

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SÉANCE DU 24 SEPTEMBRE 2025

DÉLIBÉRATION N° 2025-24

PROJET DE PARC NATUREL RÉGIONAL ASTARAC (OCCITANIE)

AVIS RELATIF AU PROJET DE CHARTE

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 332-1 et L. 332-2, R. 332-1 et R. 332-9 ;

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

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 ;

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 décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2022 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 2023 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

Entendus ses rapporteurs, Serge BRIFFAUD et Serge URBANO.

Le CNPN est saisi par le Ministère chargé de l'environnement, après transmission du projet de charte par le Préfet de région OCCITANIE, pour avis sur le projet de charte de création du Parc naturel régional de l'Astarac, selon l'article R 333-6 du code de l'environnement.

1 – Descriptif du territoire

Le PNR en projet s'étend sur 124 communes rurales du sud du département du Gers, couvrant 158 000 ha pour 33 829 habitants (soit 21 habitants/100 ha), rassemblées dans tout ou partie de 6 intercommunalités dépendantes de la sous-préfecture de Mirande (3 442 habitants), et chapeautées par le vaste SCOT de Gascogne (560 000 ha, 180 000 habitants, 397 communes, 13 intercommunalités), adopté le 20 février 2023. Le territoire est aussi partiellement couvert par le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural du Pays d'Auch (178 150 ha, 66 876 habitants, 135 communes) créé le 7 avril 2015.

L'Astarac dans son ensemble peut être qualifiée de marge territoriale rurale, eu égard à la distance relativement importante qui sépare ce territoire d'une grande agglomération. D'un point de vue physique l'Astarac se présente comme un ensemble de vallées (dont la haute vallée du Gers) s'écartant vers le nord à partir du plateau de Lannemezan. Cet « *éventail gascon* », dont il constitue la partie la

plus méridionale, confère sa singularité à cette région naturelle aux différences bien marquées avec les régions voisines (pays de l'Adour à l'ouest et de la Garonne à l'est, notamment).

L'histoire de l'Astarac est étroitement liée au « *Canal de La Neste* » (mis en service en 1863), qui a permis à l'Astarac de profiter des eaux venues de la haute vallée d'Aure dans les Pyrénées, qui alimente artificiellement la majeure partie des 2 800 km cumulés de cours d'eau du territoire. 4 500 mares sont présentes, bien souvent liées à des usages agricoles, ainsi que 2 370 ha de zones humides.

L'Astarac est agricole sur 85 % de son territoire avec 106 748 de SAU, réparties en 34 % de surface en herbe, 29 % de culture d'hiver (blé et colza) et 27 % de culture d'été (maïs, tournesol, soja). L'Astarac est aussi une terre d'élevage avec environ 15 000 bovins, dont la réputée race locale « *La Mirandaise* », 8 000 ovins, 1 300 porcs, dont le « *Noir de Bigorre* », et 1 600 000 volailles (canards et poules).

La forêt est modeste et couvre 22 % du territoire, soit environ 35 000 ha, dont environ 290 ha de vieilles forêts. Mais c'est surtout le bocage qui constitue une originalité de l'Astarac, avec environ 6 400 km de haies, soit une densité de 40 mètres linéaires par hectare.

Les ZNIEFF de type 1 représentent 10 % du territoire, et deux sites Natura 2000 (ZSC/DHFF) couvrent environ 7 200 ha. Deux sites paléontologiques d'intérêt international et deux autres d'intérêt géologique national distinguent l'Astarac.

Les surfaces urbanisées couvrent environ 5 % du territoire, dont 30 % en habitat isolé.

