

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 : MTE, DGALN/DEB, Tour Séquoia, 92055 La Défense cedex

Séance du 22 mars 2021

VOTE PAR VOIE DEMATERIALISEE

DU 13 AU 16 AVRIL 2021

AVIS DELIVRE AU MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE
PREALABLEMENT A L'AVIS SUR LE PROJET DE CHARTE DU PREFET DE
REGION RELATIF AU PARC NATUREL REGIONAL « ALPILLES »

Le Conseil national de la protection de la nature, 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 la 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 « espaces protégés » est saisie du projet de renouvellement de classement du parc naturel régional « Alpilles » au stade de l'avis sur projet de charte.

La Commission entend le rapporteur qui souligne que le projet de charte du parc des Alpilles s'appuie sur un travail approfondi et une concertation territoriale importante. L'extension du périmètre du Parc prévue dans le cadre de la révision ne correspond pas aux recommandations formulées en 2006 lors de l'avis final du Conseil mais correspond à un choix politique. Après une demande du Préfet dans son avis d'opportunité de reconsidérer ou mieux justifier le périmètre, le Parc a justifié son choix en particulier par l'absence de volonté de rejoindre le Parc naturel régional (PNR) chez

la majorité des communes concernées par les recommandations de l'avis final de 2006. Le rapporteur en comprend la pertinence dans le cadre de ce renouvellement. Son expertise sur le terrain, des 09 et 10 février 2021, atteste de l'implication des élus locaux et de la compétence des équipes techniques.

La Commission a entendu les représentants du préfet de région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Après avoir entendu la délégation des porteurs du projet, la Commission fait part des observations suivantes :

Elle reconnaît la qualité du dossier tant dans sa présentation et son contenu que dans l'argumentation apportée. Néanmoins, la priorisation des mesures à la fois en termes stratégiques et temporels nécessite d'être précisée. Cela est particulièrement le cas pour les mesures concernant la préservation de la biodiversité pour laquelle il manque une présentation d'une stratégie d'ensemble. L'ambition du Parc concernant sa contribution à la nouvelle stratégie nationale des aires protégées est insuffisante au regard à la fois des objectifs nationaux et des caractéristiques du territoire, majoritairement constitué d'espaces à haute valeur biologique soumis à de fortes pressions. Il constate également l'inachèvement du dispositif de suivi-évaluation et les nécessaires précisions à apporter, dans la présentation des mesures, quant au rôle du syndicat mixte, à certains engagements des signataires et aux modalités de travail avec les partenaires.

Ces observations ayant été formulées, le projet de charte nécessaire au renouvellement du classement du parc naturel régional « Alpilles » est mis au vote. Le résultat du **vote est le suivant :**

- 16 voix pour,
- Aucune voix contre,
- Aucune abstentions.

La Commission s'exprime donc favorablement sur le projet de charte et sur le renouvellement de classement du parc naturel régional « Alpilles » pour une durée de quinze ans.

Toutefois, cet **avis favorable est assorti de recommandations** dans le cadre de la finalisation du projet de charte, suivant la procédure qui régit l'instruction des projets de renouvellement de classement, selon l'article R. 333-6 du code de l'environnement modifié par le décret du 10 juillet 2017 relatif aux PNR :

La Commission rappelle les missions des PNR telles que mentionnées à l'article R. 333-1 du Code de l'environnement :

- Protéger les patrimoines naturel et culturel, et les paysages, notamment par une gestion adaptée,
- Contribuer à l'aménagement du territoire,
- Contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie,
- Contribuer à l'accueil, l'éducation et l'information du public,

- Réaliser des expérimentations ou être exemplaire dans les domaines précités.

En référence à ces missions, le projet de charte présenté en séance doit être finalisé au regard des recommandations suivantes :

