) des Commissions Syndicales leur permettant d'assurer leur action de gestion.

▪ **Enjeux du territoire**

3 défis déclinés en 8 enjeux ont été identifiés en transversalité pour préserver l'équilibre « Homme-Nature-Culture » de la Montagne basque :

1. Maintenir la richesse naturelle et patrimoniale et paysagère :

- 1.1. Maintenir le tissu d'exploitations agricoles,
- 1.2. Maintenir les pratiques agropastorales,
- 1.3. Accompagner l'urbanisation,

2. Maintenir une montagne habitée et vivante :

- 2.1. Maintenir la démographie et un maillage des services,
- 2.2. Développer une économie durable,

3. Assurer une concertation durable autour de la valorisation des patrimoines :

- 3.1. Garantir le multi-usage,
- 3.2. Garantir la médiation environnementale,
- 3.3. Atténuer et s'adapter au changement climatique.

▪ **Cohérence et pertinence du périmètre d'étude**

Le choix du périmètre et la définition des enjeux prioritaires ont été mené via une concertation forte avec les élus : cartes de synthèse par thématique, élaboration de 5 scénarii de périmètre, questionnement des scénarii au regard des critères de classement PNR et des besoins du territoire.

Le périmètre retenu est le plus grand et correspond au programme LEADER avec sa dynamique déjà établie et à pérenniser et sa réponse aux besoins du territoire, mais aussi à des enjeux transversaux autour de la zone Montagne (biodiversité, réflexions systémiques – transhumance, multi-usage, solidarité et complémentarité séculaire est-ouest et haut-bas des vallées). Ce périmètre permet en même temps de répondre aux critères de classement d'un PNR (qualité des patrimoines et des paysages, territoire en équilibre fragile et menacé, intérêt reconnu au niveau national, cohérence et pertinence des limites) :

- Les 3 niveaux de l'étagement altitudinal (fond de vallée, zone intermédiaire, estive) ;
- La richesse et la diversité des patrimoines naturels et paysagers et leurs interactions :
 - ✓ Zones cœurs de biodiversité (estives : forêt et milieux ouverts),
 - ✓ Zones intermédiaires (prairies et milieux ouverts surtout),
 - ✓ Fonds de vallée et les plaines (prairies et zones humides),
 - ✓ Trames verte et bleue : continuités écologiques est-ouest et transfrontalières, des Pyrénées, nationales.
- Le système agropastoral garant du maintien, de la préservation des paysages et de la culture (est-ouest, nord-sud) : mouvements des troupeaux et des Hommes au grés des saisons (transhumance) ;
- Les 3 ensembles paysagers : la Soule, la Basse Navarre, le Labourd (Atlas paysager des Pyrénées Atlantiques) ;

- Le patrimoine culturel : langue et culture commune à tout le Pays Basque, richesse des légendes et mythes spécifiques des zones de forêt et de montagne, traditions vivantes...
- La problématique de cohabitation des usages et la gestion de la multifonctionnalité ;
- La position frontalière : culture, histoire et patrimoine partagés ; enjeux similaires ; volonté d'œuvrer ensemble ; existence de structures homologues (Parque natural de HaiakoHarria en Euskadi et de Señorío de Bertiz en Navarre, création d'une Réserve de Biosphère sur les Vallées d'Aezkoa et de Salazar).

▪ **Expression de la volonté des élus**

Les acteurs locaux (élus, gestionnaires d'estives, socioprofessionnels) souhaitent la création d'un PNR dans la poursuite des pratiques de concertation développées notamment depuis 2007 avec l'élaboration de la Charte de Développement Durable de la Montagne Basque.

Cette Charte, émanant d'une démarche volontaire et volontariste initiée et portée par les quatre Commissions Syndicales de la Montagne Basque, principaux gestionnaires des espaces pastoraux (Vallée de Baigorri, Pays de Cize, Vallée d'Ostabaret, Pays de Soule), a été créée avec une forte concertation. Dans la suite de cette première démarche territoriale de développement durable, le territoire a conduit deux programmes LEADER qui ont permis de construire une réflexion collective et partagée.