2 - Éléments de contexte par le Sous-préfet de Mirande (Gers), représentant le Préfet de région et la DREAL OCCITANIE :

- L'Astarac est la part la plus rurale du Gers.
- Cette région naturelle correspond à une réalité qui se distingue des plaines de l'Adour qui vont jusqu'aux Landes et à l'ouest, les plaines toulousaines.
- C'est une succession de collines parsemées de petits élevages en polyculture, renvoyant à l'histoire du territoire.
- Le territoire est relativement préservé mais n'a pas d'autre chose que de se développer pour être attractif, les élus et les acteurs voient le projet de Parc Naturel Régional (PNR) comme un espoir et un outil pour répondre aux enjeux.
- Les services de l'état travaillent en étroite collaboration avec les équipes du projet de PNR : participation aux temps forts et travail de proximité. Les remarques émises sont prises en compte par les équipes du projet de Parc.
- Le projet de Parc naturel régional Astarac a reçu un avis d'opportunité favorable du Préfet de région. Le porteur de projet s'est attaché à chaque étape à travailler en transparence avec les élus, techniciens et acteurs tenant compte que le projet de charte serait soumis aux instances nationales.
- Suite à la visite de la délégation nationale, composée des rapporteurs du Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN) et de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France et des services de l'État, une note de suggestions a été adressée par les rapporteurs du CNPN au porteur de projet. Cette note a fait l'objet d'une note en réponse, validée par le Syndicat mixte de préfiguration.

3 - Avis des rapporteurs du CNPN

Le CNPN a donné un avis d'opportunité défavorable le 27 janvier 2022 au projet de création du PNR de l'Astarac, au motif notamment de l'insuffisance des dispositifs de protection et de mise en valeur projetés sur le territoire tels que visés par l'article R. 333-4 al. 2 du code de l'environnement.

Néanmoins, le Conseil reconnaissait « *que le projet présenté comporte un périmètre globalement cohérent (malgré des interrogations concernant l'intégration de la vallée de l'Arros), car bénéficiant d'un potentiel de préservation du patrimoine naturel, notamment en termes de continuités et de fonctionnalités écologiques, de maintien du paysage en mosaïque, et de mise en œuvre de la transition agroécologique. Il note également que le soutien politique local se distingue par sa vigueur et son unanimité, pouvant permettre au territoire de porter un projet novateur et expérimental, en capacité de répondre à ses problématiques. Sur la base de ces éléments positifs, dans le cas où le projet de PNR se poursuivrait et si le Conseil était amené à un nouvel examen en opportunité, le Conseil formule des recommandations de protection et de mise en valeur du territoire.* »

Le Préfet de Région Occitanie a formulé le 19 avril 2022 un avis d'opportunité favorable, autorisant la poursuite de la procédure d'instruction du projet de PNR, avec la rédaction du projet de charte de création du PNR de l'Astarac. Le périmètre est considéré comme cohérent, d'un point de vue écologique, paysagé, hydrographique et culturel avec le constat de la mobilisation du territoire sur le projet.

En mars 2025, le Syndicat Mixte de Préfiguration (SMP) a produit le projet de charte de création du PNR de l'Astarac. Son examen préalable conjoint en avril 2025 par l'Etat et le CNPN a conclu à la poursuite de l'instruction du projet de charte. Mais avec l'interrogation de le simplifier (plus de 800 dispositions et sous-dispositions) et d'améliorer des orientations et des mesures, afin de franchir la nécessaire "*marche environnementale*" permettant d'affirmer la plus-value du PNR. La dimension nationale à donner au PNR, des thématiques majeures à renforcer, dont des recentrages sur celles relevant des missions des PNR, la robustesse à donner aux engagements des signataires, ainsi que la clarification de l'articulation entre les documents d'urbanisme et la Charte et les compétences entre collectivités, sont en particulier concernés.

Le projet de PNR de l'Astarac comporte une nouveauté administrative, avec 1) le recouvrement de son périmètre avec celui du vaste SCOT de Gascogne déjà adopté (3,5 fois la surface du PNR) et sa compatibilité avec la charte du PNR selon l'article L. 131-3 du code de l'urbanisme, et 2) l'élaboration des 6 premiers PLUi couvrant le périmètre du PNR, dont 3 partiellement, dans le même pas de temps que celui de l'élaboration de la charte, dont la cohérence et l'articulation avec la charte qu'ils doivent décliner.