Priorisation des actions, stratégie du Parc et engagements des parties prenantes

- Le nombre de mesures et de mesures prioritaires est adapté mais le raisonnement du choix des mesures prioritaires n'est pas explicité. Il est nécessaire de les lister dans le document et de montrer la stratégie globale qui sous-tend ces choix. La mise en correspondance des mesures avec les missions des parcs n'est pas suffisamment explicite le tableau des pages 54 et 55 en particulier n'apportant pas une information suffisante ;
- La charte, pour être opérationnelle, nécessite de présenter la priorisation temporelle à trois, six ou quinze ans de mise en œuvre des mesures et en particulier de ses dispositions majeures. Il est conseillé de réduire le nombre de sous-dispositions et de prévoir un paragraphe « actions prévues ou « premières actions prévues », le paragraphe « exemple d'actions » n'ayant pas lieu d'être formulé de cette manière;
- Le rôle du syndicat mixte pour chaque mesure nécessite d'être précisé. La reprise de mots clefs génériques à toutes les actions est totalement insuffisante ;
- Lorsqu'une mesure concerne des engagements spatialisés mentionnés sur le plan de parc, par exemple sur la préservation des cônes de vue cartographiés par la directive paysagère, il est recommandé d'inscrire le nom des communes concernées par les engagements ;
- Certains engagements sont à préciser sur la mission première des PNR qui est la préservation des patrimoines et des paysages (voir le paragraphe dédié au patrimoine naturel) ;
- L'Etat n'est pas signataire de la charte, il conviendrait d'inclure ses engagements dans un paragraphe intitulé « engagements des services et établissements de l'Etat » ;
- Partenaires identifiés et potentiels : la liste est souvent longue et sans précision des rôles. Sans figer les partenariats, il est recommandé de préciser les implications déjà prévues par les partenaires principaux du Parc.

Plan de parc

Le plan de parc, est à l'échelle 1/60 000ème, il est bien complété par 6 cartes thématiques au 1/350 000ème et des cartes dans l'annexe 4 consacrées au plan de maîtrise de la circulation motorisée.

- Cette traduction spatiale appelle une recommandation principale concernant la représentation des sites potentiels à étudier pour répondre à la stratégie nationale pour les aires protégées. La légende retenue n'est pas adaptée, elle les rend peu visibles et en arrière-plan des autres thèmes. Il est important d'améliorer cette légende de façon à rendre ces sites plus repérables en utilisant par exemple une représentation surfacique simplifiée (ellipses ou polygones) correspondant à

l'enveloppe des sites mentionnés dans la charte, sans pour autant définir de façon prématurée à ce stade des périmètres précis.

- La sous-disposition « Préserver de tout projet de type grand éolien et centrale photovoltaïque au sol à caractère industriel les paysages naturels remarquables de la DPA et cônes de vue, réservoirs de biodiversité et corridors » de la mesure 3.3.2, considérée comme une disposition pertinente à intégrer dans les documents d'urbanisme, pourrait faire l'objet d'une représentation propre sur un plan ou un cartouche du plan (la représentation actuelle sous forme d'une addition d'autres éléments de légende n'est pas satisfaisante).

Dans le détail nous formulons également les recommandations suivantes :

- Mesures 2.1.2, 2.3.1, 2.3.2 : le jaune représentant les zones où « stopper la consommation des terres agricoles » concerne-t-il toute la surface du parc ou y-a-t-il confusion avec un jaune utilisé en fond de carte ?
- 4 éléments de légende n'ont pas été retrouvés sur le plan : « améliorer la gestion des déchets agricoles » et les 3 pictogrammes de la « sobriété et efficacité énergétique ». Dans l'hypothèse où il s'agit de mesures applicables à l'ensemble du territoire, leur représentation en légende du plan de parc n'est pas adaptée considérant que le plan a vocation à localiser graphiquement les mesures. Il s'agirait de préférer l'identification et la localisation des secteurs visés en priorité.
- « Développer les pistes cyclables sur l'ensemble du territoire » : la légende laisse supposer qu'il s'agit de l'ensemble du territoire, alors que le pictogramme semble indiquer des itinéraires préférentiels. Il convient de lever l'ambiguïté et si possible de repérer les itinéraires en projet.

Affichage publicitaire

La persistance d'une pollution visuelle liée à la publicité nécessite une mobilisation forte de l'ensemble des signataires et des partenaires, des communes à l'Etat. Si le Parc a réalisé des travaux importants sur le sujet, la mise en œuvre peine à suivre. Cette mobilisation pourrait être affirmée plus fortement dans la charte.

Circulation des véhicules à moteur

Pour la circulation des véhicules, le bilan de la charte précédente en termes de traduction en réglementations communales est positif mais reste cependant limité. Le conseil encourage le Parc à continuer ses efforts, à la fois en matière d'élaboration d'arrêtés municipaux mais aussi en termes de police de l'environnement et de mesures préventives (informations et aménagements de contention).

