



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature

Direction de l'eau et de la biodiversité

Sous direction des espaces naturels

Bureau de l'intégration de la biodiversité dans les territoires

Paris, 06 MAI 2009

**Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie,
de l'énergie, du développement durable
et de l'aménagement du territoire**

à

Monsieur le Préfet de la région Alsace,
Préfet coordonnateur pour le parc naturel
régional des Ballons des Vosges

Référence :

Vos réf. :

Affaire suivie par : Vincent JANNIN

vincent.jannin@developpement-durable.gouv.fr

Tél. 01 42 19 19 51 – Fax : 01 42 19 19 78

Avis intermédiaire sur le projet de charte du parc naturel régional des Ballons des Vosges dans le cadre du renouvellement de son classement.

Les trois régions Alsace, Lorraine et Franche-Comté ont engagé la révision de la charte du parc naturel régional des Ballons des Vosges en vue du renouvellement de son classement, qui vient à expiration le 6 juin 2010, après avoir été prolongé de deux ans par décret du 22 mai 2008.

Le projet de charte du parc a été validé par les trois régions et m'a été transmis en vue de recueillir l'avis intermédiaire du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Pour élaborer cet avis, le ministère a consulté les structures qui, en phase finale de la procédure, formuleront des avis. Vous trouverez donc ci-joint, pour information :

- l'avis intermédiaire du Conseil national de la protection de la nature, rendu en séance du 20 janvier 2009,

- l'avis intermédiaire de la fédération des parcs naturels régionaux de France, rendu lors d'un bureau en date du 25 février 2009.

Par ailleurs, vous m'avez communiqué par courrier du 22 avril 2009 votre analyse du projet et une synthèse des avis recueillis auprès de vos différents services. J'approuve les recommandations qui y figurent, qui complètent les avis ci-joints, ainsi que les modalités de travail prévues pour leur prise en compte.

Je vous demande de bien vouloir transmettre ces avis à la Région et au Parc qui, avec votre appui, finaliseront le projet de charte en prenant en compte ces observations. Je considère que l'implication et la participation de vos services sur ce dossier, ainsi que ceux des deux autres régions, ont été excellentes.

**Présent
pour
l'avenir**

www.developpement-durable.gouv.fr

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

Evaluation de la période de classement écoulée

Etudes préalables fournies à l'appui du dossier

Le dossier proposé en avis intermédiaire comprend un document intitulé « pré-diagnostic stratégique », qui peut être assimilé à l'analyse de l'évolution du territoire demandé par le code de l'environnement, et un « bilan de la mise en œuvre de la charte », qui correspond à l'évaluation de la mise en œuvre de la charte demandée également par le code.

Ce bilan repose souvent sur des données anciennes (période 1990-1999) qui correspondent à la charte précédente. En ce qui concerne le patrimoine naturel, la forte régression des populations de Grand Tétrás (-61% de 1989 à 2004), animal emblématique et espèce parapluie, est le fait le plus marquant, même s'il semble contrebalancé par l'évolution positive d'autres espèces (Faucon Pèlerin, Pie Grièche, Grand Duc).

Ces faits, rapidement cités, ne sont toutefois pas suffisamment analysés ni mis en perspective avec l'action du parc.

Pour l'évaluation de la charte précédente, le principe retenu d'afficher des « pourcentages de réalisation » des actions du syndicat mixte prévues par la charte est fortement réducteur par rapport à l'évaluation de la mise en œuvre de l'ensemble de la charte. Il ne permet pas, en l'état, de mesurer l'implication des partenaires, ni de nourrir la réflexion sur l'évolution de la charte de façon satisfaisante.

Bilan de la charte actuelle

Les points positifs qui sont à mettre à l'actif du parc lors de la période de classement qui s'achève ne sont pas toujours bien mis en valeur dans ce bilan :

- la mise en place d'une navette pour l'accès aux crêtes
- les programmes de réouverture du paysage
- la contribution à divers projets d'aménagement, comme le col de la Schlucht
- l'accueil du public dans les réserves
- la réalisation de PLU intercommunaux
- la réalisation d'un guide sur la publicité et les enseignes

Le parc est un point d'appui et de relais pour la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de préservation des espaces naturels et de la biodiversité :

- en ce qui concerne Natura 2000, le PNR élabore les documents d'objectifs et assure la mise en œuvre des actions prévues sur ces sites. Toutefois, cette collaboration a présenté quelques difficultés au départ, liées au recours intenté par les communes de la Bresse et de Cornimont contre la désignation de la zone spéciale de protection pour les oiseaux (ZPS). Il serait souhaitable que ces communes, si elles souhaitent rester dans le parc, manifestent à l'avenir davantage d'intérêt pour la préservation de leur patrimoine naturel, et j'invite le parc à finaliser ces documents très attendus.

- en ce qui concerne les réserves naturelles, le parc en sa qualité de gestionnaire, assure un très bon suivi des espaces sous sa responsabilité.

