

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SÉANCE DU 18 JANVIER 2024

DÉLIBÉRATION N° 2024-01

AVIS FINAL RELATIF AU PROJET DE DÉCRET DE CRÉATION DE LA RÉSERVE NATURELLE NATIONALE DE LA SEINE CHAMPENOISE (AUBE/MARNE, GRAND-EST)

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 ;

Après avoir entendu la présentation du contexte du projet par la Direction de l'eau et de la biodiversité et la DREAL Grand Est, puis le rapport de Jean-Philippe SIBLET établi pour la Commission « Espaces protégés », et pris connaissance de l'avis technique de cette même Commission, avec les commentaires de son Président, Philippe Billet, qui insiste notamment sur le fait que :

- l'enquête publique ayant déjà eu lieu, si les modifications apportées au projet de décret portent atteinte à son économie générale, il sera nécessaire de diligenter une nouvelle enquête publique ;

- le projet de réserve a été initié et instruit avant la promulgation du décret « Zones de protection forte » du 12 avril 2022, ce qui pourrait expliquer que le projet comporte des exigences péjorées par rapport à celles qui seraient aujourd’hui requises pour répondre à ces nouveaux impératifs. Cependant,
 - dans son avis d’opportunité du 15 juin 2021 concernant ce projet, le CNPN a mis en évidence le fait que le principe de la protection forte visé par la Stratégie Nationale pour les Aires Protégées 2030 « *s’applique sur l’ensemble du périmètre de projet de la RNN* ». La Stratégie ayant été publiée en janvier 2021, il était possible d’en suivre les termes dans la version rédigée avant enquête publique.
 - le décret du 12 avril 2022 ayant été publié en cours d’instruction et avant l’enquête publique, il aurait été possible aux porteurs du projet de revoir au moins en partie les ambitions en conformité avec ces nouvelles exigences. Le CNPN est néanmoins conscient que l’aboutissement d’un tel dossier nécessite de longues négociations avec toutes les parties prenantes et qu’il est difficile de revenir sur des engagements.

Le CNPN rend l’avis suivant :

En préambule, le CNPN tient à souligner que :

1. Le projet de création d’une RNN sur le secteur de la Seine champenoise s’inscrit dans la Stratégie nationale en faveur des aires protégées qui vise à atteindre 30% du territoire national métropolitain et outre-mer, terrestre et marin, placé en aires protégées, dont 10% au minimum sous protection forte. Il figure également parmi les 20 projets de création ou d’extension de réserves naturelles nationales de l’action 35 du Plan National Biodiversité de 2018, ainsi que dans la territorialisation régionale de ce plan réalisée en Grand Est et validée en Comité de l’Administration Régionale le 29 mai 2019, dont il constitue l’une des actions phares. Le projet de RNN de la Seine champenoise a également été intégré dans la Stratégie Régionale pour la Biodiversité 2020-2027 portée par le Conseil Régional du Grand Est, en collaboration avec les services et opérateurs de l’État, validé le 9 juillet 2020.
2. La Bassée, portion de la vallée de la Seine comprise entre Méry-sur-Seine (10) en amont et Montereau-Fault-Yonne (77) en aval, constitue la plus vaste plaine inondable du bassin versant de la Seine. Elle s’étend sur près de 40 000 ha et figure parmi les 87 zones humides d’importance nationale étudiées par la Commission d’évaluation des politiques publiques en 1994. Une basse vallée alluviale quasiment plane, un sous-sol et des sols caractérisés par leur origine alluvionnaire, façonnés par la Seine, ses méandres, le réseau local de ses affluents, les débordements réguliers de la nappe phréatique et les crues hivernales du fleuve... telles sont les composantes physiques essentielles de la Bassée. Les aménagements de la Seine au cours des derniers siècles pour la navigation, l’urbanisation, l’extraction croissante de granulats, des zones cultivées et des plantations de peupliers, ont engendré un appauvrissement croissant d’une partie du territoire et un assèchement progressif de nombreuses zones humides. Il demeure toutefois des espaces naturels exceptionnels, ainsi que certains espaces réaménagés de manière ambitieuse après exploitation de granulats. C’est pour en préserver une partie qu’a été créée en 2002 la RNN de la Bassée en Seine-et-Marne sur 854 ha, plus grande réserve naturelle d’Île-de-France. Le projet actuel de RNN se situe sur la portion champenoise de la Bassée, et vise à intégrer davantage les activités humaines dans son périmètre, qui totalise 2462 ha. La Bassée présente un intérêt inter-régional majeur en termes de réserve en eau en raison de la puissante nappe alluviale qu’elle renferme.

