PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE

Liberté
Égalité
Fraternité

Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France

Paris, le
11/09/20

Réf : PO 20 /SGAPP/MLH/DRIEE/SDDTE

Le Préfet de la Région Île-de-France

à

Madame la Présidente du
Conseil Régional d'Île-de-France

Objet : Avis d'opportunité sur le projet de parc naturel régional de Brie et deux Morin

Pièces jointes :

- Avis du Conseil national de protection de la nature du 30 janvier 2020
- Avis de la Fédération des parcs naturels régionaux de France du 22 janvier 2020
- Avis du Préfet de Région du 25 novembre 2014
- Courrier de transmission des avis des instances nationales par la Direction de l'eau
- et de la biodiversité du Ministère de la Transition Écologique (MTE) du 20 août 2018

La force et le succès de la politique des parcs naturels régionaux (PNR) reposent sur la gouvernance originale et exemplaire mise en œuvre autour de projets de développement territorial partagés et librement consentis entre des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et l'État. Cette gouvernance permet ainsi de fonder le développement du PNR sur la protection et la mise en valeur des paysages et du patrimoine naturel et culturel et sur l'aménagement et le développement durables de son territoire.

En Île-de-France, dans le cadre des territoires d'intérêt métropolitain identifiés dans le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), les projets de PNR contribuent à la politique de développement durable conduite par le Conseil Régional et renforcent l'attractivité du territoire. Cette démarche participe de l'aménagement équilibré de la région.

Par courrier du 12 mars 2018, vous avez adressé à mon prédécesseur la délibération du 20 avril 2017 du comité syndical du syndicat mixte d'études et de préfiguration (SMEP) du PNR de la Brie et des deux Morin demandant au Conseil Régional la poursuite de la procédure de classement du territoire en parc naturel régional sur un périmètre d'étude ajusté à 82 communes.

Cette transmission faisait suite à mon avis du 25 novembre 2014 sur l'opportunité du classement en parc naturel régional d'un premier périmètre d'étude. Cet avis prévoyait la poursuite du projet sous réserve :

- d'un ajustement du périmètre d'étude tenant compte des remarques exposées dans l'avis d'opportunité,
- d'une délibération du syndicat mixte préfigurateur définissant clairement les grandes orientations du projet pour faire face aux fortes pressions s'exerçant sur le territoire, en réponse aux cinq missions d'un PNR telles que prévues par le code de l'environnement[1],
- d'une présentation de ces évolutions sur la base du périmètre revu devant le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) et la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF).

En réponse à cet avis, le SMEP a notamment élaboré un nouveau dossier sur un périmètre d'étude plus réduit, et approfondi sa réflexion. Le dossier correspondant a été transmis au ministre en charge de la protection de la nature par courrier en date du 23 avril 2018 afin de donner suite à la procédure. En application de l'article R. 333-5 du code de l'environnement, la ministre en charge de la protection de la nature a saisi le CNPN et la FPNRF pour avis.

Il me revient à présent d'émettre mon avis motivé sur l'opportunité du classement en parc naturel régional de ce nouveau périmètre d'étude, en m'appuyant sur ces avis et les attendus d'un classement tels que prévus au code de l'environnement. Comme le prévoit la procédure, mon avis portera ainsi principalement sur le périmètre d'étude proposé et sur l'intérêt de créer ce parc au regard des critères de classement relatifs au territoire considéré et à la détermination des acteurs à se mobiliser dans la construction d'un parc naturel régional. Le code de l'environnement (art. R 333-4) dispose en effet que la décision de classement d'un territoire en parc naturel régional repose en particulier sur les critères suivants :

- la qualité et l'identité du territoire, de son patrimoine et de ses paysages, représentant un ensemble remarquable mais fragile et menacé ;
- la cohérence et la pertinence du périmètre ;
- la qualité du projet de territoire, fondé sur la protection et la mise en valeur du patrimoine et des paysages ;
- la détermination et la capacité des collectivités et EPCI à mener à bien le projet.

L'analyse de la FPNRF, du CNPN, du MTE et de mes services sur le périmètre d'étude du PNR de la Brie et des deux Morin a été menée selon ces critères réglementaires et l'intérêt d'un cinquième PNR en Île-de-France. En l'occurrence, le CNPN a formulé un avis favorable à la poursuite du projet de PNR. La FPNRF a quant à elle émis un avis d'opportunité défavorable. Le sens contradictoire des conclusions de ces deux instances nationales, au-delà du caractère inédit de cette situation, conduit à porter une attention toute particulière à l'intérêt et aux fragilités de ce territoire dans le cadre de la démarche en cours.