En 2014, l'association des 4 Commissions Syndicales du Pays Basque (Euskal Herriko Mendi Elkargoen Batasuna – EHMEB), en partenariat avec six Communautés de communes (aujourd'hui regroupées dans la CA Pays Basque), a mené une étude visant à déterminer l'outil juridique qui répondrait le mieux aux besoins identifiés à l'issue des programmes LEADER. L'outil PNR s'est imposé devant les autres modes de gouvernance étudiés (GIP, Association, Syndicat Mixte, PETR) et a fait l'objet d'un voyage d'études (élus et techniciens) dans le PNR du Massif des Bauges. Suite aux conclusions de l'étude, les élus locaux ont saisi le Conseil Régional pour impulser le lancement de l'étude de faisabilité et d'opportunité.

L'étude a été co-portée par la Région Nouvelle-Aquitaine, la CA Pays Basque et l'**Association des 4 Commissions Syndicales du Pays Basque, en charge du portage administratif**. Les élus des Commissions Syndicales du Pays Basque et de la Communauté d'Agglomération Pays Basque ont contribué à l'étude de faisabilité et d'opportunité d'un PNR en Montagne Basque.

La gouvernance du territoire s'inscrit dans un double cadre unique :

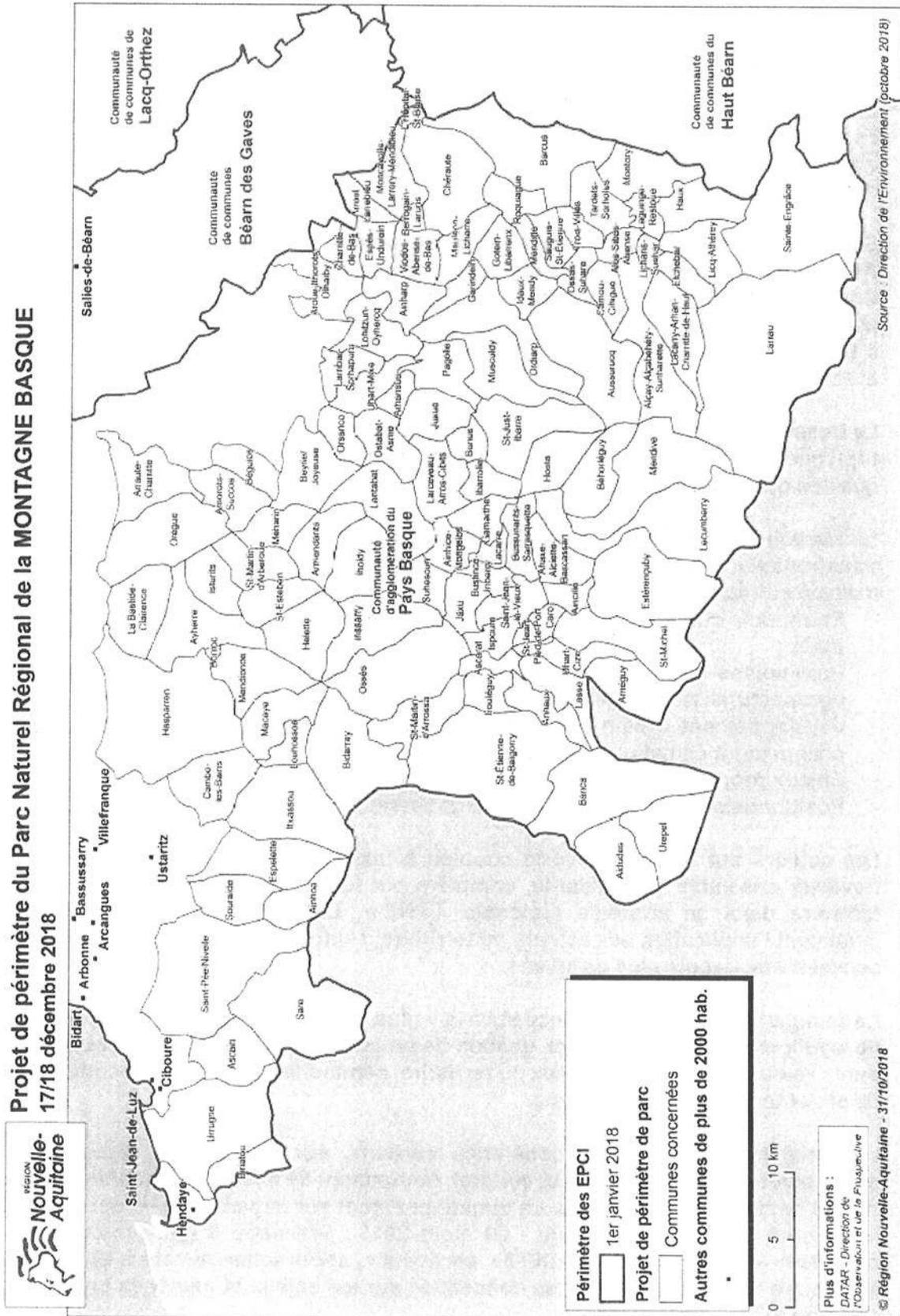
- Une collectivité basque unique, avec la construction de la CA Pays Basque ;
- Des commissions syndicales, structures du système de gestion collective ancestrale mais également perçues par certains comme avant-garde de l'intercommunalité.

