



PRÉFET DE LA RÉGION BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

DIJON, LE 15 JAN. 2019

SECRETARIAT GÉNÉRAL  
POUR LES AFFAIRES RÉGIONALES  
n° GEC :  
Affaire suivie par Guillaume ROTROU  
Tél : 03 80 44 68 21  
[guillaume.rotrou@bfc.gouv.fr](mailto:guillaume.rotrou@bfc.gouv.fr)

Madame la Présidente,

Par courrier du 23 octobre 2018, vous m'avez transmis la délibération du conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté du 12 octobre 2018 approuvant le nouveau projet de charte établi par le syndicat mixte du parc naturel régional (PNR) du Morvan pour la période 2020-2035, sur un périmètre de 137 communes. Je vous ai transmis mon avis d'opportunité sur ce périmètre le 30 octobre 2018.

Conformément à l'article R.333-6 III du code de l'environnement, j'ai transmis le projet de charte au ministère de la transition écologique et solidaire pour la consultation du conseil national du patrimoine naturel (CNP) et de la fédération des PNR de France (FPNRF) qui se sont prononcés respectivement le 21 novembre 2018 (commission « espaces protégés » du CNPN) et le 12 décembre 2018 (bureau de la FPNRF).

Je tiens particulièrement à saluer, d'une part, la forte mobilisation des acteurs locaux, en particulier des élus du territoire, que le syndicat mixte du PNR du Morvan a su porter sur une période restreinte d'environ un an, ce qui est extrêmement court pour une telle démarche de révision de charte, et, d'autre part, la qualité des documents élaborés.

Les services de l'État en région ont été associés aux différentes étapes de la construction du projet de charte, et ont en particulier apporté leur contribution dans la note d'enjeux transmise avec l'avis d'opportunité du 12 juillet 2017 et à l'occasion du séminaire État, qui s'est tenu le 23 janvier 2018 à Château-Chinon, et dont les actes vous ont été transmis ainsi qu'au Président du Parc. L'implication de vos services est également à souligner.

Mon avis tient compte de ceux exprimés par le CNPN et la FPNRF, notamment les éléments présentés en annexe et auxquels je souscris pleinement.

J'émet un avis favorable à ce projet de charte sous réserve de la prise en compte des remarques et recommandations ci-dessous.

Madame Marie-Guite DUFAY  
Présidente du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté  
17 boulevard de la Trémouille  
CS 23502 Dijon Cedex

## Remarques générales

En page 43, il convient de rédiger « article L.333-1 du code de l'environnement modifié par la loi du 8 août 2016 » et « article R.333-15 du code de l'environnement modifié par le décret du 10 juillet 2017 ».

En page 46, dans le paragraphe relatif au ministère des armées, il convient de faire référence à l'article L.1142-1 du code de la défense et non à l'article L.11 142-1.

La description du Morvan met en avant le socle granitique et les sols à tendance acide. Il mentionne que certains territoires du PNR du Morvan font partie de régions naturelles voisines, comme par exemple les communes situées autour de Vézelay mais placées sur les « plateaux calcaires de Bourgogne ». Les problématiques y sont différentes : développement du vignoble, très peu de plantation résineuse (ou alors en Pin noir d'Autriche), conservation des pelouses calcaires, trufficulture, production de Chêne de qualité (forêt domaniale de Chauffour-Ferrière), etc. pourraient être davantage évoquées dans la charte.

## Remarques sur le dispositif de suivi-évaluation

Le projet de charte prévoit que le Parc s'engage dans un pilotage stratégique adaptatif sur la période de sa validité de 15 ans en étant réactif aux résultats d'une évaluation en continu. Je partage cette ambition nécessaire pour fonder l'action du Parc sur des données et observations partagées et, dans cette optique, la mesure n°1 « Observer et partager les évolutions du Morvan et les actions de la charte » semble prioritaire, avec des moyens et compétences en géomatique à consolider au sein du syndicat mixte.

## Remarques sur les paysages

Le projet de charte, dans la partie 2 « Projet opérationnel du Parc », présente bien les objectifs de qualité paysagère attendus dans l'article L.350-1C du code de l'environnement, même si le terme en lui-même n'est pas affiché de cette façon. La justification du fil rouge paysager apparaît bien.

Le projet de charte identifie les thèmes importants en lien avec les paysages du Morvan : forêt, agriculture, bâti, changement climatique et transition énergétique. Le diagnostic et les dynamiques constatées sont clairs. L'annexe 6 du cahier des paysages permet facilement de repérer les objectifs, engagements et mesures liés.

## Remarques sur la biodiversité

Comme évoqué lors du séminaire de l'Etat du 23 janvier 2018, je vous propose qu'un travail prospectif soit engagé en amont entre les services de l'Etat, ceux du Conseil régional et le syndicat mixte du PNR pour définir les zones à enjeux où une attention particulière sera à porter lors de l'instruction de dossiers dans le cadre d'autorisations pouvant avoir des impacts sur la biodiversité (retournement de prairie, arrachage de haies,...). L'objectif de cette démarche est double :

- mobiliser l'expertise du Parc pour étayer et contextualiser les avis de l'Etat,
- permettre au Parc d'anticiper son travail d'animation auprès des acteurs (professionnels, élus, population) sur les secteurs concernés.

