

**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 17 mai 2022

**AVIS DELIVRE AU MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE
PREALABLEMENT A L'AVIS DU PREFET DE REGION SUR LE PROJET DE
CHARTRE RELATIF AU PARC NATUREL REGIONAL « VERDON »**

Pour le Conseil national de la Protection de la Nature et par délégation, la commission Espaces protégés 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 du Conseil national de la Protection de la Nature est saisie du projet de renouvellement de classement du parc naturel régional « Verdon », au stade de l'avis sur le projet de charte.

La Commission entend en séance la sous-préfète de Castellane, représentante de l'Etat sur le territoire du Verdon, qui salue le rôle du parc sur le territoire et l'avis à venir du CNPN pour l'élaboration de l'avis du préfet.

La Commission entend également la délégation des porteurs du projet, puis ses rapporteurs qui rappellent les principales caractéristiques du territoire et synthétisent leur rapport établi à la suite de leur visite de terrain s'est tenue du 8 au 10 avril 2022. Celle-ci a été d'une grande qualité quant à la nature et l'étendue des sujets traités, celle des intervenants mobilisés auprès desquels ils ont pu avoir réponse à leurs diverses questions.

Après ces auditions et discussions en interne, la Commission fait part des observations suivantes :

Le PNR constitue une force de coordination, de cohésion et de synergie pour le territoire. Ce pôle d'expertise et de compétence joue un rôle essentiel dans l'information, l'éducation et la sensibilisation à la vocation d'intérêt général de cet espace naturel protégé et dynamique et de son patrimoine historique et culturel. La Commission reconnaît l'important travail de concertation et de rédaction qui a été produit pour aboutir au document présenté. Elle remarque l'effort de prise en compte de tous les défis et enjeux auxquels le territoire doit répondre et la recherche d'un équilibre entre les sensibilités et points de vue présents dans les collectivités signataires de la charte au territoire élargi.

La Commission regrette néanmoins que la charte, très dense, soit d'un accès difficile : la complexité de sa structure est un obstacle à sa compréhension générale et à son appropriation par les acteurs du territoire. Le contenu est hétérogène, certaines orientations étant clairement expliquées, quand d'autres nécessiteraient un effort de clarification et simplification. Il y a eu un parti pris de catalogage des engagements et des mesures à adopter et des acteurs à mobiliser, sans souci d'une articulation claire : il conviendrait de tout réécrire et de tout réarticuler mesure par mesure et non pas de manière globale comme cela est proposé, en distinguant bien dispositions et sous-dispositions. L'ensemble y gagnerait certainement en lisibilité, les acteurs en guide de compétences et la charte en applicabilité, ce qui est d'autant plus nécessaire que son respect conditionne la légalité de nombreuses mesures sur le territoire du PNR. La Commission ne peut qu'encourager à cet indispensable effort de réécriture afin de ne pas fragiliser l'application de la charte. Elle insiste à ce propos sur la nécessité d'une formulation impérative et sans ambiguïté des engagements des parties prenantes, par l'emploi de verbes à l'infinitif et de formules claires et volontaires, comme « intégrer » au lieu de « prise en compte ».

La Commission note la volonté de donner le changement climatique comme fil directeur à la stratégie du parc pour les 15 prochaines années. Elle tient à relever que cette ambition ne doit cependant pas se substituer aux objectifs propres aux parcs naturels régionaux, notamment en matière de protection des espaces naturels, ni masquer les autres changements globaux qui sont à l'œuvre, en termes de biodiversité notamment. Elle souligne enfin que cette approche nécessite d'aborder autant les aspects liés à l'atténuation du changement climatique qu'à ceux liés à son adaptation. Il convient donc, d'une part, de renforcer l'argumentaire des liens entre les éléments traités par la charte et l'atténuation et l'adaptation à ces changements, et d'autre part, pour mieux prendre en compte la réalité de certains sujets traités par la charte, de prendre en compte plus largement des enjeux complémentaires liés aux autres changements globaux comme la biodiversité et intégrité des écosystèmes ou les pollutions

La Commission apprécie l'effort d'identification de sites potentiels de création d'aires protégées, mais considère que les mesures et engagements associés ne sont pas à la hauteur de la responsabilité d'un parc naturel régional expérimenté dans le nouveau

contexte de la Stratégie nationale des aires protégées et de son décret d'application sur les zones de protection forte. Des engagements plus formels sont attendus.