3. La qualité du dossier transmis par l'Administration, après de nombreuses années d'instruction, doit être mentionnée, permettant au CNPN de se prononcer en toute connaissance des enjeux sur un dossier aussi complexe, sachant que le statut de RNN est un des plus exigeants dans la réglementation française en termes de protection de la faune de la flore et de ses habitats.
4. Le projet de RNN de la Seine champenoise constitue la première création de RNN s'inscrivant dans cette nouvelle dynamique de zone de protection forte initiée au niveau européen, impliquant une responsabilité collective s'agissant de l'exemplarité du projet et de ses acteurs.
5. L'inventaire réalisé identifie 30 % d'habitats naturels remarquables au sein du périmètre où, dans l'année suivant la parution du décret et selon son article 12, tout boisement ou reboisement devra être interdit par arrêté préfectoral.

Analyse du projet de décret de création de la RNN par le CNPN en séance plénière

Le CNPN, après avoir entendu les différents exposés et prenant acte des modifications du projet de décret à la suite de l'enquête publique, a procédé à un débat entre ses membres, nourri de questions au représentant de la DREAL, dont il ressort les principaux éléments suivants :

- une importance jugée excessive des activités humaines potentiellement impactantes pour la biodiversité dans une Réserve Naturelle Nationale (ce qu'avait déjà relevé le CSRPN Grand Est dans son avis favorable sous conditions), incompatible de surcroît avec le caractère de ZPF. Si le projet de décret de création de la RNN limite certains droits des propriétaires et ayants droit, d'autres, au contraire, seront maintenus ou peu contraints (art.5, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22). Ce maintien risque de compromettre l'évolution vers la réduction promise de certaines activités dans le cadre d'un futur plan de gestion, lequel ne pourra juridiquement pas aller au-delà de ce que prévoit le décret de création de la RNN. Sa finalisation ne doit pas prendre des années.

- Malgré le souhait formulé par le Secrétaire général puis par le président du CNPN, il n'a pas été possible que soient montrées les cartes d'usage agricole, cynégétique ou de pêche (la zone de quiétude prévue se limitant à quelques ha pour un périmètre proposé de RNN de 2486 ha, corrigés à 2462 ha dans la dernière version rappelée dans présentation de la DREAL lors du Plénier du CNPN), avec notamment maintien de 44 huttes ou gabions de chasse de loisir au gibier d'eau sur les 59 actuels et de la pêche sur la grande majorité des plans et cours d'eau, sans limitation dans la durée contrairement au souhait exprimé par le CNPN dans son avis d'opportunité du 15 juin 2021, sous sa dénomination d'alors de RNN de la Bassée Aube-Marne, alors qu'aurait pu être adopté un principe de viager à l'image du régime des bouilleurs de cru, ou un rachat par l'État.

- Le maintien de 235 ha de cultures avec engrais et produits phytosanitaires est incompatible avec la préservation de la fonge patrimoniale et peut créer un risque d'eutrophisation des plans et cours d'eau. Il pose problème dans le cadre d'une zone de protection forte, au même titre que le maintien de la culture de peupliers avec coupe rase périodique et débroussaillage permanent du sous-bois et usage phytosanitaire (559 ha soit 23%), et dont le décret ne prévoit qu'un recul de 6 m des cours d'eau alors qu'il faudrait au moins 20 à 25 m pour permettre une ripisylve naturelle. La populiculture est, en outre, incompatible avec un retour du Castor éradiqué au 19^{ème} siècle. Une évolution vers des peupleraies irrégulières aurait pu au moins être proposée mais, surtout, une libre évolution vers des forêts alluviales (fortement impactées par cette culture par le passé) ou des prairies permanentes inondables, éventuellement moyennant une politique foncière des collectivités territoriales. Le rôle évident et positif de la RNN comme zone d'expansion des crues pour la protection des zones urbanisées du cours de la Seine devrait être mieux souligné et explicité par rapport aux contraintes des

superficies maintenues en surface agricole utile (805 ha), et aux aménagements prévus hors périmètre de la RNN sur le cours du fleuve.