A l'issue de la visite de terrain du 19 au 21 mai 2025, le CNPN, via ses rapporteurs, en concertation avec les porteurs de projet (Région Occitanie et SMP) et l'Etat (MATTE/DEB, DREAL Occitanie et Préfecture du Gers), a produit une note de suggestions, structurée en seize thématiques appelant à des évolutions pour franchir la marche environnementale attendue, dont deux suggestions phares : 1) que le territoire déjà engagé dans l'agroécologie en fasse une orientation prépondérante, en termes de laboratoire, lui donnant une dimension nationale, et 2) que soient bien articulées les deux procédures en cours, l'instruction des 6 premiers PLUi (124 communes concernées) composant le territoire du projet de PNR et la rédaction de la charte, avec la production d'un guide à destination des EPCI, afin que leurs PLUi soient en parfait accord (voire mieux-disant) avec les orientations et les mesures de la charte.

La note de suggestions du CNPN a été adressée au SMP le 26 juin 2025 qui a, en retour, envoyé une note en réponse le 4 septembre 2025.

Les rapporteurs soulignent la réceptivité des porteurs de projet, SMP, Région Occitanie, Conseil Départemental du Gers et Etat (Préfecture du Gers et DREAL Occitanie). Ils notent que la majorité des suggestions émises ont été entendues et ont fait l'objet d'une réponse en capacité de donner à la future charte une dimension novatrice de portée nationale pour ce territoire rural, en marge des axes

de communication et de l'urbanisation, qui a su se mobiliser. Ils constatent aussi la force du portage politique par les élus du territoire et l'adhésion de la population, des catégories socio-professionnelles et des acteurs associatifs. L'ensemble constitué maintenant par le projet de charte amendé par la note en réponse du SMP donne une nouvelle dimension au futur projet de charte plus en adéquation avec les missions d'un PNR et les enjeux du territoire.

Le CNPN a ainsi à se prononcer sur l'ensemble constitué par le projet de charte de mars 2025 et par les éléments complémentaires et correctifs apportés par la note du SMP du 4 septembre 2025 en réponse à la note de suggestions du CNPN. Des recommandations auront matière à accompagner l'avis du CNPN pour compléter ou affiner certaines de ses orientations et de ses mesures, en vue de parfaire l'adéquation du pré projet de charte au statut de PNR et aux enjeux territoriaux pour sa mise à l'enquête publique.

4 - Audition de la délégation par le CNPN

Région Occitanie

- Éric CADORÉ, Conseiller régional, Président de la commission « Eau et prévention des risques »
- Claire PAGÈS, Chargée de projets à la Région Occitanie
- Mathilde PINTO, Responsable du Service Biodiversité et Territoires à la Région Occitanie

Département du Gers

- Françoise CASALÉ, Vice-Présidente du SM PNR de l'Astarac, Conseillère départementale, 7e Vice-Présidente du Conseil départemental et Maire de Mont d'Astarac
- Bernard CASTELLS, Directeur Territoires et Développement Durable au Département du Gers

Syndicat mixte de préfiguration

- François RIVIÈRE, Président du Syndicat Mixte de préfiguration du PNR (SM PNR) de l'Astarac, Président de la communauté de commune de Val de Gers et Maire de Seissan
- Céline SALLES, Vice-Présidente du SM PNR de l'Astarac, 1ere Vice-Présidente du Conseil départemental, Présidente de la communauté de communes Astarac Arros en Gascogne et Maire de Malabat
- Patrick FANTON, Vice-Président du SM PNR de l'Astarac, Président de la Communauté de Communes Coeur d'Astarac en Gascogne et Maire de Mirande
- Gaëlle RAINSARD, Directrice du SM de préfiguration du PNR de l'Astarac
- Corinne GONDAL, Chargée de mission agroécologie et eau du SM de préfiguration du PNR de l'Astarac

Le Représentant de la Région signale que la Présidente de la Région Occitanie porte la procédure de création en lien étroit avec l'État et que ce Parc serait le 10^e Parc pour la Région.

La Représentante du Département signale un soutien fort du Département du Gers à l'émergence du Parc, vu comme un catalyseur des politiques publiques du Département.