Ce travail cartographique pourrait être partagé entre les différents acteurs dans le cadre de l'observatoire du territoire prévu dans la mesure 1 du projet de charte.

Par ailleurs, concernant le retour du Loup dans le territoire du Morvan, le CNPN recommande d'être exemplaire pour sa protection et sa valorisation en anticipant la question de son retour, qui pourrait constituer un atout pour le Parc. Ce sujet n'est pas encore d'actualité sur ce territoire ; aussi je ne reprends pas les recommandations du CNPN mais suggère au PNR d'être vigilant sur ce sujet qui



pourrait être porteur de division et non de cohésion sur le territoire. La création d'un groupe de travail sur le Loup courant octobre 2018 va dans la bonne direction.

### Remarques sur la forêt

Je partage pleinement les orientations du projet de charte du parc dans le domaine de la forêt, notamment pour son rôle majeur vis-à-vis de la biodiversité et des paysages.

Les mesures 9 ("assurer les continuités écologiques et le fonctionnement des écosystèmes") et 12 ("faire des prairies, du bocage et de la forêt des valeurs d'avenir du Morvan") fixent ainsi des enjeux et des objectifs ambitieux que l'État accompagnera.

En ce sens, je confirme la plupart des engagements de l'État proposés pour chacune des deux rubriques "engagements des signataires".

Néanmoins, trois d'entre eux ne pourront pas être retenues pour des raisons réglementaires et d'efficacité. Il s'agit de :

- "Demander et prendre en compte un avis simple du Parc lors de l'instruction des Plans Simples de Gestion."
- "S'engage à prendre en compte l'avis simple du Parc sur les Aménagements forestiers de l'Office National des Forêts "
- "Baisser le seuil d'autorisation de coupe à blancs de 4 à 0,5 ha sur le territoire du Parc. "

L'éventuelle consultation du Parc sur les projets de **plan simple de gestion** (relatifs à la forêt privée) et sur les **aménagement forestiers de l'ONF** (relatifs aux propriétés domaniales) ne relève pas de l'État mais respectivement du CRPF (centre régional de la propriété forestière) et de l'ONF.

Or ces organismes ne peuvent pas être contraints par la charte à consulter systématiquement le parc. En effet, une charte de parc ne peut pas contenir de règles opposables aux tiers. Ce point a fait l'objet d'une jurisprudence (arrêt du Conseil d'État du 27 février 2004 annulant le décret de 1998 relatif au renouvellement de la charte du PNR des Ballons des Vosges) qui traite précisément de ce sujet de la consultation du parc par les exploitants forestiers. Par ailleurs, les PSG ne sont agréés qu'au regard de leur conformité avec le SRGS (schéma régional de gestion sylvicole), celui-ci étant élaboré par le CNPF.

Le **seuil d'autorisation des coupes** est défini dans l'article L.124-5 du Code forestier. Il est fixé par chaque Préfet de département. Si la réglementation ne prévoit pas de plage pour ce seuil départemental, la plupart des Préfets se sont inspirés de l'article L.342-1 du Code forestier qui fixe, pour les dispositions relatives aux défrichements, une plage allant de 0,5 hectare à 4 hectares. Dans les 4 départements concernant le territoire du parc (Côte d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire et Yonne) les seuils ont été fixés à 4 hectares.

La réglementation ne permet pas un zonage infra départemental (ce point a été expertisé par les services juridiques du ministère en charge de la forêt). Par ailleurs, les DDT ne disposent pas des moyens humains nécessaires pour instruire le surplus de demandes d'autorisation qui serait généré par un abaissement du seuil sur ces 4 départements.

Enfin, en ce qui concerne le **paysage**, les autorisations de coupe délivrées par les Préfets de département sont cadrées par l'article L.124-5 précité. Celui-ci en fixe les modalités suivantes : "L'autorisation, éventuellement assortie de conditions particulières de réalisation de la coupe et de travaux complémentaires, est délivrée conformément aux directives ou schémas régionaux dont ces bois et forêts relèvent."

En Bourgogne-Franche-Comté, les deux SRGS (schéma régional de gestion sylvicole) des anciennes régions font office de ces " directives ou schémas régionaux". Le territoire du Morvan est ainsi concerné par le SRGS de Bourgogne. Celui-ci traite du paysage (en pages 58 et 59), avec un volet spécifique au PNR du Morvan (détaillé en page 125). Le SRGS y présente des recommandations générales pour intégrer l'enjeu paysager dans les actions d'aménagement du territoire, rappelle les documents existants utilisables pour sensibiliser les sylviculteurs (essentiellement dans le Morvan) et précise les actions



mises en place par le CRPF. Il ne fixe cependant pas d'objectifs et de critères qui seraient applicables pour l'instruction des autorisations de coupes.