Après délibération, la Commission émet un avis favorable par 14 voix pour, 1 abstention et 1 vote contre sur le projet de charte.

Cet avis favorable est toutefois assorti de recommandations dans le cadre de la poursuite de l'instruction du projet de charte selon la procédure prévue à l'article R. 333-6 du code de l'environnement.

La Commission, suivant la note technique du 7 novembre 2018 relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux (PNR) et à la mise en œuvre de leurs chartes, rappelle que *« les critères de classement ne diffèrent pas selon qu'il s'agit d'un premier classement ou d'un renouvellement de classement, même si dans ce dernier cas ils s'apprécient également au regard du bilan de la mise en œuvre de la précédente charte et de ses effets sur l'évolution du territoire »*.

La Commission tient aussi à rappeler les missions des PNR telles qu'elles sont précisées à l'article R. 333-1 du Code de l'environnement, qui doivent guider la rédaction de la charte :

- 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 à être exemplaire dans les domaines précités.

La Commission considère que la mission de protection d'un PNR constitue le socle de son action sur laquelle reposeront les contributions et les réalisations prévues. Le PNR mène ainsi une action de développement durable découlant - et s'appuyant sur - des fondamentaux de protection des patrimoines naturels, culturels et historiques et des paysages qui caractérisent l'authenticité de son territoire et l'originalité de son projet.

En référence aux missions des parcs naturels régionaux, le projet de charte présenté en séance doit être finalisé au regard des recommandations et réserves suivantes, afin de poursuivre son instruction administrative dans le cadre des articles R. 333-6 et suivants du code de l'environnement.

Patrimoine naturel

La Commission insiste sur le rôle majeur du parc et de sa charte au stade de son troisième renouvellement s'agissant de la création d'aires protégées fortes ou la mise en place d'une gestion conservatoire sur les sites d'intérêt écologique majeur. Elle recommande d'assortir les sites potentiels identifiés d'une représentation graphique des périmètres potentiels (même approximatifs) au plan de parc, de définir les intentions de protection ou de gestion, d'inscrire les engagements des communes, des départements des Alpes-de-Haute-Provence et du Var, de la région PACA et de l'Etat, de hiérarchiser les sites en

fonction des priorités de mise en œuvre, d'inscrire chaque projet dans un calendrier prévisionnel et de compléter les indicateurs d'objectifs chiffrés de création d'espaces protégés et gérés, à mi-parcours et à 15 ans.

La Commission reconnaît l'engagement du parc pour gérer les conflits d'usages sur les cours d'eau du territoire, en particulier le Verdon. Pour poursuivre dans la voie d'une préservation des espèces et habitats fragiles, la Commission recommande de poursuivre le suivi des résultats de la protection en cours via l'arrêté de protection de biotope « Apron du Rhône » avec des indicateurs biologiques et socio-économiques permettant d'objectiver les résultats et de parvenir à une meilleure appropriation des enjeux par les acteurs économiques concernés, qu'il faut associer le plus possible à toutes les actions de protection.

La Commission recommande de renforcer la charte pour les aspects de connectivité écologique (trame verte et bleue) en tenant compte du SRADDET qui a substitué sur ce point le SRCE, mais également de la réalité matérielle de ces continuités, même si elles ne sont pas reprises dans la planification instituée :

- en indiquant sur le plan de parc les ruptures de continuité à résorber en priorité,
- en précisant les engagements des communes et intercommunalités concernées, au regard notamment des obligations prévues dans le cadre de l'établissement et de la révision des documents d'urbanisme (création d'espaces de continuité écologique, not.) ;
- en fixant des objectifs intermédiaires et à 15 ans assortis d'indicateurs pertinents : nombre et longueur de corridors écologiques, obstacles réduits ou supprimés, espèces patrimoniales concernées, actions de protection...