Différentes actions de concertation ont également été mises en place pour informer et échanger, avec un objectif de cohésion de tous les acteurs autour du projet :

- nombreux temps de rencontres entre élus locaux (CA et Commissions Syndicales) ;
- rencontres au sein des pôles territoriaux et des Commissions Syndicales (outil PNR, modalités de l'étude d'opportunité, réponse aux interrogations) ;
- deux temps d'échanges entre élus et acteurs socioprofessionnels (oct. 2017, juin 2018) ;
- des réunions d'informations ciblées, thématiques (agriculture, pêche, chasse...) ;
- la mise en place d'outils de communication à destination des habitants (web, presse).

Les **délibérations sur l'opportunité d'un Parc naturel régional** ont été prises à l'**unanimité dans toutes les structures**, ce qui souligne la volonté d'engager la démarche de création d'un Parc.

Carte du périmètre d'étude du PNR de la Montagne Basque (communes)





**Dossier d'opportunité
du projet de Parc Naturel Régional de la Montagne Basque
Avis d'opportunité**

Bureau du 22 mai 2019

En application des dispositions de l'article R. 333-5 II. du Code de l'environnement, la Fédération des PNR a été saisie par le ministère en charge de la protection de la nature pour avis sur l'opportunité du projet de Parc naturel régional de la Montagne Basque par courrier du 17 avril 2019.

Situé à l'extrême sud-ouest de la Nouvelle Aquitaine, sur le Département des Pyrénées Atlantiques, le territoire de la Montagne basque regroupe 111 des 158 communes de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque. Partie la plus occidentale de la chaîne pyrénéenne qui va de la Haute Soule, à l'ouest du Pic d'Anie, jusqu'à l'Océan Atlantique à Biriadou, cette zone de moyenne montagne du Massif des Pyrénées est frontalière avec l'Espagne.

Le Dossier d'opportunité et la visite ont permis de mettre en évidence les richesses du triptyque « Homme-Nature-Culture » qui fait la spécificité de ce territoire, tant pour ses qualités que pour les menaces et enjeux.

Le territoire recèle d'atouts et de richesses revêtant un intérêt du niveau local et transfrontalier jusqu'à l'échelle nationale voire européenne, tout en étant clairement menacé et fragile :

- Patrimoine culturel très identitaire (culture basque et agropastoralisme) menacé de perte ;
- Patrimoines naturel et paysages de qualité et singuliers (conditions naturelles et agropastoralisme), menacés par la déprise agricole et la dévitalisation, le développement urbain (pression) et touristique (non maîtrisé), ainsi que par le changement climatique ;
- Enjeux propres au multi-usage des espaces et à la montagne ;
- Positionnement transfrontalier fort (coopération, enjeux partagés, flux).

Les acteurs ont une vision forte couplée à une culture et une longue habitude de travailler ensemble en solidarité, complétée par le soutien de la Région intégrant ce territoire dans sa stratégie régionale « PNR ». La mobilisation des élus et plus largement l'implication des acteurs du territoire, semble forte, sur plusieurs démarches successives, depuis plus de 10 ans.

La démonstration de la pertinence et de la « plus-value » de l'outil PNR montre la qualité de la réflexion et l'expérience en gestion de projet collectif, orientant à présent vers cet outil : valeurs et missions, enjeux du territoire, démarche intégrée et concertée, portage de projet territorial dans la durée.