Patrimoine naturel

- La charte doit être améliorée pour présenter une stratégie structurée et explicitée de préservation, de gestion de la biodiversité et de prise en compte de cet enjeu dans l'évolution des activités : poser un diagnostic appuyé sur les connaissances disponibles sur les espèces et habitats prioritaires, sur les continuités écologiques mais aussi sur la structuration spatiale globale du territoire et sur les transformations des activités ; hiérarchiser et prioriser des mesures et

dispositions ; adopter un phasage stratégique isolant en particulier le temps de l'étude et du diagnostic de celui de la mise en œuvre de différentes formes de gestion et de protection ; définir des objectifs quantitatifs, indicateurs de suivi et d'évaluation... Un angle d'attaque structurant pourrait être la question de la méthode et de la stratégie pour prendre en compte, dans la gestion, cette mosaïque dynamique, fine et intime de la diversité de milieux naturels, agricoles, forestiers et de ses déterminants à la fois naturels et humains. Cette approche par la notion de mosaïque permettrait aussi de faire le lien avec le paysage et l'évolution des activités.

- La mesure relative aux continuités écologiques (mesure 1.1.5), dont l'objet est notamment de contribuer à la nouvelle stratégie nationale des aires protégées, doit être identifiée parmi les mesures « phares » pour répondre à la fois au nouveau statut d'aires protégées des parcs naturels régionaux et aux enjeux locaux relatifs aux menaces sur la richesse du territoire.
- L'objectif de 2000 hectares en aires protégées terrestres, mentionné dans les indicateurs, nécessite d'être revu à la hausse, puis défini clairement comme un objectif à atteindre, et traduit dans les engagements des parties prenantes.
- En parallèle d'objectifs chiffrés plus ambitieux, la contribution du Parc à l'extension du réseau d'aires sous protection forte nécessite de préciser comment les sites prioritaires ont été identifiés et leur niveau de prise en compte des ZNIEFF de type 1 du territoire. Pour chaque site potentiel concerné il est demandé de préciser les types d'outils envisagés, en précisant a minima s'il s'agit de mettre en place des moyens réglementaires de protection et/ou de gestion, en formulant les engagements correspondants pour les communes, le département (en lien avec sa politique ENS) et les différents partenaires concernés, la charte devant être un document engageant et un point d'appui solide pour le travail des équipes techniques.
- Comme mentionné dans le paragraphe consacré au plan de Parc, la représentation graphique des sites potentiels de protection forte identifiés nécessite davantage de visibilité.
- D'autres thématiques, en particulier dans la mesure sur la nature ordinaire méritent d'être envisagées : accueil de la biodiversité dans le bâti, espèces messicoles, espèces exogènes envahissantes et information sensibilisation sur les pièges involontaires pour la faune sauvage (poteaux, clôtures, ...).
- La Commission recommande également d'enrichir le plan de parc et la charte d'une présentation du patrimoine géologique du massif : pour cela il importe de compléter l'encart n°2 du plan de parc et de préciser comment ces éléments du patrimoine naturel sont pris en compte dans la stratégie de préservation.

Urbanisme

- Il est attendu de la charte qu'elle fixe un objectif chiffré de consommation foncière, plus ambitieux que celui fixé par le SRADDET et plus clair que l'objectif de « stopper la consommation des terres agricoles » ;
- La prédominance de l'habitat individuel sur le territoire des Alpilles et la nécessaire densification du bâti pour limiter la consommation foncière nécessitent que la charte affirme davantage sa stratégie en faveur des alternatives à la maison individuelle, en résidence principale comme secondaire, et qu'elle fixe des objectifs chiffrés de densification avec indicateurs associés ;
- Les communes doivent s'engager à élaborer ou réviser leurs documents d'urbanisme de façon à garantir leur compatibilité avec la charte et son plan dans les délais légaux.

Agriculture

- Les diverses mesures relatives à l'agriculture nécessitent de préciser les implications et modalités de coopération entre le parc et les partenaires compétents, considérant que la qualité de ces partenariats est la condition de la réussite des actions prévues dans la charte ;
- En matière foncière, il est conseillé de développer les partenariats avec la SAFER en particulier dans un premier temps pour faire un état des lieux et ensuite pour participer à l'élaboration de son plan d'action quinquennal ;
- Les dispositions sont bien sériées en associant promotion des pratiques agroécologiques, accompagnement à la conversion à l'agriculture biologique, développement de circuits locaux et ouverture sur l'alimentation.