- pour concilier les objectifs de protection et les intérêts des usagers, tout en étant conscient de la difficulté de répartition des milieux en mosaïque, il aurait peut-être été préférable, dans une première étape dès le début de l'instruction (et avant l'avis d'opportunité qui était déjà très tardif), de limiter la RNN aux principaux habitats remarquables inventoriés, soit 30% de la surface (492 ha de forêts alluviales et 46 ha de forêts riveraines et marécageuses, 214 ha de prairies permanentes, 7 ha de prairies flottantes-roselières-cariçaies, 4 ha d'herbiers aquatiques), et éventuellement de créer un périmètre de protection sur le reste du territoire, lequel n'aurait pas eu d'impact sur l'agriculture et aurait protégé de l'urbanisation et de l'exploitation des carrières qui ont fortement altéré la vallée de la Bassée.

- à défaut de la stratégie précédente, le regret que le projet de décret ne propose pas une « zone de protection renforcée » (quiétude et libre évolution plus importante que les 12 ha actuellement prévus) sur au moins une partie des habitats remarquables, ni qu'il y ait un engagement de restauration écologique des anciennes carrières lorsque cela n'aurait pas été prévu dans les autorisations d'exploitation.

- dans le plus long terme (comme seconde étape), le CNPN souhaite rappeler la vocation qui devrait être celle de cet espace protégé, qui par son ambition de réunir aujourd'hui des secteurs de pleine naturalité avec des parcelles anthropisées, s'engage à dépasser la vocation de ne protéger que les milieux naturels remarquables, mais bien de progressivement intégrer ces espaces naturels ou agricoles à forte empreinte humaine vers des usages favorables à la biodiversité, et possiblement au gré des opportunités vers des trajectoires originales de retour à la naturalité. Il est souhaitable que ces actions viennent aussi en soutien à l'attractivité écotouristique de la réserve naturelle. La totalité du territoire de la réserve peut s'y prêter sans exclusive. A titre d'exemple, le support aux filières d'élevage à l'herbe doit être encouragé, mais pourra aussi s'accompagner de la pratique alternative de pâturage extensif sur de grandes surfaces hétérogènes (aide de bovins et équins rustiques). Le retour de boisements en libre évolution est aussi attendu sur l'ensemble des gradients d'hydromorphie de la réserve.

- une interrogation sur la portée du projet de décret concernant l'interdiction de boisement ou de reboisement, qui semble ne se limiter qu'à des zones déjà incompatibles avec la foresterie (qualité des sols, zones marécageuses...), hormis sur les prairies permanentes (214 ha) qui seront définies comme remarquables par arrêté préfectoral dans l'année suivant la parution du décret de création de la RNN, dont le retournement sera par ailleurs interdit (art.11, II), point très positif. Le CNPN note avec satisfaction l'annonce de la DREAL, lors du Plénier, selon laquelle « *la populiculture sera interdite sur environ 800 hectares (correspondant en fait aux zones remarquables), et incluse dans le plan de gestion, qui fera l'objet d'un arrêté préfectoral et de cadrages préalables* », mais il manque une garantie que la populiculture ne s'étende pas au-delà de sa superficie actuelle de 559 ha, par exemple sur des prairies ou boisements jugés non remarquables, ce qui n'apparaît pas suffisamment clairement dans le projet de décret. Le maintien du bois mort dans les forêts alluviales devrait aussi être mentionné.