La Commission relève que la réduction de la pollution lumineuse est traitée dans la charte dans le cadre des économies d'énergie. Cette mesure devrait être davantage considérée pour ses bénéfices pour la faune et le paysage nocturne, par exemple par une inscription dans les mesures relatives à la protection des espèces et de leurs habitats. Un renforcement de la promotion des pratiques durables de gestion de l'éclairage public et de l'accompagnement des communes dans leurs démarches en ce sens serait souhaitable afin d'augmenter le nombre de collectivités impliquées.

La Commission constate que le sujet des grands prédateurs est abordé exclusivement comme une contrainte pour les activités pastorales. Elle recommande d'y associer la valorisation des apports écosystémiques, culturels et patrimoniaux qui justifient la protection du loup, en lien avec le regard des habitants.

La Commission recommande de promouvoir davantage, l'outil « espaces boisés classés » des PLU auprès des communes et intercommunalités, pour protéger comme patrimoine paysager les forêts, boisements et éléments ligneux de la trame bocagère, via une disposition spécifique, des engagements des collectivités adhérentes et un indicateur correspondant.

La Commission recommande de renforcer l'ambition de la charte en matière de préservation des sols pour 2039, à travers une valeur cible de teneur en matière organique du sol des parcelles s'inspirant de l'objectif « 4 ‰ » du programme des Nations Unies « *Décennie pour la Restauration des Ecosystèmes 2021-2030* ».

Géodiversité

La Commission souligne que le projet de charte met en avant à juste titre l'importance du patrimoine géologique dans l'emprise du Parc et décrit en détail une mesure spécifique qui concerne la préservation et la valorisation de la géodiversité dans ses différentes composantes. L'importance de ce patrimoine géologique est aussi reconnu par la Réserve naturelle nationale géologique de Haute-Provence qui couvre en grande partie le PNR du Verdon.

Le projet de charte et sa mesure 5.4 qui détaille les dispositions pour préserver et valoriser la géodiversité, devraient spécifier plus en détail les mesures qui seront prises pour renforcer les complémentarités entre le PNR du Verdon et la Réserve naturelle nationale géologique de Haute-Provence gérée par le Département des Alpes de Haute-Provence et limiter les doublons.

La Commission recommande également de prévoir une mesure proscrivant l'urbanisation des sites géologiques présentant un fort intérêt, avec représentation au plan de parc.

Urbanisme

La charte s'inscrit dans la temporalité de l'objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces dans les dix prochaines années (2021-2031), promu par la loi « Climat et résilience » de 2021. Afin de satisfaire pleinement la nouvelle politique nationale « Zéro artificialisation nette » (ZAN) de densification et de protection des sols, la Commission recommande de fixer des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation pour suivre les performances du territoire du parc au regard de l'objectif national ZAN et prévoir une mesure de soutien aux actions expérimentales de réhabilitation des sols artificialisés.

La Commission recommande de veiller à la préservation de la qualité et de l'identité du bâti sur le territoire par des règles architecturales à intégrer dans les documents d'urbanisme.

La Commission souligne la nécessité de rappeler l'articulation des documents d'urbanisme avec les autres dispositions en matière de planification (not. avec les dispositions du SRADDET), ainsi que les temporalités à respecter (mise en compatibilité sous un délai de 3 ans les PLU avec les dispositions de la charte).

Energie

Le développement de l'énergie photovoltaïque sur le territoire du parc constitue un enjeu majeur. La charte doit concourir à la maîtrise de l'implantation des projets industriels fortement consommateurs d'espaces, à minimiser les effets de la transition énergétique pour les paysages, le patrimoine naturel, les surfaces agricoles et forestières, et afficher une ambition supérieure sur la planification territoriale des projets, sous la forme de sites d'implantation potentiels identifiés au plan de parc et en dehors desquels les projets n'auraient pas vocation à s'implanter, ainsi que d'un engagement des signataires à consulter systématiquement le parc lors de l'instruction des dossiers. En parallèle, les communes doivent s'engager à faciliter autant que possible l'installation de panneaux

solaires sur les surfaces déjà artificialisées, notamment les parkings, en s'appuyant sur des objectifs chiffrés et un calendrier pour l'identification rapide des sites potentiels et l'éventuelle adaptation des documents d'urbanisme.