Le périmètre présente une cohérence certaine, sur la base de l'identité et des patrimoines paysager, naturel et culturel, notamment lié à l'étagement altitudinal, et au vu des démarches antérieures. Le questionnement sur la partie Ouest est partagé par la majorité des élus (3^{ème} Copil - 29 mars 2018 : Périmètre 3 (plus restreint) « plus pertinent » et Périmètre 5 (LEADER) « pertinent », après échange vote à 12 voix pour le N°5 contre 8 voix pour le N°3, se concentrer sur les enjeux et menaces prioritaires du scénario 3).

La Fédération exprime un avis d'opportunité favorable assorti des observations suivantes :

- sur le Périmètre : Les visites et échanges sur le terrain ont permis de valider que le périmètre proposé dispose d'un cœur bien visible et est intéressant pour le rapprochement des villes en complémentarité et réciprocité. Si le projet se maintient sur ce périmètre il sera indispensable de définir des enjeux puis une stratégie et la déclinaison en mesures de façon spatialisée pour répondre aux différentes dynamiques à l'œuvre (zone Ouest - pression de desserrement des agglomérations voisines, commune littorale d'Urugne ; zone Est - déprise agricole et secteur plus isolé...).

- en matière de Gouvernance :

- Veiller à traiter le lien urbain / rural sous toutes ses formes dans le projet de Charte (dynamiques Ouest et Est, villes et villages portes...).
- Poursuivre la sensibilisation de tous les acteurs à ce qu'est un PNR et son champ d'actions (rôle, missions, actions de préfiguration, valorisation d'initiatives existantes pouvant relever d'un PNR – ex. : Association autour de la châtaigne, Guide des espèces floristiques indicatrices de l'état du sol à destination des éleveurs, Concours prairies fleuries, initiatives privées - SCIC Sugarai bois-énergie, fromagerie d'Iraty, Baigura...) et les associer à la co-construction du projet à 15 ans.
- Viser la complémentarité des acteurs locaux et du Parc pour mettre en cohérence et fédérer (particularité de la CA Pays Basque, Commissions syndicales, dynamiques locales publiques / privées).
- Conférer un ancrage local au projet de Parc en veillant à la place attribuée au bloc communal et en particulier en nombre et en poids des communes dans la gouvernance du futur syndicat mixte de gestion du Parc.
- Garantir l'engagement des signataires, à fournir des moyens financiers à la hauteur des enjeux du territoire et de façon pérenne, en veillant à ce que cet engagement ne se fasse pas au détriment des Parcs naturels régionaux existants.

- concernant le traitement des thématiques, menaces et enjeux : Certains thèmes seront à traiter, approfondir ou mieux illustrer dans le diagnostic territorial pour affiner les enjeux et la spatialisation, qui serviront de base à l'écriture de la stratégie puis des mesures de la charte.

- Bien valoriser et intégrer au diagnostic l'existant, en particulier en matière d'urbanisme et d'aménagement (PLU Grenelle, PLU intégrant des recommandations architecturales...), de circulation des VTM (interdiction de circulation pour préserver les troupeaux à Baigura...)...
- Compléter les sujets et les traiter à hauteur des enjeux et des potentiels :
 - urbanisme : PLU, limitation du mitage en plaine et à l'Ouest, risques littoraux...
 - énergies renouvelables : bois, hydraulique, éolien, solaire, biomasse...
 - circulation des VTM, Affichage publicitaire,
 - forêt dont sylviculture, dimension économique de la forêt et du bois,
 - activités de pleine nature, multi-usages,
 - culture : particularités « Montagne » au sein de la culture basque,
 - dimension transfrontalière : coopération, partenariat...
 - rôle de l'élevage : entretien des paysages (éviter le surpâturage, gestion de l'écobuage...), valorisation économique et culturelle (langue sifflée...)...
- Bien veiller à utiliser le vocabulaire national (ONTVB, Paysages...).