Le Président du Syndicat mixte de préfiguration met en avant la grande diversité d'ambiances, de paysages et d'écosystèmes de l'Astarac. Il souligne que le projet est le support d'une grande richesse écologique avec une grande mosaïque paysagère, composé de forêts, de milieux humides. Ces paysages sont l'expression d'une biodiversité riche et majeure. Le territoire comprend une richesse importante liée au bâti, à l'archéologie et à la paléontologie.

Pour autant, ce territoire est fragilisé avec un paysage et un patrimoine qui dépendent d'une culture en mutation. L'agriculture est en déprise avec une fermeture du paysage, la qualité des eaux se dégrade. Le territoire est balancé entre sa fragilité face au changement climatique et sa force résidant dans sa mosaïque paysagère, la base du projet de Parc Naturel Régional.

La Vice-présidente du Syndicat mixte rappelle le travail de fond, la mobilisation de tous les acteurs, élus, techniciens, et la volonté de prendre en compte les avis des différentes instances. Pour ce faire, le paysage a constitué le fil rouge des travaux à travers les 12 objectifs de qualité paysagère, portés par des actions de préfiguration tels que le « plan paysage biodiversité ». Les six intercommunalités du territoire ont pris la compétence PLUi et sont prêts à donner la pleine force à la charte à travers les documents d'urbanisme.

Le changement climatique comme l'accueil des énergies renouvelables demeurent un sujet sensible sur le territoire. Dans ce projet, les agriculteurs sont au cœur du dispositif avec l'idée de transition agroécologique.

Le projet de charte fait l'objet d'une mobilisation forte et d'un engagement réel et constants des élus. La création à l'unanimité du Syndicat mixte de préfiguration en janvier 2025 en témoigne.

Ce projet de charte s'améliorera encore puisque la note de suggestions, proposée par les rapporteurs du CNPN, a permis de soulever des points importants et d'aboutir à l'engagement à la modification de 90 points dans la prochaine version du document à travers 4 axes majeurs d'amélioration.

5 - Avis du CNPN sur le projet de charte

Le CNPN délibère sur le projet de charte de création de mars 2025 du parc naturel régional de l'Astarac amendé par la note complémentaire de septembre 2025 en réponse à la note de suggestions du CNPN. Le CNPN prend aussi acte de l'engagement du SMP en date du 4 septembre 2025, qui accompagnait la note complémentaire, « de réaliser les ajustements et les modifications suggérés, et de mettre en œuvre les démarches ou les actions nécessaires pour y répondre ».

Le Conseil National de Protection de la Nature émet un avis favorable à l'unanimité (23 voix) sur le projet de charte de création du Parc naturel régional de l'Astarac assorti de recommandations.

Les recommandations visent à compléter et à préciser des orientations ou des mesures du projet de charte amendé.

5-1 – Le projet de territoire :

Le CNPN recommande :

- de veiller à ce que les six PLUi en cours d'élaboration soient en accord avec le projet de charte en cours d'élaboration, en les articulant dès à présent et en les mettant en cohérence avec ses orientations et ses mesures, à travers la mise à disposition d'un « *Guide PLUi* » à destination des EPCI concernés, afin que les deux procédures se déroulent en parallèle et permettent de gagner en temps (les documents d'urbanisme doivent être mis en compatibilité sous 3 ans après approbation de la charte) et en contenu ;
- d'intégrer dans ce « *Guide PLUi* » les thématiques du projet de charte transposables dans les PLUi, comme notamment l'aménagement du territoire, dont les coupures d'urbanisation, les objectifs de qualité paysagère, dont les structures paysagères, les continuités écologiques, dont la protection des réseaux actuels et potentiels de haies, la planification des ENR, les aires protégées, l'érosion des sols, les aires et les périmètre de protection des captages, ainsi que les trois incontournables points juridiques, avec la mise en compatibilité des documents d'urbanisme (article L. 131-7 du code de l'urbanisme), la maîtrise de la publicité (article L. 581-7, 8 et 14 du code de l'environnement) et de la circulation des VTM dans les espaces naturels (article L. 362-1 du code de l'environnement) ;

5-2- Le projet de charte

Le CNPN recommande de :