Agriculture

La Commission apprécie l'investissement du parc en faveur des enjeux d'agriculture durable, notamment par la démarche REGAIN. Elle recommande néanmoins une hausse des ambitions, s'agissant en particulier des surfaces en agriculture biologique, dont l'augmentation doit être significative dont l'objectif doit être renforcé.

La Commission souligne également que les difficultés liées à l'approvisionnement en eau à des fins d'irrigation ne doivent pas être le prétexte d'un affaiblissement des ambitions en matière de protection de la ressource et de son caractère de biotope. La charte doit également se faire l'écho de la volonté d'intégration paysagère des ouvrages nécessaires au stockage d'eau.

Paysages

Il apparaît important à la Commission de préciser sur quels moyens peut s'appuyer l'ambition de « faire du paysage un préalable à tout projet » et de partager « une culture commune du paysage ». Cela suppose en particulier disposer de données sur l'évolution des paysages à différentes échelles de temps et de faire émerger la pluralité des regards portés sur le paysage, ainsi que des aspirations, en la matière, des populations concernées (cf. la Convention européenne du paysage). La charte devrait être plus précise à propos de ce qui a été entrepris en ce sens. De la charte ressort, par ailleurs, une vision de la valeur des paysages qui tend à se confondre avec leur valeur touristique, la dimension visuelle et pittoresque étant privilégiée. Il serait important de questionner et de préciser les rapports existants entre valeur des paysages, biodiversité et pratiques d'exploitation des ressources du territoire ; autrement dit de regarder aussi le paysage comme témoignant d'un rapport évolutif entre les sociétés locales et la nature.

Publicité extérieure

La Commission recommande de prévoir une mesure spécifique relative à la publicité extérieure comportant des orientations précises à destination des communes et de renforcer singulièrement cette thématique dans la charte, au regard des enjeux paysagers : traitement de l'insertion paysagère, détermination de secteurs d'exclusion, liste de dispositifs interdits notamment lumineux, calendrier de mise aux normes et de suppression des points noirs paysagers et dispositifs illégaux. Un ou plusieurs indicateurs devraient être prévus : nombre d'initiatives des collectivités, actions de résorption effective de la publicité illégale.

La Commission relève par ailleurs que les règlements locaux de publicité sont présentés dans la partie des engagements à portée réglementaire, mais qu'il n'y a rien par la suite en termes de dispositions et d'engagements. Il conviendrait que soit rajoutée dans les orientations de la charte une disposition (ou une mesure) spécifique sur ces règlements avec les engagements correspondants, dont celui de reprendre les critères de leur établissement, d'appliquer la nouvelle compétence des maires et des présidents d'EPCI en termes de pouvoirs de police de contrôle des panneaux publicitaires, de manière générale

sur leurs territoires avec ou sans règlement local de publicité.

Véhicules à moteur

La Commission recommande de renforcer les mesures destinées à encadrer les activités motorisées, notamment par la mise en place d'itinéraires dédiés, l'adoption de dispositifs plus fermes d'interdiction et pas seulement des mesures d'accompagnement, et la définition des zones de quiétude. Il lui semble important que la charte rappelle que les maires disposent de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la charte pour assurer cette maîtrise de la circulation des véhicules terrestres à moteur.

Gouvernance

La commission remarque la volonté du parc d'accroître la place des citoyens dans la mise en œuvre de la charte. Néanmoins elle considère que les objectifs énoncés manquent de précisions et nécessitent un travail supplémentaire pour démontrer les intentions concrètes de la charte et de ses signataires en la matière, concernant en particulier « l'expérimentation des approches plus ascendantes ».

Le président de la
Commission Espaces Protégés