Le paysage peut cependant être pris en considération dans les réserves et les sites classés (définis par les articles R.332-23 et R.341-1 du code de l'environnement) mais ces zones représentent une très petite partie du territoire du parc.

Ces points avaient déjà été examinés lors du séminaire État de janvier 2018 et des pistes ont été identifiées avec les différents acteurs pour tendre vers les objectifs de la charte tout en respectant la réglementation. Il s'agit notamment de :

- identifier les secteurs à fort enjeu paysager et caractériser leurs sensibilités vis à vis des pratiques forestières
- dresser une cartographie, en s'appuyant sur les études et les atlas déjà existants sur ce territoire, et qui permettra de partager cette connaissance et de proposer des outils d'analyse prospective
- sensibiliser aux enjeux paysagers les structures chargées de l'application de la réglementation forestière (CRPF, ONF, DDTs)
- créer les conditions du partage des bonnes pratiques
- rechercher des solutions concrètes pour améliorer la prise en compte de l'enjeu paysager dans le futur SRGS, en concertation avec l'ensemble des acteurs et validé in fine par le ministère en charge de la forêt

Cette démarche partenariale a été initiée et est de nature à atteindre les objectifs définis dans le projet de charte du parc et à favoriser une meilleure valorisation des ressources forestières.

De façon formelle le projet de charte doit être corrigé en ce sens sur ces points précis.

## Remarques sur l'eau

Le projet de charte est de grande qualité et intègre bien les enjeux sur l'eau du territoire. Néanmoins, je vous fais part de deux points qui mériteraient d'être insérés sur la mesure 11, visant à "maintenir l'excellence du Morvan, tête de bassins versants, dans la gestion des ressources en eau :

- inciter les collectivités à la structuration des compétences en eau potable et assainissement à des échelles suffisantes pour améliorer les performances des services (mise en place d'outils de gestion patrimoniale, moyens techniques et financiers, schémas directeurs,...).

En effet, l'Autunois et le Morvan sont parmi les territoires de la région les plus affectés par une ressource en eau limitée. Ainsi les collectivités les plus importantes ont dû recourir à l'exploitation de grands barrages-réservoirs pour répondre aux besoins des populations, les plus petites sont alimentées à partir de multiples sources vulnérables et très sensibles sur le plan quantitatif aux épisodes de sécheresse.

Malgré une amélioration sensible ces dernières années, la part de population concernée par le problème de qualité bactériologique de l'eau reste trop importante. Quelques villages sont très régulièrement concernés et des démarches sont mises en place afin d'amener les collectivités à une gestion acceptable de leur service public d'eau.

Le contrat local de santé signé en 2016 comporte un volet santé et environnement qui cherche à améliorer les facteurs environnementaux impactant la santé des populations. Il conviendrait de faire référence à sa fiche action n°15 qui a pour objectif d'améliorer la stratégie d'alimentation en eau potable.

- améliorer la gestion concertée des barrages-réservoirs et de leurs bassins versants



Ce point constitue est un enjeu majeur du territoire, d'autant plus que ces grands plans d'eau assurent de multiples fonctions (tourisme, production d'eau potable, impact sur la continuité, soutien d'étiages,...) et ont une incidence en dehors du périmètre du PNR (soutien d'étiages, sécurisation des prélèvements d'eau potable à l'amont de Paris, prévention des inondations à l'aval du PNR, navigation,...). Une action spécifique relative à ces plans d'eau permettrait de favoriser cet espace de concertation entre usagers et territoires.

### **Remarques sur l'agriculture**

Les préconisations faites lors de la note d'enjeux de l'État du 12 juillet 2017 et du séminaire de l'État du 23 janvier 2018 ont été globalement prises en compte dans le projet de charte sur le volet agricole, que ce soit sur la mise en place d'un projet alimentaire de territoire (PAT), sur le développement de l'agroforesterie, sur la diversification, les politiques de transmission des exploitations agricoles et relatives à l'installation.

Cependant, il sera utile de mettre en évidence un axe directeur ou des idées novatrices et travaillées afin de fixer un cap sur le projet agricole. Celui-ci mériterait d'être mieux défini par exemple en identifiant les pistes de diversification. On voit bien au travers du projet de charte que le syndicat mixte du PNR a une très bonne connaissance de l'agriculture sur son territoire et des enjeux existants en termes de pérennisation. Cependant il manque dans ce projet l'identification des acteurs privés, des filières, des porteurs de projets pouvant permettre d'initier des actions concrètes. Le syndicat mixte du PNR devrait avoir des relations fortes avec ces acteurs pour établir le lien avec les besoins réels et les accompagner.

En page 135, mesure 25 : la fin de la phrase du 4<sup>e</sup> objectif « et de sapins de Noël avec recours aux pesticides » est à revoir pour en améliorer le sens.