- faire ressortir en orientations majeures les thématiques agroécologie, paysage et patrimoine naturel, déclinées en mesures phares et prioritaires avec leurs dispositions correspondantes, afin de charpenter le projet de charte et de le resserrer sur ces thématiques significatives, spécifiques au territoire et à son projet ;
- renvoyer aux EPCI, dans le cadre de leurs PLUi en cours d'élaboration, et au PETR du Pays d'Auch les thématiques qui relèvent de leurs initiatives ou plus de leurs compétences (santé, éducation, 3^e âge, ...), qui diffèrent des missions des PNR selon l'article R. 333-1 du code de l'environnement ;
- laisser aux acteurs institutionnels les thématiques cynégétiques qui relèvent de leurs responsabilités (Etat), de leurs compétences (Fédération Départementale des Chasseurs) ou de documents dédiés (Schéma Départemental de Gestion Cynégétique) ;
- s'interroger si des dispositions majeures ne relèveraient pas du niveau des mesures, afin d'améliorer la structuration de la charte et de les faire apparaître en « *mesures prioritaires* », plus conforme à la présentation habituelle des chartes de PNR. L'importance donnée à des dispositions et aux sous dispositions traduit à cet égard la densité et la structuration du projet de charte qui appelle à des priorisations, des rééquilibrages et des simplifications ;
- s'assurer que le projet de territoire du PETR du Pays d'Auch sera mis en compatibilité avec la charte du PNR de l'Astarac selon l'article L. 5741-2 du code général des collectivités territoriales et de prévoir par convention entre le PETR et le PNR les conditions de coordination de l'exercice de leurs compétences sur leur périmètre commun ;

5-3 - Le patrimoine naturel

Le CNPN recommande de :

- compléter la « *Stratégie de création de zones de protection forte* » avec l'inventaire et la cartographie des statuts potentiels à une reconnaissance en ZPF selon l'article 2-2 du décret ZPF et d'intégrer les points de la stratégie relevant d'orientations, de mesures et d'engagements dans le projet de charte ;
- s'appuyer sur l'instruction technique sur les ZPF terrestres parue le 8 septembre 2025 pour la réglementation ou la gestion des espaces naturels reconnus ou reconnaissables en ZPF, dont la mesure et les engagements correspondants dans le projet de charte, afin de maîtriser les pressions qui compromettent les enjeux écologiques selon l'article 1 du décret ZPF ;
- développer l'exemplarité en termes de création d'aires protégées ou de reconnaissance en ZPF avec l'engagement des collectivités d'agir sur leur foncier, dont le Conseil Départemental du Gers avec ses ENS ;
- prévoir la création d'aires protégées et la reconnaissance en ZPF avec des mesures phares et prioritaires, dont les indicateurs correspondants, intégrant des pas de temps triennaux et nombre de réalisations à mi-charte ;
- constituer des « *Cœurs de nature* », charpentant le territoire et ses continuités écologiques, sur la base de statuts d'aires protégées robustes reconnaissables en ZPF (art 2-1 du décret ZPF) et des espaces naturels de la "Stratégie de création de zones de protection forte ". En ce sens, la création d'une réserve naturelle polynucléaire sur des thématiques d'habitats naturels (ex pelouses calcicoles, zones humides) serait à prévoir.
- veiller à faire le distinguo juridique entre la création d'aires protégées et la reconnaissance en ZPF ;

5-4 - Le paysage

Le CNPN recommande de :

- compléter le préprojet de charte et de plan de parc en déterminant les zones qui n'ont pas vocation à l'ouverture de carrières de gisement d'intérêt régional, selon la prescription 1.6-12 du SCOT de

Gasgogne sur les carrières, intégrant, si besoin, sa mise en compatibilité avec la charte du PNR selon l'article L. 131-3 du code de l'urbanisme ;

- affirmer la mission de protection des paysages des PNR avec le pouvoir de police des maires selon l'article L. 581-1-3 du code de l'environnement sur la maîtrise de l'affichage publicitaire (engagement correspondant), dont la résolution constitue une problématique dans des PNR.
- travailler, en application de la Convention européenne du paysage, à la participation des populations à l'identification et à la construction de la valeur des paysages, cela notamment en s'appuyant sur la démarche en cours de plan de paysage et sur la mise en place de l'Observatoire photographique des paysages du parc.