---

[1] « 1° De protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ; 2° De contribuer à l'aménagement du territoire ; 3° De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ; 4° De contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ; 5° De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche. » (code de l'environnement article R333-1)

Analyse des enjeux du territoire

Cette analyse conduit à reconnaître que **ce territoire francilien présente un intérêt écologique, paysager et culturel, à l'équilibre fragile et menacé**. Son nouveau périmètre représente selon moi un ensemble biogéographique cohérent, constitué par les secteurs hydrogéographiques des deux Morin et de la Marne, héritier de la région naturelle de la Brie laitière, anciennement Brie des étangs.

La **richesse écologique** du territoire se concentre surtout autour de ses cours d'eau, sur la partie Nord du territoire (vallée du Petit Morin, boucles de la Marne), ainsi que de manière plus dispersée dans la moitié Sud du périmètre (vallée de l'Aubetin, rivières de l'Yerres, du Vannetin, amont du Grand Morin, forêts de Crécy et Malvoisine). Ces différents espaces, comprenant notamment des zones humides, sont identifiés par des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) mais aussi en tant que réservoirs de biodiversité et corridors écologiques d'intérêt majeur au schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Le patrimoine naturel du territoire fait également l'objet de dispositifs de protection et de conservation (zones Natura 2000 et espaces naturels sensibles). Néanmoins, je constate que **l'étendue et la densité de ces espaces protégés restent encore relativement limitées**, au regard notamment des enjeux du territoire. En effet, certaines espèces floristiques et faunistiques d'importance régionale, nationale, voire européenne sont présentes sur le territoire (Sonneur à ventre jaune, Cuivré des marais, etc.), ainsi que des habitats naturels patrimoniaux dont la conservation est prioritaire (cours d'eau, prairies humides, pelouses calcicoles, frênaies riveraines ou de ravins, etc.). Une partie de ces habitats remarquables et pour lesquels le territoire est en responsabilité ne dispose à ce jour d'aucune mesure de protection spécifique, ce qui confère au territoire un intérêt écologique reconnu mais fragile et menacé. De plus, au regard des découvertes très récentes en matière de biodiversité, il apparaît que les efforts d'inventaire méritent d'être soutenus. La création de ce PNR permettrait de renforcer les connaissances naturalistes sur le territoire.

Sur le plan paysager, les sites les plus intéressants sont également situés dans les vallées du Petit et du Grand Morin, ainsi qu'autour du site pittoresque de la Butte de Doue, aujourd'hui inscrit et faisant l'objet d'une procédure de classement, qui permettra de reconnaître la valeur paysagère du plateau de la Brie et de ses mosaïques de champs ouverts, de prairies et de remises boisées. Les paysages du territoire sont aussi marqués par la présence de vieux corps de ferme, de cœurs de villages typiques, de maisons meulières ainsi que par le patrimoine vernaculaire lié à l'hydrologie. On y dénombre ainsi plus d'une quarantaine de monuments historiques. **Je constate toutefois la présence de points noirs paysagers** (zones d'activités économiques mal intégrées, réseaux, entrées de villes, lotissements et constructions nouvelles sans lien avec le tissu bâti existant, etc.), ainsi qu'un phénomène d'urbanisation diffuse menaçant la qualité paysagère du territoire et notamment le site classé de la basse Vallée du Grand Morin.

Le territoire de projet est couvert à hauteur de 15 % de mosaïques agricoles, soit trois fois plus que la moyenne régionale et accueille le troupeau laitier le plus important d'Île-de-France, soit près de 40 % du cheptel francilien de vaches laitières. Le territoire dispose également d'un patrimoine gastronomique, de savoir-faire locaux et de productions agricoles renommées, telles que les fromages de Brie ou les pommes à cidre. Les milieux prairiaux et l'élevage laitier, garants d'une biodiversité aujourd'hui menacée et porteurs de services écosystémiques, sont toutefois en déclin au profit des grandes cultures. Je constate néanmoins une dynamique agricole prometteuse : 10 % des exploitations agricoles en agriculture biologique, maintien des filières traditionnelles et développement de filières vertes et innovantes comme l'agroforesterie ou les filières lin et chanvre.

Le projet de PNR Brie et deux Morin recouvre principalement l'unité hydrographique du bassin versant des Petit et Grand Morin[2], présentant des enjeux forts liés à l'eau et aux

[2]Unité hydrographique UH-IF8 Morins

milieux aquatiques portés par les collectivités : amélioration de la qualité des eaux superficielles et souterraines, préservation et restauration des fonctionnalités écologiques des cours d'eau et des milieux humides, prévention et gestion des risques naturels liés à l'eau. Concernant ces enjeux en matière d'eau et milieux aquatiques, le territoire fait l'objet d'une gouvernance spécifique déjà bien présente : il est couvert par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) des deux Morin géré par le syndicat mixte d'aménagement et de gestion des eaux (SMAGE) des deux Morin, qui exerce aussi la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) sur le bassin versant.

