



Révision de la charte du Parc Naturel Régional des ballons des Vosges

AVIS INTERMEDIAIRE DES SERVICES DE L'ETAT

La révision de la Charte du Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges a été engagée par les régions Alsace, Franche-Comté et Lorraine par délibérations des 2 décembre, 15 et 16 décembre 2005 et des 21 décembre 2005 en vue d'en demander le renouvellement de classement. La DIREN ALSACE a coordonné la contribution des services de l'Etat.

Le Conseil Régional Alsace a approuvé l'avant projet de charte du Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges le 2 décembre 2008 et l'a transmis pour avis intermédiaire du Conseil National de Protection de la Nature (CNPN). L'avis des services déconcentrés de l'Etat a été requis sur cet avant projet de charte.

En référence aux articles L333 – 1 à 4 et R333 – 1 à 16 du code de l'environnement, ainsi qu'à la circulaire du n°DEVN0811377C du 15 juillet 2008, l'avis intermédiaire de l'Etat porte sur les points suivants :

- les éventuelles difficultés rencontrées lors de l'élaboration de la charte concernant les modalités d'associations des services et le contexte,
- la prise en compte de l'avis motivé initial en date du 09 août 2006,
- les points sur lesquels la charte doit encore progresser.

1 – Modalités d'élaboration de la charte

Les modalités d'association des services de l'Etat répondent aux attentes exprimées. Toutefois, le temps consacré à la rédaction de l'avant projet et aux échanges avec les services a été trop réduit par rapport au temps consacré aux ateliers thématiques en amont ce qui a pu nuire à la qualité de la réflexion globale sur les besoins du territoire.

Cela se traduit aussi par le fait que le projet n'a pu être totalement finalisé avec les services de l'Etat avant transmission pour avis du CNPN.

Ces modalités, mises en place par le syndicat mixte du parc ont permis néanmoins une association des services de l'Etat aux étapes clés : diagnostic du territoire, définition des enjeux, élaboration de l'avant projet de charte et la concertation se résume comme suit :

- En mars 2008 une première réunion entre les services de l'Etat et les collectivités a porté sur la première version de la charte.
- Au cours de l'été 2008 les services de l'Etat se sont réunis dans les trois régions afin d'apporter les premières observations devant être intégrées dans la rédaction de l'avant projet de charte. Les DIREN des trois régions ont accompagné en particulier l'évolution du projet dans ces dernières versions.
- En novembre et décembre 2008, des améliorations successives ont été apportées.

Les collectivités territoriales concernées ont été également réunies en fin d'année 2008.

2- Contexte du parc naturel régional des Ballons des Vosges

Il convient de relever le contexte particulier dans lequel s'élabore la nouvelle Charte du Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges.

En effet le territoire du parc comporte 223 communes, rattachées à trois régions administratives (Alsace, Lorraine et Franche Comté). Il se répartit sur 4 départements (Haut-Rhin, Haute Saône, Vosges et Territoire de Belfort) et s'étend sur environ 300 000 ha, pour une population estimée à 256 00 habitants.

Ce vaste territoire présente une unité géographique et géologique définie par le massif des Vosges. La charte du parc le subdivise en trois secteurs : les Hautes Vosges avec ses versants boisés, le Plateau des Mille étangs, et les Vallées et Piémonts qui sont adossés au massif vosgien.

La forte désindustrialisation constatée dans les années 80 a suscité une recherche de nouvelles ressources économiques locales. Un développement des activités de tourisme a été favorisé sur le massif vosgien, avec comme corollaire une augmentation de la fréquentation et de la pression sur les milieux naturels.

La déprise agricole et la fermeture progressive des paysages de vallées ont donné lieu à d'importants programmes de réouverture des paysages au service du maintien d'une agriculture de montagne. L'expertise acquise et l'ampleur des actions engagées constituent un succès qui peut être mis au crédit du parc.