- des inquiétudes quant à la composition de l'organisme de gestion, qui doit reposer sur une composition équilibrée avec quatre collègues (conformément au Code de l'Environnement), en privilégiant une gestion patrimoniale avec l'aide de structures spécialisées.

En conclusion :

Le CNPN, par un vote à bulletin secret demandé par au moins l'un de ses membres, donne un avis favorable sous conditions au projet de décret de création de la RNN de la Seine Champenoise, par 12 voix pour, 6 voix contre et 4 abstentions.

Le CNPN formule ainsi les conditions suivantes à cet avis favorable :

- La déclinaison, dans le futur plan de gestion de la RNN de l'article 1^{er} du décret Zone de protection forte du 12 avril 2022, afin d'identifier les pressions susceptibles de compromettre les objectifs de conservation et la vocation fondamentale de la réserve naturelle nationale. Une RNN constitue en tant que telle une zone de protection forte selon l'article 2-1 du décret Zone de protection forte, et son institution doit répondre à ses objectifs (cf. avis d'opportunité du CNPN du 15 juin 2021 rappelé en introduction du présent avis). Le plan de gestion devra donc permettre d'identifier les moyens d'actions applicables dans le socio-écosystème de la réserve pour garantir l'atteinte des objectifs de protection et de restauration des milieux concernés, et prévoir les actions pour les éviter, pour les supprimer ou pour fortement les limiter.
- La publication dans les meilleurs délais, après celle du décret de création de la RNN, d'un dispositif juridique (arrêté préfectoral) encadrant la déclinaison dans le futur plan de gestion des orientations figurant dans le décret suivant les recommandations du CNPN (voir partie « Recommandations » du présent avis) ;
- Le maintien dans le décret de création de la RNN de « l'interdiction du retournement des surfaces en herbes de plus de cinq ans » (prairies permanentes) figurant dans son article 11-II, quelle que soit la réglementation agricole par ailleurs ;
- La mise en place d'un dispositif, mentionné dans le projet de décret de création de la RNN, permettant à terme l'arrêt de la chasse au gibier d'eau dans le périmètre de la RNN, notamment dans sa « zone de protection renforcée », comme par exemple la non transmissibilité (rachat, succession...) des huttes et autres gabions, comme l'avait recommandé le CNPN dans son avis d'opportunité (voir partie « Recommandations »).
- Préciser les espèces pouvant être piégées (par des moyens non létaux selon l'article 18-V du projet de décret) en les limitant aux espèces exotiques envahissantes, et ne pas permettre la régulation d'espèces protégées. L'activité d'agrainage à destination cynégétique devrait rapidement cesser, s'agissant d'une activité artificielle pratiquée dans une réserve naturelle.
- L'exclusion de la régulation « chimique » dans l'article 7 du projet de décret : s'agissant de la régulation des populations de moustiques, cette solution reposant sur des produits chimiques apparaît peu compatible avec le caractère des lieux et le statut de Réserve Naturelle Nationale, le CNPN regrettant que ses recommandations sur la démoustication formulées dans son avis d'opportunité n'aient pas été suivies sur ce point.
- La modification de l'article 4 du projet de décret qui deviendrait, après suppression « *Jusqu'à l'approbation du plan de gestion* » : « *Chaque préfet peut prendre, en cohérence, toute mesure qui s'avère nécessaire à la protection des intérêts que le classement a pour objet d'assurer, après avis du Comité consultatif prévu à l'article R. 332-15 du code de l'environnement* », afin que tout ne repose pas sur le plan de gestion et permette à l'autorité administrative de prendre toutes mesures pour la conservation d'espèces animales ou végétales.

Le CNPN formule les recommandations suivantes :

- Mener une politique ambitieuse et concertée de maîtrise foncière en complémentarité du statut juridique. Celle-ci, confiée à des opérateurs spécialisés (ex. CEN avec SAFER ou stratégie ENS du département), doit porter une politique de long terme destinée à maîtriser les secteurs déjà reconnus comme remarquables (zones prioritaires), mais aussi permettre de reconquérir la naturalité et la fonctionnalité écologique de parcelles aujourd'hui très anthropisées (agriculture intensive, prairies temporaires, populiculture, ...) par le jeu des opportunités foncières. Cette stratégie devrait pouvoir notamment favoriser l'extension des surfaces en herbes, le retour de boisements en libre évolution, et des pratiques agricoles favorables à la biodiversité.