Menacé par une forte pression foncière liée à la proximité du secteur IV-Val d'Europe de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, le territoire est couvert par des documents d'urbanisme dont le contenu témoigne de l'ambition du territoire de protéger ses patrimoines environnementaux et paysagers de l'urbanisation. Ainsi, je constate que le territoire a été relativement vertueux en termes de consommation d'espaces agricoles, boisés et naturels au cours de la dernière décennie avec un taux de consommation d'espace près de deux fois inférieur à celui de l'Île-de-France, et proche de ce qui s'observe dans les autres PNR franciliens. Néanmoins, le développement de zones d'activités, ainsi que le projet de contournement routier de l'agglomération de Coulommiers, fortement consommateurs d'espaces, constituent des points de vigilance forts qui nécessitent de clarifier l'ambition de préservation des espaces naturels et des continuités écologiques.

Par ailleurs, le territoire présente des fragilités du point de vue socio-économique, avec des niveaux de revenus des ménages inférieurs au reste de l'Île-de-France et un bassin d'emploi fragilisé par la disparition de son tissu industriel. La création de ce PNR permettra de contribuer au développement économique et social du territoire.

Concernant la seconde réserve émise dans l'avis d'opportunité du 25 novembre 2014, relative aux grandes orientations du projet de territoire, le syndicat mixte préfigurateur a, dans sa délibération du 20 avril 2017, précisé les orientations de son projet. Celles-ci me semblent répondre de manière plus satisfaisante aux 5 missions d'un PNR telles que prévues par le code de l'environnement et à la réserve émise en 2014. Ainsi, il m'apparaît que le dossier présenté par le syndicat mixte préfigurateur présente à ce stade un socle intéressant pour élaborer un projet vertueux et structurant du point de vue régional. Je constate néanmoins que ces orientations auraient pu être plus volontaristes, notamment en matière de protection du patrimoine naturel et de reconquête de la biodiversité.

Enfin, je constate la forte mobilisation de la Région, du Département, des établissements publics de coopération intercommunale[3] (EPCI) et des communes. Celle-ci a été ressentie lors de la visite des rapporteurs d'octobre 2019, qui a permis de mesurer l'engagement et l'implication de nombreux acteurs (élus, associations, bénévoles, experts, entreprises, agriculteurs, fédérations de chasse et de pêche, etc.). Je note notamment la présence d'un conseil local de développement rassemblant plus de 200 bénévoles et traduisant la volonté d'associer les acteurs et les habitants du territoire au projet.

Avis sur l'opportunité du projet de PNR

L'initiative de création d'un PNR sur le territoire de la Brie et des deux Morin me paraît dans ces conditions être une démarche favorable à un développement territorial durable et équilibré de l'Île-de-France. Elle s'inscrit d'ailleurs dans le cadre du SDRIF approuvé le 27 décembre 2013, afin de constituer une « ceinture verte » autour de la capitale. En effet, la situation périurbaine de ce territoire à 70 km à l'Est de Paris fait de lui un « poumon vert » au sein de la région parisienne, à l'instar des autres parcs naturels régionaux franciliens, et constitue une opportunité pour développer un aménagement durable du territoire axé sur la protection du patrimoine naturel de cet ensemble patrimonial et paysager fragile et menacé.

[3] Au 1er janvier 2020, la disparition de la CC du Pays Créçois et l'adhésion de 12 de ses communes à la CA Coulommiers Pays de Brie a créé un nouveau contexte territorial, renforçant la cohérence du périmètre.

À la lumière de ces considérations, j'émets un avis favorable à la poursuite de la procédure de création du parc naturel régional Brie et deux Morin, sous réserve que l'élaboration du projet de charte tienne compte des recommandations suivantes, afin de construire un projet de développement durable ambitieux répondant aux attendus d'un classement du territoire en PNR, en particulier autour des deux enjeux structurants que constitue la protection de la biodiversité et des paysages.

Recommandations pour la poursuite de la procédure

Concernant la protection du patrimoine naturel, je recommande au syndicat mixte préfigurateur de prendre des orientations fortes et de mettre en place une politique volontariste et ambitieuse en matière de protection du patrimoine naturel, de restauration des milieux, de reconquête de la diversité biologique et de préservation et de maintien des continuités écologiques afin d'atteindre l'objectif de *zéro perte nette de biodiversité*[4]. Cela nécessitera notamment le déploiement d'un réseau d'aires protégées[5], connectées par une armature naturelle aux fonctionnalités écologiques restaurées et préservées, contribuant à la mise en œuvre de la stratégie en faveur des aires protégées. Il conviendra également de poursuivre l'acquisition de connaissances naturalistes sur le territoire.