Adopté à l'unanimité

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

Séance du 22 mai 2019

**AVIS DÉLIVRÉ AU MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE
PRÉALABLEMENT À L'AVIS D'OPPORTUNITÉ DU PRÉFET DE RÉGION RELATIF
AU PROJET DE PARC NATUREL RÉGIONAL MONTAGNE BASQUE**

Le Conseil national de la protection de la nature, délibérant valablement,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants,

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14,

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2,

Vu le règlement intérieur du Conseil national de protection de la nature pris par arrêté en date du 30 octobre 2018,

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Président de séance : M. Roger ESTEVE

Rapporteur : Mme Elodie MARTINIE-COUSTY

Représentants du Préfet de région Nouvelle-Aquitaine : Mme Sophie AUDOUARD, DREAL Nouvelle-Aquitaine, Mme Joëlle TISLE, DDTM Pyrénées-Atlantiques, et M. Thomas BUNEL, Commissariat du massif des Pyrénées (CGET).

Délégation des porteurs du projet :

Nicolas GAMACHE - Conseiller régional délégué à la biodiversité,

Jacques BARREIX – Président de la Commission Syndicale du Pays de Soule,

Jean-Marie OCAFRAIN – Délégué de la Commission Syndicale de la vallée de Baigorri,

Jean-Baptiste LABORDE-LAVIGNETTE, Conseiller délégué à la Communauté d'Agglomération Pays basque,

Marie-Ange THEBAUD, Conseillère à la Communauté d'Agglomération Pays basque,

Jean-Pierre MIRANDE, Conseiller départemental Pyrénées-Atlantiques,

Coralie ARTANO, Chargée de mission à l'association des commissions syndicales,

Hélène DURAND, Chargée de mission PNR à la région Nouvelle-Aquitaine.

Le Conseil est saisi du projet de parc naturel régional Montagne basque au stade de l'avis d'opportunité.

Le Conseil entend le rapporteur et le représentant du préfet de région Nouvelle-Aquitaine.

Après avoir entendu la délégation des porteurs du projet, le Conseil fait part des observations suivantes.

Le Conseil rappelle les missions des PNR telles que mentionnées à l'article R. 333-1 du Code de l'environnement :

- Protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée,
- Contribuer à l'aménagement du territoire,
- Contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie,
- Contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public,
- Réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et contribuer à des programmes de recherche.

Le Conseil considère que la mission de protection d'un PNR constitue le socle de son action sur lesquelles reposeront les contributions et les réalisations prévues. Le PNR mène ainsi un développement durable découlant et s'appuyant sur des fondamentaux de protection des patrimoines et des paysages qui fondent l'authenticité de son territoire et l'originalité de son projet.

Ces observations ayant été formulées, le principe de l'opportunité **du projet de parc naturel régional Montagne basque est mis au vote. Le vote est favorable à l'unanimité.**

Le Conseil s'exprime donc favorablement sur la poursuite de la démarche de création du parc naturel régional Montagne basque. Il considère que la Montagne basque, en tant qu'entité biogéographique, par ses richesses naturelles, ses paysages, ses savoir-faire, ses patrimoines culturels, bâtis et historiques mérite d'être reconnue en PNR. Toutefois, il demande que ses observations formulées ci-dessous soient prises en considération dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire. **Le projet de charte devra être totalement pensé pour arriver à construire un vrai projet de territoire durable assis en priorité sur les fondements des objectifs de création d'un PNR.**

La gouvernance

- Le premier défi à relever est de **créer une gouvernance innovante et élargie** (sous la forme d'un syndicat mixte ouvert de préfiguration) pour élaborer le projet de charte. Elle doit intégrer les élus, les représentants des commissions syndicales gestionnaires des propriétés en indivision, mais aussi les associations environnementales et culturelles, les acteurs socioprofessionnels et d'usagers, tous véritables acteurs du territoire. A ce stade, la concertation qui a eu lieu avec les acteurs n'a pas été assez inclusive de toutes les parties prenantes, principalement concernant les enjeux patrimoniaux environnementaux et culturels.

- **D'autre part, la création d'un conseil scientifique, dès à présent,** membre à part entière de cette instance de gouvernance avec voix délibérative, serait un réel atout. Il est essentiel que sous son égide soit mis en œuvre un inventaire des études réalisées potentiellement utiles à la définition du projet du futur PNR. On peut également envisager que soient lancés des programmes de recherche qui permettront d'en renforcer les fondements, notamment à propos du rapport des pratiques pastorales à la biodiversité et aux paysages.

- Enfin, le projet de charte devra préciser la gouvernance du futur PNR, en innovant quant à l'intégration de la société civile et la prise en compte de ses indispensables équilibres.