L'expansion de l'urbanisation des vallées alsaciennes et vosgiennes s'effectue à un rythme accéléré (5 m²/minute). Cela traduit un mode de développement très rapide dont les conséquences paysagères ou environnementales sont dramatiques : perte des prairies de fauche, banalisation et uniformisation des vallées, perte d'identité des villages ruraux de montagne.

Ainsi, la dimension de son territoire avec sa complexité administrative, son contexte économique en recherche de nouvelles ressources d'une part et l'importance des enjeux de biodiversité et de paysages d'autre part rend la gestion de ce parc remplie de contradictions.

Il semble que les éventuelles difficultés qu'a pu rencontrer le PNR pendant les 10 dernières années sont liées non à la qualité de la charte mais à la mise en œuvre de celle-ci. On constate en particulier un portage insuffisant de la part des élus et un manque d'appropriation par la population. En effet, la gouvernance d'un tel projet sur un aussi vaste territoire est primordiale et, comme le démontre le bilan de la charte actuelle, l'implication des élus est cruciale.

Si l'unité du Parc n'est pas à remettre en cause, il apparaît toutefois nécessaire que le Parc engage une analyse structurelle de sa gestion afin d'orchestrer une véritable gestion décentralisée au moins en trois sites consistants.

3- Prise en compte de l'avis initial du 9 août 2006

Les orientations essentielles pour l'Etat exposées dans l'avis du 09 août 2006, à savoir, la protection des milieux remarquables, la préservation du paysage et du cadre de vie, le développement des énergies renouvelables, le maintien de l'activité agricole, la gestion de l'eau, l'accessibilité et la circulation sur les cols et les pratiques sportives ont été développées dans le document.

La diversité des attentes sociétales, les différences d'approche du territoire et les attentes souvent contradictoires des différents acteurs rendent très délicate la mise au point d'une réponse satisfaisant tout le monde.

La rédaction actuelle, qui intègre déjà une partie des remarques des services de l'Etat, suite à une précédente version, ne répond toutefois pas suffisamment à certains enjeux qui nous paraissent essentiels pour ce territoire en égard à son patrimoine naturel, culturel et paysager.

4- Points sur lesquels la charte doit progresser

Ce point est particulièrement détaillé en vue d'apporter clarté et précision à des remarques qui devront être bien prises en compte si l'on veut parvenir à la reconduction du label et du renouvellement de la charte dans des délais qui sont devenus contraints.

A - Sur la forme :

Le document traite l'ensemble des thématiques assignées à un Parc Naturel Régional. Le document très long, insuffisamment structuré, manque de lisibilité dans son ensemble. Les éléments de contexte, très développés sur certaines thématiques (urbanisme durable), se distinguent mal voire, se confondent avec les mesures. L'indexation des mesures dans un tableau récapitulatif paraît utile. Le bilan de la charte passée est insuffisamment présenté et valorisé.

Plan cartographique de la charte :

Il faudrait faire apparaître un fond IGN en arrière plan pour le rendre plus opérationnel et pour une localisation plus facile des enjeux. Une mise en cohérence des mesures de la charte avec les informations représentées sur le plan et sa légende semble nécessaire : faire figurer dans la légende les mesures qui s'appliquent à une zone. Il convient de veiller à reprendre les mêmes termes pour les mesures et la dénomination des espaces ou usages concernés.

Sur le plan du parc, il conviendra de localiser les corridors écologiques ainsi que les coupures vertes à maintenir dans les vallées

B - Sur le fond :

Le document tel qu'il se présente ne répond pas suffisamment aux attentes de l'Etat exprimées dans son avis initial. Ces attentes étaient déclinées en 6 grands enjeux :

1) l'enjeu Protection des milieux et des espèces remarquables :

Le bon pilotage de projets locaux devrait permettre au Parc Naturel Régional de passer à une phase de mise en cohérence globale à travers l'élaboration d'une stratégie de protection et de gestion de la biodiversité et des espaces naturels.