Concernant la préservation des paysages, je recommande d'élaborer un cahier des paysages qui fixera des objectifs de qualité paysagère et urbaine et définira des principes de protection des structures écopaysagères. La phase d'élaboration de la charte doit en effet être l'un des lieux de réflexion et d'analyse paysagère, qui permettra de dégager un projet d'ensemble reposant notamment sur les paysages. Concernant en particulier l'amélioration de la qualité paysagère, il m'apparaît indispensable que les études préalables à l'élaboration de la charte permettent de définir une stratégie ambitieuse de requalification paysagère et de résorption des zones dégradées et des points noirs paysagers identifiés par les instances nationales : zones d'activités économiques peu intégrées, lotissements importants et constructions nouvelles sans lien avec le tissu bâti existant, habitat dispersé ou encore infrastructures linéaires, qui se situent entre autres en basse vallée du Grand Morin et le long de la RD934. Le projet de charte devra prévoir des engagements forts et des mesures précises pour améliorer la qualité urbaine, architecturale, paysagère et écologique de ces espaces et milieux dégradés : identification des zones d'intervention, maîtrise de leur extension, actions de limitation des impacts négatifs, d'amélioration et de restauration. **À l'issue de ce travail, je recommande d'envisager un éventuel réajustement du périmètre d'étude par l'exclusion des zones dégradées pour lesquelles il n'apparaîtrait pas de réversibilité possible en lien avec l'action du PNR, qui pourra donner lieu à une proposition de classement partiel de certaines communes.** Il conviendra enfin de veiller à l'intégration paysagère des projets, en particulier l'éventuel développement de zones d'activités et le projet de contournement routier de l'agglomération de Coulommiers, afin d'assurer l'exemplarité de leur insertion paysagère.

Concernant l'aménagement du territoire, je recommande de maîtriser l'urbanisation via un aménagement durable du territoire assurant la protection stricte du patrimoine naturel et des continuités écologiques, afin d'atteindre l'objectif de *zéro artificialisation nette*[6]. Il sera nécessaire de mettre en place une politique foncière ambitieuse et d'intégrer la séquence *éviter-réduire-compenser* au sein de la politique d'aménagement du territoire. Il importera pour cela de veiller à la bonne traduction stratégique et opérationnelle des objectifs de maîtrise de l'urbanisation, de protection des paysages et de la préservation de la fonctionnalité des continuités écologiques dans la charte et dans le plan de parc, en y définissant les espaces agricoles, naturels et forestiers à préserver de l'urbanisation, accompagnées d'objectifs chiffrés. Je recommande par ailleurs de veiller à la compatibilité

[4] Objectif de « zéro perte nette de biodiversité » fixé par la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016.

[5] En articulation avec les stratégies nationale et régionale de création d'aires protégées (SCAP) et la stratégie régionale pour la biodiversité (SRB)

[6] Objectif de « zéro artificialisation nette » fixé le 4 juillet 2018 dans le Plan biodiversité du gouvernement.

et à la cohérence réciproque entre la charte du parc et les différents plans et programmes en vigueur ou en cours d'élaboration (SDRIF, SCoT, PLUi, PLU, etc.).

Concernant la préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques, je recommande de formaliser entre les différents organismes compétents la répartition des compétences et l'articulation des missions du PNR dans le domaine de l'eau, dans l'objectif d'améliorer la qualité de la ressource en eau et de protéger les zones humides du territoire. Le projet devra donc permettre de porter haut les enjeux liés à l'eau en se coordonnant avec les acteurs du territoire, et notamment soutenir, en lien avec les filières agricoles, les démarches de réduction des pollutions diffuses, responsables de la dégradation de la qualité des eaux superficielles et souterraines.

Concernant le développement durable des filières agro-économiques, je recommande de promouvoir l'économie circulaire et locale, de favoriser les pratiques de cultures et d'élevage agro-écologiques fondées sur la biodiversité et de s'appuyer tant sur les filières innovantes que sur les savoir-faire historiques, afin de renforcer l'identité du territoire. Cela nécessitera un dialogue apaisé et constructif avec les acteurs du monde agricole afin de construire une vision partagée de ce que doit être l'agriculture de demain sur le territoire. Je recommande également de prévoir une stratégie sylvicole garantissant la fonctionnalité écologique et la conservation des habitats naturels forestiers.