Le périmètre

- Le périmètre d'étude du PNR de la Montagne basque paraît ambitieux. Le Conseil ne demande cependant pas de modification du périmètre d'étude pour ne pas entraver la dynamique locale à l'œuvre. Lors de l'avis sur le projet de charte, les limites infracommunales du périmètre devront être précisées au regard des critères de classement d'un PNR, intégrant la participation et l'adhésion à la stratégie de protection du patrimoine naturel à la hauteur des enjeux exceptionnels de la chaîne pyrénéenne, comme pour les massifs des Aldudes, des Arbailles et d'Iraty.

L'agropastoralisme

Le projet tel que présenté et traduit jusqu'à présent, se polarise sur le pastoralisme : son maintien et son développement en valorisant les ressources naturelles, tout en permettant les autres usages. Le pastoralisme, comme la gestion forestière, ont un rôle fondamental à jouer pour la production et le maintien de la biodiversité et de la qualité paysagère. Ils doivent néanmoins être, de ce point de vue, réinterrogés.

Questionner les pratiques pastorales, pour les adapter aux enjeux du PNR, signifie notamment :

- évaluer la capacité de charge des espaces d'estive et les procédures de traitement parasitaire des troupeaux et plus largement des espaces agricoles ;
- évaluer très précisément les impacts de la pratique de l'écobuage sur les sites concernés, notamment au regard des enjeux de protection des espèces et des habitats, et prévoir son encadrement adapté, ou son arrêt selon les enjeux en présence ;
- travailler à l'intégration aux Commissions Locales d'Écobuage, si ce n'est déjà fait, des experts scientifiques susceptibles de porter cette évaluation environnementale et d'envisager avec les éleveurs les adaptations potentiellement nécessaires ;
- interroger l'évolution des pratiques saisonnières de l'estivage, en questionnant notamment les usages de l'étagé intermédiaire ;
- réfléchir aux modalités de surveillance des troupeaux en estive, en particulier en lien avec le retour certain de grands prédateurs, dans le cadre duquel le PNR aurait un rôle fondamental à jouer en prévention et en accompagnement des acteurs.

Les importantes recherches sur l'histoire de l'environnement menées sur la montagne basque pourront être mobilisées pour penser dans la durée — y compris d'un point de vue prospectif — le rapport entre les pratiques d'exploitation des ressources (pastorales et forestières notamment) et la biodiversité.

Le patrimoine naturel

La Montagne basque, au sens biogéographique, constitue un espace exceptionnel qui abrite un riche et fragile patrimoine naturel, de renommée internationale, et qui met le territoire en responsabilité pour sa conservation, voire sa reconquête. Un tel constat demande à disposer d'une stratégie de protection du patrimoine naturel à la hauteur des enjeux, avec en priorité :

- la réalisation, dans les meilleurs délais, avant le projet de charte, d'un état précis de conservation des sites sensibles en termes de biodiversité et de l'évaluation de mise en œuvre des Documents d'Objectifs (DOCOB) existants des sites Natura 2000, et la production des DOCOB manquants, tant pour les espèces terrestres qu'aquatiques et les habitats naturels. A cet effet, un engagement de la Région Nouvelle-Aquitaine, de la Communauté d'agglomération du Pays basque et de leurs partenaires, associés aux services de l'État est nécessaire ;
- le recensement de trois couloirs de migrations des oiseaux considérés comme d'intérêt national (dont le col d'Organbidexka) en plus du couloir littoral, prévoyant de faciliter les passages migratoires pour la conservation du patrimoine naturel dans un contexte d'érosion de la biodiversité ;

