

COMMISSION ESPACES PROTEGES

DU 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

SEANCE du 21 novembre 2018

AVIS DÉLIVRÉ AU MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE PRÉALABLEMENT À LA DÉCISION DE RENOUVELLEMENT DE CLASSEMENT DU PARC NATUREL REGIONAL DU MORVAN

La Commission « espaces protégés » du Conseil, 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,

La commission est saisie pour avis sur le projet de charte du parc naturel régional du Morvan.

La commission entend les co-rapporteurs, qui rappellent que le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) avait été saisi d'un projet de charte le 22 juin 2018. Le périmètre d'étude du projet portait alors sur 134 communes. Le CNPN, après une visite des rapporteurs, avait rendu un avis favorable, lors de sa session du 22 juin 2018.

Postérieurement à cet avis, le Conseil régional a décidé de modifier le périmètre d'étude en intégrant 3 autres communes, par délibération en date du 12 octobre 2018. Le 30 octobre 2018, le préfet de région a rendu un avis d'opportunité favorable à ce nouveau projet, sur lequel le CNPN est maintenant saisi. Les rapporteurs indiquent qu'ils n'ont pas souhaité effectuer une nouvelle visite de terrain.

Il est rappelé que ce projet de révision de charte est le premier à s'inscrire dans la nouvelle procédure issue des dispositions de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et du décret du 10 juillet 2017 relatif aux parcs naturels régionaux. La délibération du CNPN intervient à un stade où il est encore possible de faire évoluer le projet de charte. L'avis est rendu en amont de l'avis de l'autorité environnementale, de l'enquête publique et de la consultation des collectivités territoriales.

Dans le cadre de la nouvelle procédure, il n'est pas prévu de consulter à nouveau le CNPN et la FPNRF après cet avis.

Les rapporteurs soulignent la forte et rapide mobilisation des acteurs du territoire ainsi que le travail important réalisé pour mener la révision de charte. Ce travail a permis de donner un nouveau souffle au projet de territoire, qui bénéficie d'une identité forte. Les rapporteurs notent la qualité du bilan réalisé sur la précédente charte et constatent l'effort réalisé sur le format du projet de charte proposé, dont ils apprécient la lisibilité. L'audition de la délégation permet d'échanger sur les principaux enjeux du territoire et sur le contenu du projet de charte au regard des éléments issus du bilan de la mise en œuvre de la charte précédente.

Après délibération, **la commission émet un avis favorable à l'unanimité sur le projet de charte et sur le renouvellement du classement du parc naturel régional du Morvan pour une durée de quinze ans.**

Afin que les parties impliquées dans ce projet de charte puissent finaliser un document opérationnel et adapté aux enjeux spécifiques du Morvan, la commission formule les recommandations suivantes :

Préservation des paysages et du cadre de vie

Le paysage constitue un axe fort du projet de charte et une entrée fédératrice dans la gestion du territoire, du point de vue environnemental. Le cahier des paysages réalisé dans le cadre de la révision de la charte traite du secteur d'Autun au sein de l'unité « Plaine d'Autun », avec trois enjeux majeurs à prendre en compte en matière d'urbanisme : la maîtrise des secteurs d'extension urbaine, la maîtrise des formes urbaines en périphérie d'Autun et l'aménagement des routes à fort trafic. La commission recommande de préciser dans la charte les actions qui seront mises en œuvre à court et moyen terme, notamment en matière de requalification des espaces dégradés.

Par ailleurs, la ville d'Autun qui constitue une porte d'entrée du Parc importante avec cinq portes principales d'entrée dans le massif, a des responsabilités spécifiques à exercer en la matière. Enfin, la commission prend acte des critères et modalités définis par la charte pour encadrer d'éventuels projets portant sur le grand éolien. Elle souhaite que le PNR formalise et affine ces engagements au travers d'un guide de l'éolien, comme l'ont réalisé d'autres parcs.

Protection de la biodiversité

La charte fait preuve d'une bonne prise en compte des enjeux de biodiversité. La commission recommande au Parc d'être exemplaire pour la protection et la valorisation du loup en anticipant la question de son retour qui pourrait constituer un atout pour le Parc. Elle note qu'un groupe de travail sur le loup a été créé courant octobre 2018, ce qui va dans la bonne direction.