- Inscrire le plan de gestion dans des « *Objectifs à long terme* » selon les principes énoncés au paragraphe précédent sur la vocation de la réserve dans le temps et l'espace ;

- Décliner de manière opérationnelle dans un arrêté préfectoral, les orientations du décret pour les thèmes suivants : les mesures ou travaux prévus à l'article 7, les activités agricoles et forestières et l'entretien des ouvrages les concernant à l'article 11, la gestion et l'entretien des peupleraies à l'article 12-III-2, le contenu des diagnostics à l'article 12-IV-1, les objectifs de boisement à l'article 12-IV-2, la définition des espaces de non chasse à l'article 18-II-3, les modalités d'agrainage à l'article 18-III :

Concernant l'article 12-III-2, le CNPN formule les remarques et recommandations suivantes :

1. La populiculture constitue une pression pour les milieux naturels alluviaux et humides et ne peut à ce titre, être considérée comme durable au regard des enjeux de préservation et de restauration de la biodiversité que sous certaines conditions de récolte et d'entretien qui ne correspondent pas à la populiculture actuellement dominante en Bassée.
2. Mieux préciser, dans le projet de décret, l'objectif rappelé par la DREAL Grand Est lors du Plénier du CNPN du 18 janvier 2024, d'interdire la populiculture sur environ 800 ha de la RNN correspondant aux zones remarquables mais, aussi, de ne pas étendre la superficie actuelle de cette activité (559 ha), voire de la réduire.
3. Au-delà des opérations pilotes, financées par des crédits de type « Mesures Agro-Environnementales et Climatiques » pour compenser la perte de surface pour la plantation des peupliers à proximité des cours d'eau, une réflexion doit être menée pour qu'un retrait d'au moins 20 m de ces plantations le long des cours d'eau soit, à terme, mis en œuvre sur la totalité du périmètre.
4. Au sein des peupleraies en place, favoriser des modes de gestion, alternatifs au broyage de la végétation, plus favorables à l'expression des végétations de milieux humides (fauche avec export ou maintien d'un sous-bois, selon les secteurs) .
5. Tout projet de boisement devrait faire l'objet d'une déclaration préalable au gestionnaire de la réserve, qu'il s'inscrive ou non dans le cadre de la mise en œuvre d'un document de gestion durable en cours d'exécution, afin que celui-ci puisse formuler des recommandations en lien avec le plan de gestion.
6. Enfin, il est important d'impliquer le gestionnaire de la réserve dans le processus d'instruction des documents de gestion durable en lien avec le code forestier.

Concernant l'article 18-II-3, le CNPN recommande notamment :

1. De constituer, après expertise écologique, une ou des « zones de protection renforcée » de surfaces significatives intégrant, outre les périmètres des habitats naturels remarquables et des secteurs présentant un enjeu de quiétude pour l'avifaune migratrice

et hivernante sur zones humides, des secteurs de milieux aquatiques et de forêts alluviales où la dynamique naturelle est privilégiée.

2. D'identifier et de valoriser la (ou les) « zone(s) de protection renforcée » par arrêté préfectoral suivant l'article 4 du projet de décret. Le CNPN recommande qu'y soit appliquée la « *protection stricte* » de la Stratégie en faveur de la Biodiversité de l'Union Européenne et qu'y soit décliné le principe de non intervention au terme duquel « *des zones dans lesquelles seules des activités juridiquement encadrées, qui soit n'interfèrent pas avec les processus naturels soit au contraire les améliorent, seront autorisées* ».

- Mettre rapidement en place le comité de gestion prévu par l'article R. 332-15 du code de l'environnement, considérant sa prééminence et que son avis soit requis préalablement aux décisions de l'autorité administrative.