5-5 – La trame verte et bleue

Le CNPN recommande de :

- attacher une attention particulière à la cartographie des différentes continuités écologiques (forestières, bocagères, humides, agro-pastorales, dont de pelouses sèches), qui par ailleurs signalent sa diversité biologique et sa fonctionnalité, et à leur maintien ainsi qu'à leur restauration, notamment selon les articles L. 113-29 et 30 du code de l'urbanisme concernant les « *Espaces de Continuités Ecologiques* » ou l'article L. 151-23 du même code sur un règlement adapté du PLUi garantissant leur intangibilité.

5-6 – L'agroécologie

Le CNPN recommande de :

- s'interroger sur la pertinence du développement de la méthanisation dans un territoire se voulant un laboratoire national de l'agroécologie. Il recommande de la limiter aux projets en cours à la date d'élaboration de la charte (mars 2025) et d'actualiser en conséquence l'objectif de production de 50 GWh en 2042 par la méthanisation.

5-7 – L'érosion des sols

Le CNPN recommande, en notant que la thématique fait déjà l'objet de la prescription 1.6-10 dans le SCOT, en soulignant l'enjeu dans un territoire se voulant laboratoire national de l'agroécologie sensible à 71 % à l'érosion et en rappelant dans la hiérarchie des normes qu'une charte de PNR a matière à être plus précise qu'un SCOT), de :

- cartographier les zones soumises aux aléas d'érosion des sols (plan de parc et documents d'urbanisme compatibles avec la charte) ;
- identifier et cartographier les éléments du paysage à protéger ou à restaurer par sous bassins versants et leur donner (engagement des collectivités) des classements robustes et stables selon le code de l'urbanisme : articles L. 151-23 (éléments du paysage à protéger pour des motifs d'ordre écologique), L. 113-29 (protection des espaces de continuités écologiques), L. 113-1 du code de l'urbanisme (protection au titre des espaces boisés classés) ;
- développer par sous-bassin versant une démarche multi-acteurs en réponse partenariale aux aléas d'érosion des sols, intégrant notamment les syndicats de rivière à compétence GEMAPI, la chambre d'agriculture, l'ADASEA 32, les coopératives agricoles, la fédération départementale des chasseurs, les collectivités, les associations de la haie et des paysages et naturellement les exploitants agricoles concernés ;
- affirmer la nécessité de répondre à l'enjeu majeur des aléas d'érosion avec l'engagement, notamment des collectivités, de développer des démarches multi-acteurs et le rôle du PNR avec sa capacité d'accompagnement et d'initiatives au service du territoire ;

5-8 – Les énergies renouvelables

Le CNPN recommande de :

- clarifier l’articulation de la mesure 5.3, dont ses dispositions, de la charte du PNR (dont notamment la production d’un « *Schéma directeur des énergies renouvelables* », la prise en compte des sensibilités paysagères et écologiques et la traduction dans les PLUi des objectifs de déploiement des énergies renouvelables) avec la préconisation 1.6-4 du SCOT Gasgogne « *Elles délimitent des secteurs au sein desquels est imposé le développement de systèmes de production d’ENR* ». En tout état de cause, le SCOT doit être compatible avec la charte du PNR selon l’article L. 131-1 du code de l’urbanisme ;
- remplacer « *prendre en compte la sensibilité écologique et paysagère* » par « *intégrer la sensibilité écologique et paysagère* » (p 147) ;

5 – 9 - La gouvernance

Le CNPN recommande de :

- Créer un comité des signataires de la charte, visant à rassembler ceux qui se sont engagés en adoptant la charte et à évaluer le respect des engagements pris.

Loïc MARION
Président du CNPN

Le président du Conseil national de la
protection de la nature

A stylized, handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Loïc MARION

Philippe BILLET
Président de la CEP CNPN

A handwritten signature in black ink, featuring a large, elegant initial 'P' followed by a series of fluid, connected strokes.