Par ailleurs, la commission a bien noté que les objectifs inscrits dans la circulaire du 13 août 2010 et dans la liste nationale « espèces et habitats » (2015) pour décliner la stratégie de création des aires protégées concernant le territoire du PNR du Morvan, ont été réalisés avec la création de la Réserve naturelle régionale des tourbières du Morvan, la réalisation de l'extension de la réserve biologique dirigée des Gorges de la Canche par l'Office national des forêts (ONF), la prise de l'arrêté préfectoral de protection de biotope pour la Falaise et les habitats rocheux acides de la Vallée de la Cure.

Néanmoins, elle invite le Parc à proposer de nouvelles mesures de protection, réglementaires ou de maîtrise foncière ou d'usage, particulièrement dans les zones importantes pour la conservation des espèces et des habitats, sur la base de la liste des espèces et des habitats identifiés au titre de la SCAP, notamment en région par le CSRPN, afin de développer pleinement cette stratégie, de concourir à la lutte contre l'érosion actuelle de la biodiversité et de répondre aux enjeux climatiques.

Enfin, concernant la trame verte et bleue, la commission recommande d'affiner les continuités écologiques et rappelle l'obligation de prise en compte de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme. Elle souligne l'importance d'instaurer des corridors écologiques intraforestiers entre les boisements feuillus.

Circulation des véhicules à moteur

Tous les arrêtés municipaux réglementant la circulation sont reportés sur le plan de parc. Ils maillent largement le territoire notamment autour de zones très fréquentées comme le Lac des Settons. Néanmoins, un point de vigilance doit être réaffirmé dans la charte sur les zones importantes pour la conservation des espèces ou les zones d'intérêt écologique. Il importe d'identifier les zones à enjeux comme le prévoit la loi au titre de l'article L. 362-1 du code de l'environnement, où la circulation sera réglementée sous trois ans à travers les arrêtés municipaux pris.

Le CNPN insiste pour que le PNR soit appuyé par l'État, ses services et établissements publics pour maîtriser la circulation des véhicules à moteur et pour réorienter la publicité faite, qui attire des pratiquants de sports motorisés dans le territoire du PNR. Un engagement fort de l'État serait attendu.

Affichage publicitaire

Le projet de charte prévoit l'application des dispositions nationales interdisant l'affichage publicitaire en et hors agglomération du PNR. Cette mesure ne concerne pas les villes d'Avallon et d'Autun qui auront un régime différencié. Néanmoins, des orientations plus précises devront être intégrées dans la charte pour permettre le maintien d'un règlement local de publicité dans la ville d'Autun au regard de la législation en vigueur.

Forêt

La sylviculture est un enjeu majeur sur le territoire du Parc (production de sapins Douglas et d'épicéas). Cet enjeu est d'autant plus crucial que les résineux, plantés il y a 60 ans, sont prêts à être récoltés. Les chartes forestières élaborées successivement depuis 2003, semblent insuffisantes pour limiter l'exploitation forestière intensive qui a un fort impact paysager et écologique, y compris en zone Natura 2000.

Dans ce contexte, la commission demande un abaissement du seuil des autorisations préfectorales relatives aux coupes de 4 à 0,5 hectares, dans le périmètre du parc. Il recommande également de soumettre les plans simples de gestion à l'avis du parc et de renforcer le nombre de postes du Parc dédié à la thématique forestière.

Par ailleurs, il importe d'identifier les peuplements de feuillus, notamment ceux reconnus comme "forêts anciennes", et de maintenir leur fonctionnalité et leur connexion par la création ou la restauration de corridors écologiques adaptés et fonctionnels. Il est également recommandé de prévoir des mesures pour poser un mode de sylviculture moins intensif pour les résineux, pour réorienter des plantations résineuses en boisements feuillus et empêcher l'inverse, et pour développer des expérimentations en la matière.

Pour les feuillus, leur sylviculture doit respecter les dynamiques forestières (diversité des âges et des essences, îlots de vieillissement et de sénescence, ..).

Agriculture

Les activités agricoles principales sont la culture de sapins de Noël et l'élevage de vaches charolaises, avec les cultures fourragères associées. Des mesures agro-environnementales, qui connaissent un certain succès, ont été proposées aux agriculteurs afin de les sensibiliser à la biodiversité des prairies sèches. La commission note que l'entité Parc joue déjà un rôle moteur dans l'implantation de races plus rustiques (Highland, Salers, Aubrac). Néanmoins, elle encourage le Parc à poursuivre une mutation vers de nouvelles pratiques d'élevage, de valorisation et de commercialisation agricoles.