- la création d'une coordination inter-sites Natura 2000 et autres sites naturels protégés et à protéger, et leur mise en réseau écologique ;
 - la déclinaison des continuités écologiques du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires en les affinant aux échelles communales, notamment avec les ECE (Espaces de Continuités Écologiques) de la loi biodiversité de 2016 ;
 - le développement d'un réseau de sites naturels protégés pour des espèces et des milieux rares et menacés, emblématiques de la Montagne basque. La protection, avec des réserves naturelles ou des arrêtés de biotope (comme ceux pour les habitats naturels protégés), de secteurs de la Forêt d'Iraty et dans d'autres massifs forestiers en constituent un bon exemple ;
 - l'anticipation du retour de grands prédateurs qui, de fait, perturberont les pratiques pastorales existantes, en prévoyant l'accompagnement des bergers (sensibilisation, formation des aides-bergers, présence nécessaire de médiateurs...) ;
 - l'évaluation des possibilités de la production fruitière d'espèces anciennes résistantes et adaptées au changement climatique ;
- La première mission des PNR est de protéger le patrimoine naturel, culturel et les paysages. Le projet de PNR devra faire l'objet d'une action préfiguratrice : une stratégie de protection du patrimoine naturel qui fonde son principal atout. Dans ce but, le Conseil demande aux porteurs du projet que cette action de préfiguration (Natura 2000, vieilles forêts...) puisse lui être présentée en amont du projet de charte.**

Les paysages

Il est important qu'en amont de la rédaction de la charte, l'analyse et la lecture des paysages et de leurs transformations (actuelle et à différentes échelles de temps) soient le moyen de réunir les acteurs du territoire autour d'un diagnostic partagé. Le paysage de la montagne basque devra par ailleurs être replacé à la croisée des perceptions différentes dont il fait l'objet afin de fonder la reconnaissance de sa valeur sur la prise en compte de tous les regards.

Le PNR pourrait répondre à un nécessaire renforcement de la politique des sites au sein de son périmètre, sur un état des lieux paysager à renforcer pour leur singularité, croisé aux enjeux de prise en compte des énergies renouvelables dans les grands paysages. A cet effet, il serait nécessaire :

- de définir une stratégie claire en matière de protection et de gestion des paysages, d'évolution des sites inscrits, des sites classés et des patrimoines historiques, outils peu utilisés dans les Pyrénées-Atlantiques,
- de construire une stratégie de tourisme de grande nature respectueuse des pratiques agropastorales et de protection des milieux et des paysages au niveau du massif et dans des secteurs stratégiques,
- de mettre en place des accompagnements nécessaires par des guides naturalistes, et formés aux paysages, sans évacuer les possibles et nécessaires interdictions d'usages de certaines pratiques dans des milieux fragiles (quads, motos, vélos et vélos électriques...).

L'urbanisme

Les orientations et leurs mesures de maîtrise de l'étalement urbain et d'un urbanisme respectueux de son environnement doivent être présentées et développées dans le projet de charte, de façon à faciliter, si besoin en était, la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec les orientations et les mesures de la charte. Il s'agit de limiter ou de restreindre le plus possible, l'étalement urbain et les constructions disharmonieuses notamment en entrée d'agglomération, ou dans les espaces agricoles (hangars et tunnels par exemple) et naturels.

L'eau

Le CNPN recommande:

- d'évaluer régulièrement la qualité et l'utilisation de l'eau selon les bassins versants ;
- de s'impliquer dans la conservation et la restauration des cours d'eau et dans les programmes de préservation des poissons migrateurs, en associant les fédérations de pêche et les associations environnementales ;
- d'évaluer les modèles piscicoles existants et de suivre leur évolution.

Enfin, le CNPN attire l'attention sur les textes juridiques qui encadrent la circulation des véhicules à moteur sur les voies ouvertes à la circulation et la publicité dans un parc naturel régional.

Conclusion

Une fois ces recommandations prises en compte et les objectifs environnementaux, paysagers et patrimoniaux clairement posés au travers de la stratégie préalablement évoquée, la gouvernance élargie mise en place, il conviendra de revenir sur le nécessaire équilibre à trouver entre activités socio-économiques existantes telles que l'agropastoralisme, et le tourisme, et nouvelles activités possibles pour que le projet de charte soit véritablement un projet de territoire co-écrit par les acteurs du territoire avec un accompagnement fort de l'Etat et de ses services pour assurer une bonne coordination avec les politiques publiques en vigueur.

Enfin, l'association étroite des services de l'Etat sera nécessaire, pour veiller à la bonne articulation avec l'Espagne sur les enjeux transfrontaliers et la cohérence des types de protection et de leur harmonisation entre les deux versants.

Le président de la Commission
espaces protégés du CNPN



Roger ESTEVE

Roger ESTEVE

Le président du Conseil national
de la protection de la nature



Serge MULLER