En page 137, mesure 25 : des propositions d'actions explicitement orientées sur l'agro-écologie et l'agriculture biologique seraient à définir en cohérence avec les objectifs de cette mesure.

### **Remarques sur la transition énergétique et le changement climatique**

Je note que plusieurs propositions faites lors du séminaire de l'État du 23 janvier 2018 ont été intégrées dans les dispositions du projet de charte relatives à l'implantation d'éoliennes et d'installations photovoltaïques en cohérence avec votre volonté de devenir un territoire à énergie positive, en n'excluant pas d'emblée ces projets mais en les assortissant de recommandations permettant leur adéquation avec les enjeux du territoire et les objectifs du projet de charte.

En effet, l'exclusion ne peut réglementairement se faire qu'après instruction du dossier au regard de l'impact sur les patrimoines. Je rappelle la proposition du séminaire de l'État du 23 janvier 2018 de travailler en amont avec le syndicat mixte du PNR sur une cartographie spécifique, en reprenant ou précisant le plan de Parc, où une attention particulière est à porter par les services de l'État lors de l'instruction, permettant de cibler les secteurs sensibles où une consultation du syndicat mixte du PNR est requise. Ainsi, dans la mesure 23, l'État ne peut s'engager à consulter systématiquement le syndicat mixte du PNR et il convient de nuancer la formulation en l'axant sur les secteurs sensibles identifiés préalablement.

Je propose en outre les reformulations suivantes :

- p.13 : remplacer le début de la phrase « Quant au potentiel éolien, il est modeste au regard des vents présents » par « Quant au potentiel éolien, il est limité dans la mesure où le territoire présente des zones d'exclusion », pour lever l'ambiguïté sur le niveau d'intensité des vents présents.
- p.45 : de façon à ne pas laisser entendre qu'une sur-réglementation serait instaurée, remplacer le début de la phrase « Pour cela, il fixe dans le cadre de ses avis, pour les parcs éoliens [...], les conditions suivantes » par « Pour cela, il examine dans le cadre de ses avis, pour les parcs



éoliens [...], si le projet respecte les conditions suivantes ». De même, remplacer « Le projet devra répondre aux critères suivants » par « Le Parc veillera aux critères suivants ».

- p.127, mesure 23 : de manière à construire des politiques cohérentes et non contradictoires répondant aux enjeux de production d'énergie et de préservation écologique, la mention « développer la petite hydroélectricité » pourrait être remplacée par « étudier l'intérêt de la petite hydroélectricité en respectant les enjeux environnementaux en général et celui de la continuité écologique en particulier ».
- p.130, mesure 23 : supprimer la référence au terme « zone de développement de l'éolien » qui n'a plus d'existence légale.
- p.130, mesure 23 : ajouter des indicateurs sur le volet efficacité énergétique (exemples : nombre de rénovations privées, suivi de la consommation du patrimoine des communes,...)
- p.133, mesure 24 : les propositions d'actions sont peu nombreuses et peu variées. Il conviendrait de les étoffer étant donné les enjeux liés à l'adaptation au changement climatique. Un suivi de l'enneigement du Haut-Folin pourrait être utile. La première proposition d'action de la mesure 25 relative à un plan d'adaptation au changement climatique de l'agriculture en Morvan pourrait figurer dans cette mesure. Une démarche similaire pourrait être utile sur les thématiques de la forêt et de l'eau.
- p.139, mesure 26 : supprimer la fin de phrase « (le bois énergie ne doit pas être un objectif de mobilisation) » qui n'est pas nécessaire par rapport à ce qui est écrit avant.
- p.140, mesure 26 : je suggère de compléter les engagements d'utilisation du bois ou des matériaux biosourcés dans la construction en demandant d'atteindre l'un des niveaux du label « bâtiment biosourcé » ou bien d'atteindre l'un des niveaux carbone de l'expérimentation « Énergie Positive & Réduction Carbone (E+C-) ».
- p.143, mesure 27 sur l'économie circulaire : le Parc pourrait aller plus loin et proposer davantage d'actions concrètes en intégrant les aspects liés à l'économie de la ressource, à l'éco-conception. Par exemple, une action pourrait porter sur le packaging des produits de montagne qu'il est souhaité de développer dans la mesure 25.
- p.134 du cahier des paysages, dernière phrase de la colonne de gauche : il convient de nuancer la phrase « Ces secteurs à enjeux paysagers ne sont a priori pas adaptés à l'accueil de telles superstructures. »

## Remarques sur l'urbanisme

Afin de donner davantage d'opposabilité aux objectifs de qualité paysagère, enjeu identifié comme majeur en tant que fil rouge du projet de charte (comme plus localement par l'EPCC de Bibracte), il est nécessaire qu'ils soient repris lors des démarches d'élaboration ou de modification de PLUi (comme celle de la communauté de communes du Grand Autunois Morvan, pour sa partie classée en PNR).