La nouvelle charte devrait donc :

- délimiter sans ambiguïté les espaces naturels à haute valeur écologique et de quiétude ainsi que les corridors nécessaires au maintien de la fonctionnalité écologique de ces espaces et à la restauration de la population de Grand tétras,

- définir les mesures et engagements précis en matière de gestion des forêts, de maîtrise de fréquentation du public et de la fragmentation des milieux naturels, de limitation et de rationalisation des voies de desserte et des sentiers au regard des enjeux environnementaux des zones concernées;

- engager le syndicat mixte à établir d'ici 2010 un bilan des opérations menées, délimiter les autres zones d'intérêt écologique (y compris les forêts à degré de naturalité élevé), puis définir une stratégie déclinée dans un schéma de gestion et protection des milieux naturels, notamment au travers de la mise en place d'un réseau de réserves naturelles ou intégrales.

La prise en compte du corridor écologique majeur nord-sud devrait être réalisée en concertation avec les collectivités situées en dehors du parc ainsi qu'avec le parc naturel des Vosges du Nord.

2) l'enjeu Paysage, cadre de vie et urbanisme

Un important travail a déjà été réalisé à ce jour dans le cadre de la mise en œuvre des chartes précédentes. Les plans de paysage et GERPLAN qui ont un programme d'action engagé couvrent plus de la moitié du territoire.

Un bilan de l'efficacité de ces outils est à engager et il devrait aboutir à l'adoption d'un schéma de protection et de gestion des paysages.

a) Préserver la diversité des paysages :

Cela nécessite d'élaborer une stratégie de préservation et de gestion des paysages impliquant :

- de délimiter sans ambiguïté les zones de paysages emblématiques à préserver,
- d'engager le syndicat mixte à établir d'ici 2010 un bilan des opérations menées, et à définir une stratégie déclinée dans **un schéma de gestion et protection des paysages** déclinant les prescriptions concrètes (conformément à la convention européenne du paysage) ; ensuite les collectivités et l'état pourront à mettre en œuvre leurs outils spécifiques (dont le classement de site pour l'état) en cohérence avec ce schéma. Dans l'esprit de la convention européenne du paysage ce schéma devrait définir les paysages : à protéger (sites remarquables, centres anciens patrimoniaux...), à gérer (forêts, zones agricoles...) à aménager et à restaurer (comprenant notamment zones d'aménagement, de loisirs et les zones urbaines banales, les sites et friches industriels...).

Par ailleurs l'Etat affirme ses ambitions de classer, protéger, préserver les paysages.

Parmi les territoires pouvant faire l'objet d'une étude de classement au titre des sites figurent notamment : le massif Schlucht-Hohneck, ainsi que les sommets du Petit et du Grand Ballon.

b) Urbanisme.

Ce thème est très largement développé dans la charte. Les plans de paysage et les « Gerplan » n'ont pas permis de lutter efficacement contre la conurbation des vallées et l'étalement urbain. Cependant, vu le niveau actuel de l'urbanisation en nappe, le mitage, la consommation d'espace et la banalisation des paysages, qui en découle, on s'approche d'un seuil qui rend impératif pour la charte de retenir des règles qualitatives précises pour préserver la qualité des paysages.

La formulation du projet de charte en matière d'urbanisme ne paraît pas suffisant pour infléchir la tendance actuelle en matière d'urbanisation.

Un engagement fort sur des objectifs précis de la part des collectivités est attendu. **Les collectivités doivent s'organiser pour renforcer l'échelon intercommunal en matière d'urbanisme (réflexion, conseil, organisation).**

Un des principaux leviers d'action est en effet l'économie de l'espace que permet notamment la planification urbaine. Si les objectifs quantitatifs peuvent difficilement être précisés sur l'ensemble du parc on pourrait cependant fixer des orientations par secteur.

Il est nécessaire de préciser les engagements des collectivités en matière d'économie d'espace. La charte devrait préciser les principes d'armature urbaine en indiquant notamment les secteurs où les

efforts en matière de densification et d'économie des espaces naturels devront être les plus forts. A notre sens les économies d'espace doivent être les plus fortes dans les vallées où les pressions sont les plus fortes, c'est à dire en Alsace et dans les Vosges, en rappelant les règles classiques de l'armature urbaine : développement des villes moyennes, pôles d'activités et de services, et en priorité aux abords des transports en commun.