Ce bilan favorable sur certains points, notamment en ce qui concerne la gestion des espaces naturels remarquables en lien avec l'Etat, s'accompagne de résultats plus mitigés dans les parties habitées, notamment en fond de vallée, dès lors que les actions concernées engagent la responsabilité des communes, et malgré le travail de pédagogie et d'accompagnement important déployé par l'équipe du PNR.

Même sur les Hautes Vosges, cœur de nature et de biodiversité du parc, sur lesquelles il a concentré ses objectifs et son action, la charte reconnaît p. 136 et 137 que « le parc n'a pas encore réussi à faire dépasser certains antagonismes et à mobiliser l'ensemble des acteurs institutionnels, socioprofessionnels et associatifs » et que « les conditions ne sont pas réunies pour l'engagement d'un projet partagé ».

Il est dommage que le bilan de la charte n'ait pas été plus loin dans l'analyse de ces difficultés, afin de nourrir la réflexion sur la nouvelle charte. En effet, il semble que les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de la charte, à peine évoquées dans le bilan, se traduisent dans le projet de nouvelle charte par l'abandon des principes et des moyens d'action qui n'ont pas donné satisfaction, sans explication, et sans qu'ils soient toujours remplacés par de nouvelles dispositions. Il en résulte un sentiment d'affaiblissement généralisé des dispositions, accentué par le volume et la difficulté de lecture du projet de rapport.

Périmètre d'étude

Vu les difficultés posées par la taille actuelle du parc, l'extension du périmètre d'étude à une dizaine de communes pose question. Ni les délibérations des régions, ni le dossier d'avis intermédiaire ne comportent d'argumentaire sur la nécessité de l'intégration de ces communes, tant sur leur patrimoine naturel, culturel et paysager que sur les avantages du « renforcement de la cohésion du projet à l'échelle intercommunale » invoqué en légende de la carte.

En conséquence, je ne peux que soutenir les observations et les demandes formulées par le CNPN dans son avis ci-joint.

Avis général sur le projet de charte

La taille du parc naturel régional des Ballons des Vosges et la complexité de sa répartition administrative sur trois régions et quatre départements est, tant pour la partage des objectifs que pour sa bonne gestion, un défi majeur pour le parc et ses partenaires, et il convient de saluer le travail réalisé dans des conditions exigeantes lors des vingt dernières années, notamment sur la partie sommitale du massif, en lien étroit avec les services de l'Etat.

Toutefois, le manque de prise de conscience des collectivités et des partenaires autour des enjeux propres au territoire et leur réticence à s'engager dans le projet du parc, qui reste d'ailleurs le plus souvent inconnu et très éloigné de leurs préoccupations, sont, bien plus que la taille du parc, un obstacle à la réussite du projet, et explique la faiblesse du bilan.

Ce constat général sur un espace aussi important ne doit toutefois pas occulter le volontarisme de certains élus, la réussite de certains projets et également la dynamique en cours sur le plateau des 1000 Etangs, qui ne suffisent toutefois pas à entraîner l'ensemble du territoire.

Le projet de charte soumis à l'avis intermédiaire révèle que le parc et les régions, au cours de l'exercice de renouvellement de classement et de révision de la charte, n'ont pas encore réussi à créer une dynamique et mobiliser la majorité des élus autour d'un projet exigeant pour leur territoire. Le contenu du projet de charte, par le manque de précision des mesures et du plan, et par la faiblesse de l'expression des engagements des collectivités et des partenaires, le montre. Il apparaît même parfois en retrait par rapport à la charte précédente.

Après 20 ans d'existence du parc et d'action du syndicat mixte, la question de la volonté réelle des communes, de leurs groupements et des départements de s'engager dans un projet à la hauteur des enjeux de préservation du patrimoine naturel, paysager et culturel de leur territoire, tant sur la partie sommitale du massif que dans les zones habitées, et méritant le label de parc naturel régional, reste entièrement posée.

Il est aujourd'hui indispensable que cette volonté, pour pouvoir s'affirmer et produire ses effets lors de la prochaine période de classement, soit exprimée dans la charte, ce qui n'est pas encore le cas.

En raison de la taille du territoire et du nombre de communes, les mesures que le parc mettra en oeuvre lors de la prochaine période de classement doivent nécessairement, pour être efficaces, s'appuyer sur des documents plus détaillés que la charte, qui seront réalisés ultérieurement avec l'appui du syndicat mixte du parc. Une telle démarche, pour être crédible et efficace, demande :

- que le plan et le rapport de la charte soient des documents qui s'en tiennent à l'essentiel, en affichant, en matière de préservation du patrimoine naturel, culturel et paysager, des principes

et des zonages exprimés avec clarté et précision, de façon à ce que ceux-ci puissent être pris en compte sans ambiguïté. Ils doivent être particulièrement exigeants sur la partie sommitale du massif, cœur de nature du parc, les zones d'intérêt écologique et sur le maintien des connexions écologiques, y compris en fond de vallée. Des mesures opérationnelles sont attendues en particulier pour conforter la préservation du Grand tétras et de son habitat dans son aire de répartition ;

- que les modalités de déclinaison de la charte dans le cadre du transport et de la desserte du massif, du développement de la filière bois ainsi qu'à travers des documents à réaliser lors de la période de classement à venir, comme le « projet d'accueil global sur les Hautes Vosges », projet phare de la nouvelle charte, soient précis et assortis d'échéance ;