Dans la mesure 13, la démarche de préserver les éléments du paysage et du patrimoine et d'intégrer les recommandations architecturales et choix des couleurs dans les documents d'urbanisme, était déjà engagée par les communes lors de l'élaboration des PLU. La modernisation des PLU va pouvoir intégrer les recommandations des brochures du PNR du Morvan dans les orientations d'aménagement et de programmation.

Pour les nouveaux PLU, il est désormais possible d'établir des prescriptions différentes entre les constructions existantes et les nouvelles, ce qui permettra de rendre plus opérationnelle la charte paysagère et architecturale.

En ce qui concerne la préservation des éléments de patrimoine, inscrite aussi dans la mesure 14, il est possible de les identifier dans les PLU et de définir des mesures permettant d'assurer leur conservation ou leur restauration. Le syndicat mixte du PNR peut donc jouer un rôle de conseil auprès des collectivités pour les aider dans cette démarche.



Une démarche en amont en commun avec les services instructeurs (DDT en général) semble nécessaire pour identifier les secteurs à enjeux où une attention particulière est à avoir lors de l'instruction et pour permettre la consultation du syndicat mixte du PNR lorsque c'est opportun. La pertinence d'une consultation systématique du syndicat mixte pose question, ainsi que la valeur juridique des avis qu'il rend s'ils ne sont pas suffisamment motivés pour être opposés aux pétitionnaires. Le travail en amont serait également utile pour définir une doctrine commune, notamment sur les hameaux, les écarts et l'intégration de nouvelles extensions dans le paysage traditionnel.

Dans la mesure 14, concernant l'engagement des communes à prendre en compte les patrimoines bâtis et naturels dans les documents d'urbanisme, par arrêté municipal si nécessaire également, il paraît plus pertinent d'inciter les communes à s'engager dans des démarches d'élaboration de documents d'urbanisme, plutôt que de passer par le biais d'un arrêté. En effet, au-delà d'être des documents d'urbanisme d'accueil des projets de territoires et d'être l'instrument de l'organisation spatiale, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) sont également de véritables outils de protection des patrimoines bâtis et naturels. Le document d'urbanisme à l'échelon intercommunal apparaît comme le plus adapté pour porter les politiques à enjeux telles la limitation de l'étalement urbain, la préservation des ressources naturelles, les volets transports et déplacements, les secteurs dédiés aux activités économiques, la prise en compte des énergies renouvelables,...

### **Remarques sur la circulation des véhicules à moteur**

Depuis plusieurs années, le syndicat mixte du PNR œuvre à améliorer l'organisation des fréquentations afin de concilier la protection du patrimoine naturel et le développement économique et social. Du fait de sa très grande accessibilité, ce vaste territoire qui abrite une flore et une faune remarquable, est devenu un site privilégié pour la pratique des sports de nature (pédestre, équestre, vélo tout terrain et motorisé).

Ces dernières années, la pratique des loisirs motorisés a connu un essor, créant de nombreux conflits d'usages, débats et verbalisations.

Dans le projet de charte, bien qu'il figure des dispositions relatives à la circulation des véhicules à moteurs, ces dernières s'articulent principalement autour d'un code de bonne conduite « pour une maîtrise des loisirs motorisés dans le Morvan ».

Au regard des missions que lui confère l'article L.362-1 du code de l'environnement, la nouvelle charte du PNR doit définir des orientations ou prévoir des mesures relatives à la circulation des véhicules à moteur visant à protéger les espaces à enjeux identifiés sur le plan de Parc, pour des motifs de préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel. Le plan de Parc annexé au projet de charte doit ainsi être précisé pour mieux identifier ces zones à enjeux en les relativisant par rapport à l'acceptabilité des milieux naturels et les activités de pleine nature. Cela permettrait de mieux visualiser si les arrêtés municipaux existants sont suffisants ou doivent être complétés.

Le syndicat mixte du PNR devra par ailleurs accompagner les communes concernées dans la réalisation et la mise en œuvre de plans de circulation afin d'organiser et de rationaliser la circulation des sports motorisés sur les zones à enjeux identifiées dans le plan de Parc et n'ayant pas encore pris d'arrêté municipal sur le sujet.

Cet outil permettra de rendre lisible la réglementation à l'échelle d'une commune ou d'une zone à enjeux, pour les utilisateurs, les élus et les autorités de police, en permettant de définir précisément quelles sont les voies qui peuvent être ouvertes à la circulation des engins motorisés au regard des enjeux de préservation des sites étudiés (la démarche du PNR des Ballons des Vosges peut servir d'exemple).

### **Remarques sur la publicité**

Afin que la ville d'Autun continue de disposer d'un règlement local de publicité (RLP) et que celle d'Avallon puisse en élaborer un, comme mentionné dans le projet de charte (p.43), il est nécessaire de

spécifier des dispositions relatives à la publicité au sein d'une orientation ou d'une mesure de la charte, conformément aux articles L.581-7 et 8 du code de l'environnement. Le RLP d'Autun devra être abrogé ou mis en compatibilité avec la charte dans un délai de 3 ans à compter de la date de publication du décret approuvant la charte révisée.