Concernant la transition énergétique, je recommande de mettre en place sur le territoire des politiques permettant la sortie progressive des énergies fossiles et le développement des énergies renouvelables afin de contribuer à l'atteinte de l'objectif national de neutralité carbone à l'horizon 2050[7]. Je recommande également d'anticiper l'adaptation du territoire au changement climatique en s'appuyant notamment sur les services écosystémiques et les solutions fondées sur la nature.

Concernant la protection et la valorisation du patrimoine culturel ainsi que l'accueil et l'éducation du public, je recommande de structurer l'offre touristique et culturelle et de développer et valoriser les savoir-faire historiques et les productions locales afin de renforcer l'identité du territoire. Je recommande aussi de veiller à maintenir un équilibre entre les différents usages de loisirs des espaces naturels (circulation des véhicules à moteur, randonnée, chasse, pêche, etc.) en concordance avec les objectifs de préservation de ces espaces.

Concernant la mise en œuvre de la charte, un dispositif d'évaluation et de suivi de l'évolution du territoire devra être défini au regard des mesures prioritaires, en portant une attention particulière à l'état de la biodiversité et à l'évolution de l'urbanisation et des paysages, dans une perspective de mobilisation collective et de valorisation des résultats. Il est attendu que chaque indicateur soit accompagné d'un état de référence, d'objectifs cibles et d'échéanciers correspondants.

Concernant enfin la gouvernance, je recommande d'associer la société civile (conseil local de développement, associations, professionnels, citoyens) aux prises de décision ainsi que de s'appuyer sur un conseil scientifique afin de co-construire un projet de charte concerté et partagé. Pour mener à bien cette élaboration, le syndicat mixte devra se doter de moyens humains afin de constituer une équipe qualifiée et pluridisciplinaire. Je recommande également de s'assurer de l'adhésion des communes du périmètre[8] et de tisser des liens de coopération avec les territoires alentour.

---

[7] Objectif de neutralité carbone en 2050 fixé par la loi énergie-climat du 8 novembre 2019.

[8] À noter qu'à ce jour 5 communes ont délibéré contre le projet :Bussières, Choisy-en-Brie, Hautefeuille, Lescherolles, Saint-Mars-Vieux-Maison ; et 3 communes n'ont pas délibéré : Meilleray, Montenils et Vaucourtois.

Bien que non obligatoire et prévu sur demande du Conseil Régional, un avis intermédiaire du ministre en charge de la protection de la nature peut être sollicité. Cet avis, fondé sur les avis des instances nationales, du préfet de région ainsi qu'une consultation interministérielle, vise en anticipation de la demande de classement, à garantir la mise à l'enquête publique d'un projet de charte de qualité et faciliter la consultation finale. Cette possibilité m'apparaît avoir pleinement vocation à être mobilisée sur ce projet, ce que je recommande.

Ces éléments étant déterminants pour la poursuite du projet, je vous invite à y accorder la plus grande attention lorsque vous prescrirez, par une nouvelle délibération, l'élaboration de la charte, afin que le projet de charte soit en mesure de lever les réserves des instances consultatives lors de l'avis intermédiaire.

Les services de l'État seront attentifs dans les prochaines phases de la procédure à la prise en compte de l'ensemble de ces éléments et au maintien d'un haut niveau d'exigence dans la construction d'un projet de territoire particulièrement ambitieux en matière de protection du patrimoine naturel et des paysages, et se tiendront à votre disposition durant la phase d'élaboration de la charte.

Marc GUILLAUME
Préfet de la Région d'Île-de-France

Copie : Madame la Ministre de la transition écologique
Monsieur le Préfet de Seine-et-Marne
Monsieur le Sous-Préfet de Meaux
Madame la Sous-Préfète de Provins
Madame la Directrice régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie par intérim
Monsieur le Directeur régional et interdépartemental de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
Madame la Directrice régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement
Madame la Directrice régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
Monsieur le Directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
Monsieur le Directeur régional des affaires culturelles
Monsieur le Directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
Monsieur le Directeur de l'agence interdépartementale de Fontainebleau de l'Office national des forêts
Monsieur le Directeur de l'agence régionale de la santé
Monsieur le Directeur général d'Aéroports de Paris
Monsieur le Conservateur régional de l'archéologie d'Île-de-France
Général Gouverneur de Paris, Commandant la région Terre Île-de-France
Monsieur le Directeur général de l'Office français de la biodiversité
Monsieur le Directeur général d'EPAMARNE/EPAFRANCE, RTE Système Électrique Normandie Paris (SENP), GRT Gaz Région Val de Seine, Réseau Ferré de France