Prise en compte de la géologie comme élément patrimonial, « entre nature et culture »

La commission se réjouit du début de prise en considération dans le projet de charte de la géologie et de la géomorphologie du Morvan comme éléments identitaires et incidents du projet, notamment en ce qui concerne l'émergence de la question du radon dans les mesures liées à la rénovation du bâti (mesure 23 de l'orientation 6 de l'axe 3), et l'intégration de la géologie parmi les ressources patrimoniales valorisables dans la cadre de la mise en œuvre d'un tourisme durable (mesure 20 de l'orientation 6 de l'axe 3).

Cependant, par souci de cohérence, il serait souhaitable de faire apparaître la place de la géologie dans les atouts patrimoniaux présentés dans l'Axe 2 du Projet opérationnel du Parc : « Conforter le Morvan, territoire à haute valeur patrimoniale, entre nature et culture », en s'appuyant notamment sur l'inventaire de ses géosites remarquables (cf. l'INPG). L'intégration de la commune d'Autun et de son riche patrimoine géologique, élément marquant de l'histoire de la ville qui a donné son nom à un stratotype géologique (l'Autunien), incite d'autant plus à mentionner les géopatrimoines parmi les contributeurs de la haute valeur patrimoniale, « entre nature et culture », du territoire morvandau."

Plan du parc

Le plan du parc se veut à la fois descriptif et opérationnel puisque sa légende, sur laquelle figurent les mesures concernées, s'efforce de traduire les objectifs de gestion de l'espace y compris ceux issus du cahier des paysages. Toutefois, la commission suggère des améliorations pour gagner en lisibilité. Il serait pertinent notamment de faire figurer en cartouches les réservoirs de biodiversité, les corridors écologiques ou les unités paysagères. Il serait opportun également de préciser quels types d'aménagements n'auraient pas vocation à s'implanter sur les zones à enjeux (zones d'intérêt écologique et zones importantes pour la conservation des espèces) du Parc au travers de leur caractère d'intangibilité. A cet égard, la commission souhaite que le Parc précise le caractère d'intangibilité des zones d'intérêt écologique (ZIE) figurant au plan de parc et les zones importantes pour la conservation des espèces. La charte indique qu'il faut « porter une attention particulière dans les ZIE, lors de l'instruction de dossiers dans le cadre d'autorisations pouvant avoir des impacts sur la biodiversité, pour mobiliser l'expertise du parc afin d'étayer et contextualiser les avis de l'Etat et permettre au parc d'anticiper son travail d'animation auprès des acteurs ». La commission suggère de modifier cette formulation par la proposition suivante : « porter une attention particulière au caractère intangible des ZIE et des zones importantes pour la conservation des espèces (...) ».

Gouvernance

La commission souhaite que le parc veille à maintenir un certain équilibre dans la gouvernance du projet de territoire. En effet, la présence dans le périmètre d'étude, de villes ayant un poids démographique plus important telles qu'Autun (13 863 habitants) ne doit pas pénaliser les communes rurales ni déséquilibrer les représentations dans le processus de décision du parc. Ce point prend une acuité particulière au regard des règles de majorité qualifiée désormais en vigueur. La Commission a bien noté le principe d'une voix par commune pour la gouvernance du syndicat mixte du PNR. Elle souhaite aussi l'association étroite du syndicat mixte aux acteurs de la société civile, comme ceux scientifiques et associatifs.

En conclusion, les membres de la commission saluent la mobilisation importante et rapide des différents acteurs concernés par l'avenir du Morvan dans le PNR, sur la base de constats très lucides relatifs aux avancées mais aussi aux carences de la mise en œuvre de la charte au cours des années précédentes.

Ce projet de charte constitue un document stratégique sur quinze ans, mais pour être pleinement efficace, il doit être également opérationnel. La charte doit profiter de bilans réguliers pour évaluer et éventuellement adapter les mesures en fonction des résultats obtenus, et les recommandations formulées ci-dessus appellent à être reprises pour contribuer à sa pleine opérationnalité.

Le président de la commission
« espaces protégés »



Roger ESTEVE