### **Remarques sur les activités physiques et sportives de pleine nature et sur le tourisme**

Les activités physiques et sportives dites de pleine nature fédèrent de nombreux acteurs publics et privés autour de partenariats appréciés et reconnus : fédérations et associations sportives, collectivités locales et territoriales, gestionnaires de sites, prestataires touristiques,... mais aussi administrations diverses (il convient à ce propos de remplacer dans les différents documents du projet de charte la « délégation régionale de jeunesse et sports » par la « direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale »).

Ces activités participent à l'aménagement du territoire, au développement du tourisme dans un souci constant de respect de l'environnement.

Le syndicat mixte du PNR du Morvan est reconnu garant de la mise en cohérence de ces activités, mais aussi animateur de réseaux d'acteurs pour développer, animer et valoriser son territoire à travers les activités physiques et sportives de pleine nature.

Ces activités répondent, par ailleurs, à la politique de développement maîtrisé des sports de nature, portée et encouragée par le ministère des sports.

Concernant le tourisme, les mesures de développement touristique prévues dans le projet de charte doivent montrer leur cohérence avec les programmes de promotion de l'offre construits au plan régional (le schéma régional de développement touristique prévoit un collectif « itinérance »).

Dans la mesure 22, dans les engagements de l'État, son rôle d'accompagnement des initiatives locales, en particulier en réponse aux appels à projets nationaux dans le champ du tourisme, pourrait être rappelé.

Veuillez croire, Madame la Présidente, en l'assurance de mes respectueux hommages.



Bernard SCHMELTZ



## ANNEXE

### Extrait des avis du CNPN et de la FPNRF

#### Remarques générales

- **CNPN** : La commission souhaite que le Parc veuille 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 l'association étroite du syndicat mixte aux acteurs de la société civile, comme ceux scientifiques et associatifs.

- **FPNRF** : La communication et la gouvernance devront être renforcées d'autant plus sur un territoire déjà vaste et qui s'étend encore afin de ne pas perdre en lisibilité.

La relation avec les trois « villes partenaires » pourrait encore être précisée.

Dans la première partie de présentation du projet, les 8 défis présentés dans la stratégie du territoire sont difficiles à rattacher à la charte. Un lien entre ces défis et le contenu du rapport permettrait de mettre en évidence les moyens utilisés pour répondre à ces défis. Cette partie comporte également des redondances avec les enjeux mis en avant par le diagnostic du territoire.

Concernant les moyens humains et financiers, il est important de noter que le Parc est propriétaire d'importants terrains et infrastructures, comme cela se constate couramment pour les parcs de 1ère génération. Se pose donc la question du financement de ces héritages. Il est précisé que « le Parc mobilisera des recettes propres liées à l'accueil à la Maison du Parc. »

Encore trop tôt à ce stade de la procédure, les projets de statuts modifiés ainsi que les éléments financiers devront être finalisés au plus tard avant la consultation des collectivités.

Le bureau [de la FPNRF] tient à rappeler l'importance de l'implication financière de tous les signataires de la charte afin de rendre opérationnel le projet.

Au sein de certains objectifs, on retrouve parfois des formulations qui relèvent de l'engagement plus que de l'objectif.

La distinction entre mesure prioritaire/nécessaire/stratégique est précisée p.49, c'était peut-être intéressant au moment de l'élaboration de la charte mais à ce stade ça ne fait que complexifier la lecture de la charte.

Il est prévu de « solliciter et de prendre en compte l'avis du Parc », vérifier que juridiquement cela ne soit pas une formulation excessive, dans le sens où la charte ne doit pas créer de règle de procédure supplémentaire (ex : engagement de l'Etat p.90). A priori, s'agissant d'un engagement volontaire d'un signataire de ce contrat qu'est la charte, cela ne devrait pas poser de problème.

Il sera important de s'assurer rapidement de la légalité des engagements de l'Etat sur les thématiques forêt et urbanisme. Le Bureau [de la FPNRF] soutient ces engagements forts et cette ambition tout à fait louable mais souhaite alerter le Parc sur ce risque de fragilité juridique de la charte.

Le paragraphe à la page 47 qui traite du SRADDET n'a pas nécessairement sa place au sein de cette introduction au projet opérationnel. Un encart spécifique au SRADDET est d'ailleurs déjà inséré dans le paragraphe sur la portée juridique de la charte, ce qui est tout à fait pertinent.



## **Remarques sur le Plan de Parc :**

- **CNPN** : Le plan de 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 (...) ».

- **FPNRF** : Le Plan de Parc n'est pas une annexe mais un élément constitutif du dossier au même titre que le rapport de charte. Le lien entre le Plan du Parc et le contenu des mesures peut encore être précisé afin de rendre opérationnel certaines mesures.