De plus, il convient d'afficher le principe de définition préalable d'une stratégie de renouvellement urbain à moyen et long terme comprenant la densification à l'intérieur de l'enveloppe urbaine et la valorisation des espaces friches industrielles avant toute extension nouvelle. Sur la base de ces principes les collectivités à travers les SCOT et les documents d'urbanisme (POS, PLU et carte communale) devraient s'engager à proposer des prescriptions qualitatives et quantitatives notamment en matière de densité et de consommation d'espace au regard des besoins identifiés.

La charte devrait donc demander notamment que les collectivités s'engagent à définir les objectifs de densité urbaine dans les SCOT ainsi que les mesures de prise en compte des paysages et de l'environnement. Par ailleurs, les corridors (trame verte et bleue et les coupures vertes) doivent être obligatoirement repris dans les documents d'urbanisme.

3) l'enjeu « développement durable des énergies renouvelables » et la gestion des forêts :

- **Eolien :**

Le secteur des Hautes Vosges tel que défini sur le plan du Parc doit être considéré comme globalement incompatible avec le développement de l'éolien.

Sur le reste du territoire du Parc, les richesses écologiques et paysagères connues représentent des contraintes fortes vis-à-vis de l'implantation des machines. Chaque projet de Zone de Développement de l'Eolien et chaque projet d'implantation de parc éolien, devra faire l'objet d'un examen très attentif de la part des services de l'Etat et du Parc, afin qu'il ne contribue en aucune manière à la dégradation de la qualité paysagère et écologique de ces territoires. Ce dernier point est en conformité avec la rédaction actuelle.

- **Filière bois- énergie :**

La forêt occupe 65 % de la superficie du Parc. C'est une forêt économiquement très importante, sa capacité de production est à conforter.

La filière bois-énergie représente des potentialités de développement intéressantes. L'exploitation économique de la forêt doit tenir compte des objectifs généraux de protection de l'environnement et des enjeux locaux liés à la sensibilité des territoires.

- **Gestion forestière :**

Les milieux forestiers intègrent une part essentielle de la richesse écologique et paysagère du territoire. Le maintien de l'équilibre entre les fonctions, économique, écologique et sociale de la forêt constitue indéniablement pour le PNRBV un enjeu majeur.

Afin, d'une part, de répondre aux enjeux de préservation de la diversité biologique et paysagère dans le parc et d'autre part, de préserver la stabilité et la résilience naturelle des peuplements et la capacité d'adaptation des forêts aux perturbations climatiques et sanitaires, il convient de privilégier les essences indigènes à l'échelle du massif vosgien et à valoriser les dynamiques naturelles dans la sylviculture.

Pour ne pas compromettre les capacités de restauration et de conservation des habitats naturels des zones d'intérêt écologique, définies dans la charte, le développement des espèces allochtones ne doit pas être réalisé aux dépens des essences indigènes.

L'amélioration de la qualité et la fonctionnalité biologique des forêts passe également par l'augmentation du nombre d'arbres morts et à cavité préservés sur pied de manière à obtenir en moyenne 2 arbres morts à l'hectare au minimum et de 4 arbres à cavités à l'hectare pour des diamètres supérieurs ou égal à 35 cm.

Desserte forestière et sentiers de randonnées:

L'objectif de la non-fragmentation des corridors identifiés dans les études de la trame verte et bleue des régions doit aussi être précisé en la matière.

Il convient de favoriser le développement de techniques alternatives à la création de routes et pistes forestières, notamment le recours au mat-câble pour le débardage des bois.