- que les services de l'État mobilisent rapidement les possibilités offertes par la procédure d'instance de classement pour éviter le retournement des prairies considérées comme permanentes (plus de 5 ans), particulièrement dans les mois qui précéderont et ceux qui suivront la publication du décret de création de la réserve naturelle.

- Confier la gestion du site à une structure indépendante des acteurs de terrain et susceptible de mettre en œuvre une gestion fondée sur des enjeux scientifiques et de privilégier la notion de « bien commun » adossée à cette réserve naturelle, en y associant des acteurs comme le Conservatoire d'Espaces Naturels de Champagne-Ardenne et des Associations de protection de la nature et de l'environnement, afin de pouvoir bénéficier de leurs expertise et expérience en matière de gestion des habitats naturels, ainsi que d'autres parties prenantes.

- Réaliser des études approfondies sur la compatibilité des projets d'aménagement tels que la canalisation à grand gabarit de la Seine jusqu'à Nogent-sur-Seine et la création de la réserve naturelle. Sa création ne saurait en tout cas constituer un prétexte à la réalisation d'opérations d'aménagements en dehors de son périmètre dans des secteurs pouvant potentiellement être inclus dans des extensions futures de la Réserve. La création de cette Réserve Naturelle Nationale doit être considérée comme le premier maillon du Schéma d'aménagement environnemental de la Bassée dont la mise en œuvre a été réclamée, il y a plus de 20 ans, par deux rapports de l'Inspection Générale de l'Environnement (Dambre, 1996, et Baron et Piketty, 2001).

- Mener dans les meilleurs délais une réflexion pour que les sites d'exploitation des matériaux alluvionnaires (notamment dans les secteurs de Pont-sur-Seine, Périgny-la-Rose et La Villeneuve-au-Châtelot) situés en limite immédiate du périmètre de la réserve, bénéficient d'un réaménagement écologique effectif et de grande qualité, à même de les qualifier pour rentrer, à terme, dans le périmètre de la RNN dans le cadre d'une éventuelle future extension. Toute nouvelle autorisation doit absolument être conditionnée à une remise en état à vocation naturelle permettant la création d'habitats complémentaires à ceux qui se trouvent au sein de la future réserve.

- Souhaiter, à l'instar de Mme la Préfète de l'Aube dans sa réponse à l'avis du CSRPN Grand Est, que les moyens alloués par l'État à cette réserve tiennent compte de la superficie très importante de celle-ci et de la complexité de cette gestion associée à la diversité des écosystèmes représentés et des acteurs concernés. Dans cet esprit, la dotation calculée par la DREAL Grand Est sur la base du référentiel de Direction de l'Eau et de la Biodiversité du Ministère chargé de l'Écologie apparaît insuffisante. Une équipe composée d'un Conservateur et de trois agents constitue le minimum requis face aux défis de la surveillance, du suivi et de l'animation d'un territoire aussi vaste. Il convient de souligner que cette équipe sera mobilisée dès sa mise en place par la rédaction du premier plan de gestion : la présence et la visibilité des agents de la réserve sur le terrain seront essentielles dès la création de la réserve.

- Mettre en place des mesures transitoires ambitieuses pour éviter que certaines actions défavorables à la biodiversité soient entreprises dans l'attente de la désignation du gestionnaire et de la mise en place de l'équipe de la RNN, afin de donner toute sa dimension à l'article L 332-6 du code de l'environnement, qui prévoit qu'aucune modification de l'état des lieux ne peut être apportée, sauf autorisation spéciale de l'autorité administrative et sous réserve de l'exploitation des fonds ruraux selon les pratiques antérieures. Il demande, en particulier, une forte mobilisation des services de l'État et des services de police pour assurer le strict respect et l'application optimale des dispositions du décret avant la désignation du gestionnaire (notamment la surveillance accrue des prairies). Le CNPN souhaite, par ailleurs, que la désignation du gestionnaire se fasse dans les meilleurs délais afin que l'équipe de gestion soit opérationnelle le plus rapidement possible.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature



Loïc MARION

Le président de la commission Espaces
protégés du Conseil national de la
protection de la nature



Philippe BILLET