L'annexe 7 vient définir les légendes du Plan du Parc. Il est essentiel de retrouver ces définitions au sein même du rapport qui traite de ces sujets afin d'en faciliter la lecture et la compréhension.

Il est important que le lien entre le Plan et le rapport soit plus évident. Il faut un renvoi direct de l'un à l'autre. La légende doit reprendre les objectifs formulés dans le rapport de charte afin de faciliter la lecture du Plan. On doit retrouver la même formulation sur le Plan et dans le rapport. De même, au sein du rapport, il faudrait insérer les pictogrammes de la légende dans les fiches mesures correspondantes à la place ou à côté de la phrase « mesure territorialisée sur le Plan du Parc ».

Par exemple, sur le Plan, il est fait référence à des « fronts visuels » qui renvoient à la mesure 13, mais aucun objectif ne traite du « front visuel » en tant que tel dans cette mesure.

Dans la légende du Plan du Parc « Agir pour des paysages vivants de qualité », il est fait référence à des « lieux particuliers du Morvan », mais le lien avec le contenu des mesures 13 et 20 n'est pas évident. Il faudrait préciser dans les mesures concernées l'orientation qui découle de ce statut.

## **Remarques sur le dispositif de suivi-évaluation :**

- **FPNRF** : Le dispositif de suivi évaluation détaillé en annexe 9 pourrait encore être précisé notamment afin de préciser l'acteur qui sera en charge de fournir la donnée. Par ailleurs, pour les indicateurs de l'évolution du territoire, il faudra préciser un état zéro de référence afin de pouvoir évaluer l'évolution.

Dans la mesure 1, il est prévu la mise en place d'un observatoire du Morvan. L'animation de cet outil nécessitera l'investissement d'un chargé de mission dédié. Il est donc important de s'assurer du financement de ce poste.

## **Remarques concernant la préservation des paysages et du cadre de vie :**

- **CNPN** : 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.

- **FPNRF** : Une clarification devra être apportée sur la valeur juridique du cahier des paysages pour donner tout son sens au fil rouge Paysage.

Dans la mesure 13, afin de rendre opérationnel cet objectif transversal des paysages comme fil rouge, il est indispensable que soit bien formalisé l'engagement des collectivités à intégrer ces éléments dans leur document d'urbanisme et donc que des documents d'urbanisme soient élaborés rapidement là où il n'y en a pas encore.

Les communes et communautés de communes doivent s'engager à élaborer des documents d'urbanisme, une échéance de 3 ans devra être précisée. Elles doivent également s'engager à prendre en compte les objectifs de qualité paysagère détaillés dans le cahier des paysages.

Dans les engagements, il faudrait préciser les « recommandations architecturales » dont il est fait référence.

Dans la mesure 17 concernant les « sites d'exception », un engagement dans la préservation des paysages nocturnes est formulé. Il est nécessaire de préciser cette définition des « sites d'exception ».

### **Remarques concernant la protection de la biodiversité :**

- **CNPN** : La charte fait preuve d'une bonne prise en compte des enjeux de biodiversité.

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 (SCAP) 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 conseil scientifique régional du patrimoine naturel (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.

- **FPNRF** : Dans la mesure 9, le terme « porter une attention particulière » au sujet des zones d'intérêt écologique du Parc n'est pas assez fort au vu de l'enjeu associé à ces zones. Il faudrait introduire un engagement des communes à préserver ces zones dans leurs documents d'urbanisme.

Dans la mesure 10, il est nécessaire de définir les sites à haute valeur écologique. Il faudrait les identifier au Plan pour que cela soit opposable aux documents d'urbanisme, dans la mesure où les communes s'engagent à les intégrer. Il faudrait préciser la stratégie de préservation de ces sites, lister les existants et à titre indicatif ceux que le territoire prévoit de créer.



Le Plan de Parc identifie des « zones importantes pour la conservation des espèces pour lesquelles le Parc a une forte responsabilité » et des « zones d'intérêt écologique » ; il faudrait préciser s'il existe un lien avec les sites à « haute valeur écologique », et définir ces deux intitulés.

**Remarques concernant la forêt** (en dehors des points sur lesquels l'État émet un avis défavorable) :

- **CNPN** : 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,...).

- **FPNRF** : Il est important de bien faire la distinction entre les objectifs qui sont applicables aux propriétaires et gestionnaires de la forêt publique et ceux qui concernent la forêt privée et qui nécessitent donc un accord et une volonté des forestiers privés. Cela est bien précisé au niveau du rôle du syndicat mixte.

Le Bureau [de la FPNRF] encourage le syndicat mixte [du PNR] à poursuivre le dialogue et la concertation avec les acteurs du monde forestier, en faisant la démonstration permanente qu'il existe des modèles économiquement rentables et moins impactant pour l'environnement.

**Remarques concernant l'eau** :

- **FPNRF** : Dans la mesure 11, l'enjeu est de maintenir le bon niveau de qualité de l'eau. Il est prévu de promouvoir l'agriculture biologique, mais il faudrait également une animation importante auprès des forestiers et producteurs de sapins de Noël afin de les informer de l'impact sur la qualité de l'eau de certaines pratiques (coupes rases, pesticides,...).