Protection de la ressource en eau (mesure 1.3.2)

C'est un thème nouveau sur lequel le Parc souhaite s'engager pour aller vers une gouvernance globale et partagée de l'eau. Les recommandations portent sur le besoin de préciser le rôle du syndicat mixte, la façon dont il pourra être reconnu progressivement dans son rôle d'animateur global et la nécessaire prise en considération de la compétence GEMAPI et du SDAGE auxquels il n'est pas fait référence.

Energie et changement climatique (orientation 3.3)

C'est désormais un sujet important pour les nouvelles chartes de PNR.

- La charte précise que la thématique est très transversale et imprègne l'ensemble des mesures mais la Commission recommande d'expliquer la stratégie globale sur la thématique et de proposer une clef de lecture de sa transversalité plus opérationnelle que le tableau pages 54-55.
- Les dispositions concernant la réduction de la consommation énergétique (mesure 3.3.1), la mutation des mobilités (mesure 3.3.3) semblent pertinentes mais elles sont nombreuses. La mesure 3.3.2 sur le développement des énergies renouvelables semble faire référence dans son introduction principalement à la biomasse puis les dispositions évoquent ensuite des solutions très variées, méthanisation, solaire, hydroélectricité, géothermie. Sur la thématique de l'énergie les sous-dispositions sont donc vraiment nombreuses, elles ne sont pas hiérarchisées, les indicateurs cibles ne sont pas renseignés, le rôle du parc parmi

les acteurs nombreux sur ces sujets n'est pas précisé. Il est donc impossible d'aller plus loin dans l'évaluation du projet. Tout en gardant la souplesse nécessaire sur un enjeu émergent, la charte finale et son plan prévisionnel de financement devront être cependant plus précis que la version actuelle.

- Sur cette thématique, voir également les éléments donnés dans le paragraphe « plan de parc ».

Tourisme, fréquentation et sur-fréquentation

- A ce stade, sauf pour la circulation motorisée, la mesure privilégie la sensibilisation et l'information mais aussi l'encadrement des manifestations sportives. En fonction de l'évolution de la fréquentation, du développement des nouveaux sports de nature, de l'impact des actions du Parc, mais aussi du contexte réglementaire national, il est recommandé au Parc de ne pas hésiter, dans son accompagnement des communes, à promouvoir une limitation à l'accès à certains sites et de certaines pratiques.

Dispositif de suivi et évaluation

- Pour être efficace, le comité de pilotage-évaluation nécessite d'être davantage ouvert sur des partenaires extérieurs et doit être doté d'une autonomie fonctionnelle vis-à-vis du syndicat mixte (approbation par vote anonyme du rapport d'activité, délégation à ce comité de la responsabilité de la validation de l'évaluation).
- Le système d'indicateurs nécessite encore un travail important. Certains indicateurs sont approximatifs, d'autres pas ou peu en rapport avec les actions du Parc et leurs impacts potentiels sur le territoire. Le choix des indicateurs doit privilégier les indicateurs de résultats en relation avec les actions du Parc. Même si cela n'a pas un caractère obligatoire, des valeurs intermédiaires à 3 ans et à 6 ans seraient très utiles pour préciser la temporalité de la mise en œuvre des mesures de la charte et faire les ajustements en cours de mise en œuvre.

Gouvernance

- Le projet de charte montre un souhait apprécié d'un engagement plus fort des citoyens et de l'ensemble des élus du territoire. Pour mieux présenter les évolutions prévues et mieux gérer la complexification induite, la réalisation d'un schéma spécifique dans la charte, permettant de clarifier les rôles de chacun et garantir la complémentarité et le bon fonctionnement des différentes instances apparaît nécessaire. Le CNPN encourage le Parc dans cette voie et rappelle que les modalités de l'implication citoyenne, pour être efficaces, doivent elles-mêmes être construites avec les citoyens. L'échange sur le « comment travailler ensemble » est une première étape indispensable, ce pourquoi la charte a tout intérêt à laisser sur ce point de la souplesse dans ses dispositions
- Les relations avec les territoires environnants le Parc (mesure 4.3.2) restent peu précises. Il est conseillé de préciser les thématiques de collaboration envisagées non seulement pour les villes portes mais aussi pour les communes du périmètre d'investigation. Une volonté plus affirmée de développer une concertation dans une perspective d'adhésion éventuelle à une future charte en 2037 pourrait être affichée.

Le président de la
Commission Espaces Protégés



Roger ESTEVE

Roger ESTEVE