- que les engagements des communes, des communautés de communes et des départements à respecter ces principes et ces zonages et à mettre en œuvre la charte, en fonction de leurs compétences, notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement, soient clairs et précis. La taille du parc n'est pas un obstacle à cette démarche. Sur les Hautes Vosges, cœur du parc, une attention toute particulière doit être apportée à ces engagements qui doivent être particulièrement exigeants. La volonté des collectivités doit également s'exprimer par la mise à disposition du parc de moyens, notamment humains, à la hauteur des enjeux et surtout de la taille du territoire. Si le parc entend démultiplier son action par une collaboration étroite avec les intercommunalités, ces moyens peuvent être affectés à d'autres structures, mais la charte doit exprimer précisément les modalités de coopération.

Les avis rendu par le CNPN, la FPNRF et par les services de l'Etat relèvent ces insuffisances et apportent toutes les précisions nécessaires à l'amélioration souhaitable du projet de charte.

Vous trouverez par ailleurs ci-après certains points particuliers qui appellent de ma part des précisions.

Observations thématiques particulières

Energie éolienne

Contenu du projet de charte : Le projet de charte affirme une volonté de développement harmonieux des énergies renouvelables en vue d'atténuer les effets du changement climatique. La charte annonce la réalisation d'un « guide de cohérence énergétique, paysagère et de biodiversité », à réaliser à l'échelle du parc avec les régions et l'Etat, qui définira notamment les conditions d'installation des éoliennes. En attendant la réalisation de ce guide, selon la charte, la « doctrine du parc » s'applique, celle-ci étant exposée en annexe 5, p. 177. Elle précise que « les paysages de très grande valeur des hautes Vosges » et les « espaces naturels sensibles d'intérêt écologique majeur » doivent être évités. Elle précise aussi que « de rares secteurs, solidaires des unités de grande valeur, ou qui constituent des espaces d'approche, souvent à dominante forestière, pourraient accueillir des projets éoliens, mais devront faire l'objet d'une attention particulière ».

Commentaire :

Dans le parc, l'essentiel du potentiel éolien est situé dans le secteur des « Hautes Vosges », tel qu'identifié au plan du parc, et notamment sur les crêtes primaires et secondaires.

Les « Hautes Vosges » sont un espace relativement restreint qui constitue, comme la charte le rappelle en introduction, un patrimoine naturel d'exception, soumis à de nombreuses pressions et où l'on note la présence d'espèces emblématiques tels le Grand tétras et le Lynx. La charte les qualifie de « zones de nature et de silence » et leur préservation et leur gestion adaptée représente à juste titre une priorité de l'action du parc.

Le patrimoine paysager sur les hautes vosges est tout aussi exceptionnel et est traité de la même façon. Le massif des Vosges, de taille limitée, bénéficie en effet d'une visibilité très forte des plaines et vallées environnantes, et ces vues sont présentées dans la charte comme portant une valeur symbolique et culturelle importante pour les habitants des régions Alsace, Lorraine et Franche-Comté. Le CNPN, dans son avis, considère d'ailleurs l'enjeu paysager comme primordial.

Dès lors, en attendant la réalisation du « guide de cohérence énergétique, paysagère et de biodiversité », et en tout état de cause, il importe que la charte du parc indique avec précision quelles sont les zones de forte sensibilité à la fois écologique et paysagère, et notamment les continuités écologiques à préserver, qui pourraient reprendre les « corridors principaux structurants » figurant dans la carte de « diversité biologique et mobilité des espèces » située en encart du plan principal.

Le développement des énergies renouvelables est un objectif important du parc, inscrit dans la charte. Cet objectif doit être poursuivi en utilisant les différentes possibilités de répartition, à la fois techniques (éolien, solaire, bois-énergie, hydraulique) et géographique, le parc étant à cheval sur trois régions. Dans ce domaine, tout projet d'aménagement ou d'infrastructure devra tenir compte des zones à forte sensibilité écologique ou paysagère précédemment mentionnées, dès lors qu'elles auront été précisément identifiées, dans un esprit partagé de préservation du patrimoine naturel et des paysages d'exception du secteur des « Hautes Vosges ».

Agenda 21

Depuis octobre 2007, les parcs naturels régionaux bénéficient d'un dispositif particulier de reconnaissance comme « agenda 21 local » de leur charte, pour la durée du classement.

Toutefois, comme le fait observer le CNPN, présenter la partie principale de la charte du PNR comme étant un agenda 21 local ne correspond pas à l'esprit de ce protocole.

De plus, la démarche suppose, lors de l'élaboration de la charte, un certain nombre de « points de vigilance ». parmi eux, certains sont insuffisamment traités dans le projet de charte :

- la lutte contre l'étalement urbain
- l'écoresponsabilité de la structure, qui doit être l'objet d'une mesure particulière dans la charte.

Pour le ministre d'Etat et par délégation,
L'ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts
chargé de la sous-direction des espaces naturels

Christian BARTHOD