**Remarques concernant l'agriculture** :

- **CNPN** : 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.

- **FPNRF** : Dans la mesure 25, il serait intéressant de préciser l'accompagnement du Parc sur la thématique de l'agro-écologie. Il est effectivement important d'accompagner le développement d'une agriculture diversifiée et l'ouverture de lieux d'accueil du public pour découvrir et déguster les productions locales.

Le [...] travail [de dialogue et de concertation réalisé par le syndicat mixte du PNR] doit être poursuivi avec le monde agricole, [en faisant la démonstration permanente qu'il existe des modèles économiquement rentables et moins impactant pour l'environnement.]



### **Remarques concernant la géologie :**

- **CNPN** : 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), et l'intégration de la géologie parmi les ressources patrimoniales valorisables dans le cadre de la mise en œuvre d'un tourisme durable (mesure 20).

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'inventaire national du patrimoine géologique (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 morvandieu.

### **Remarques concernant l'énergie :**

- **CNPN** : 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.

- **FPNRF** : La stratégie énergétique du territoire pourrait encore être précisée.

La stratégie concernant l'éolien mériterait d'être intégrée au rapport de charte associée à des engagements de l'Etat afin de la rendre opérationnelle.

Dans la mesure 13, la stratégie évoquée au point 3.4 du préambule (p.44-45) par rapport à l'implantation d'éoliennes, de photovoltaïques et de carrières devra être précisée ici pour la rendre opérationnelle. En particulier, concernant l'éolien, il est important de réintroduire les dispositions précisées à la page 45 au sein du rapport de charte et d'y accoler des engagements de l'État afin de rendre opérationnel ce sujet important.

Dans la mesure 23, il faudrait définir dans la charte ce que sont les « conditions d'excellence d'implantation » de l'éolien et du solaire. Des engagements plus précis, voire chiffrés, pourraient être insérés ici.

### **Remarques concernant l'urbanisme :**

- **FPNRF** : Dans la mesure 9, le terme « porter une attention particulière » au sujet des zones d'intérêt écologique du Parc n'est pas assez fort au vu de l'enjeu associé à ces zones. Il faudrait introduire un engagement des communes à préserver ces zones dans leurs documents d'urbanisme.

Dans la mesure 13, afin de rendre opérationnel cet objectif transversal des paysages comme fil rouge, il est indispensable que soit bien formalisé l'engagement des collectivités à intégrer ces éléments dans leur document d'urbanisme et donc que des documents d'urbanisme soient élaborés rapidement là où il n'y en a pas encore.

Les communes et communautés de communes doivent s'engager à élaborer des documents d'urbanisme, une échéance de 3 ans devra être précisée. Elles doivent également s'engager à prendre en compte les objectifs de qualité paysagère détaillés dans le cahier des paysages.

Il faudrait également préciser ce qui est entendu par « limiter les artificialisations du territoire et être particulièrement vigilant et soigneux dans les aménagements mis en œuvre » : si des zones sont à



préserver de toute artificialisation, par exemple les sites à haute valeur écologique, il faudrait le préciser et que ces zones soient identifiables au Plan.

L'État s'engage à transmettre dans les 10 jours tous les permis de construire du territoire. S'agissant d'un engagement volontaire d'un signataire, cela pourrait ne pas être considéré comme une règle de procédure supplémentaire, mais cela reste à vérifier juridiquement afin de ne pas fragiliser le document.

### **Remarques concernant la circulation des véhicules à moteur :**

- **CNPN** : Tous les arrêtés municipaux réglementant la circulation sont reportés sur le plan du 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'Etat, 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'Etat serait attendu.

- **FPNRF** : Il n'est pas précisé à la mesure 21 quelles sont les « zones à enjeux ». Le Plan identifie les communes dotées d'un arrêté réglementant la circulation. Il faudrait s'assurer que toutes les zones à enjeux nécessitant une réglementation soient couvertes.

A la page 44 du rapport de charte (1ère partie), on retrouve la liste des zones à enjeux. Il faudrait intégrer ces éléments au rapport.

### **Remarques concernant la publicité :**

- **CNPN** : 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.

- **FPNRF** : Il est nécessaire d'introduire des orientations ou des mesures relatives à la publicité afin de permettre à la ville d'Autun de maintenir son règlement local de publicité.

Il est prévu d'harmoniser les signalisations d'information locale (SIL). Il serait intéressant de proposer la réalisation d'un guide.

Page 43 et mesure 13 : il est prévu de ne pas permettre la réintroduction de publicité sur le territoire sauf dans les communes d'Autun et d'Avallon. Pour ce faire, et en application de la loi Biodiversité, codifiée au L.581-14 du code de l'environnement, il est attendu que la charte du parc contienne des orientations ou mesures relatives à la publicité.