Dans les espaces naturels à haute valeur écologique et de quiétude identifiés au plan du parc, la charte du Parc doit viser à :

- « rationaliser les dessertes forestières afin de préserver des zones de quiétude pour la faune sauvage et augmenter la naturalité des massifs forestiers, tout en améliorant la mobilisation du bois dans les secteurs exploités ; ces territoires n'ont pas vocation à voir le réseau de desserte augmenter»
- « engager des réflexions avec les acteurs concernés pour que le même travail de rationalisation soit conduit pour les sentiers de randonnée et de promenade, »

Dans les autres zones d'intérêt écologique identifiées au plan du parc et dans le cadre du schéma de gestion et de protection des espaces naturels, la charte doit « tendre à limiter et mieux maîtriser la pénétration des massifs forestiers pour les activités de loisirs comme pour l'exploitation du bois, surtout dans les secteurs les plus sensibles. »

4) P'enjeu Eau et milieux aquatiques :

En anticipation du SDAGE Rhin-Meuse à venir, les SCOT et les PLU devront inventorier et prévoir une stratégie de préservation des zones humides existant sur leurs territoires ainsi qu'une prise en compte des objectifs et mesures relatives aux stations d'épuration et des sites et sols pollués.

5) P'enjeu circulation sur les crêtes et accessibilité :

Le projet de charte permet l'implantation de nouvelles remontées mécaniques traversant la route des crêtes. Cette disposition fait régresser le niveau d'exigence de la charte actuelle. Si l'utilisation des remontées mécaniques existantes pour accéder aux Hautes-Vosges paraît intéressante, il faut nécessairement la mettre en cohérence avec la maîtrise de la circulation sur la route des crêtes, l'accueil et la protection des milieux et des paysages. Par conséquent, l'aménagement de remontées mécaniques à proximité immédiate de la route des crêtes est à limiter au renouvellement ou à la restauration d'équipement existant.

Le développement des accès par téléporté devra être conditionné à la mise en œuvre de dispositions de limitation effective de la circulation, allant jusqu'à la fermeture de la route des crêtes sur certains tronçons, durant certaines périodes.

La charte devra permettre d'élaborer un Schéma global d'accès aux crêtes qui précise à la fois les conditions d'accès au sommet et les conditions de fermeture de la route des crêtes. En l'absence

d'engagement en ce sens il convient de rester sur la position de la charte actuelle soit : « pas de nouvelle installation de remontée mécanique au-dessus de la route des crêtes ».

Pour l'organisation des principaux flux routiers la charte devrait rappeler que :

- le trafic lourd de grand transit doit être totalement interdit dans le massif et dévié vers le Nord (motion A4) ou le Sud (N19), ce qui implique d'améliorer les aménagements routiers de ces axes ;
- le tunnel Maurice Lemaire doit être principalement orienté vers le trafic interrégional ;
- les cols principaux (Le Bonhomme, Bussang, Saales) doivent être réservés à un trafic de cabotage interdépartemental ;
- les autres cols ne doivent accepter qu'une circulation strictement locale.

6) l'enjeu pratiques sportives :

La rédaction actuelle devrait être précisée notamment en matière d'enneigement artificiel des pistes de slalom sur lesquels auront lieu des entraînements et les compétitions. Il semblerait intéressant de privilégier l'utilisation de systèmes « pièges à neige » avant de systématiser l'enneigement artificiel.

En conclusion,

Il convient de souligner l'importance et la qualité du travail qui a été fait en amont de ce rapport. Toutefois dans sa forme actuelle le projet ne pourra recueillir un avis favorable que sous réserve d'avoir satisfait aux observations de forme et de fond du présent.

Des contacts avec certains partenaires doivent être repris pour préciser les engagements et répondre aux enjeux de ce territoire.

Des indicateurs pertinents doivent être intégrés à la charte pour le suivi des engagements qu'elle prévoit, afin de palier les faiblesses de l'actuel bilan.

Un rapprochement est d'ores et déjà prévu entre les services de l'Etat, les collectivités et la structure animatrice de la charte afin de poursuivre le travail engagé et finaliser une charte qui permette au territoire du parc naturel régional des Ballons des Vosges d'atteindre les multiples objectifs qui lui sont assignés au titre de ce classement.

La vocation d'exemplarité des Parcs Naturels Régionaux dans le domaine du Développement Durable doit se retrouver dans cette nouvelle charte.

Le Directeur Régional de l'Environnement

Michel GUERY