Document 9

Autorité environnementale

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la révision de la charte du parc naturel régional (PNR) Normandie-Maine

n°Ae : 2022-96

Avis délibéré n° 2022-96 adopté lors de la séance du 12 janvier 2023

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae[1] s'est réunie le 12 janvier 2023 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision de la charte du parc naturel régional (PNR) de Normandie-Maine.

Ont délibéré collégialement : Hugues Ayphassorho, Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Bertrand Galtier, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absent(e)s : Virginie Dumoulin, Serge Muller.

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président du syndicat mixte du parc naturel régional Normandie-Maine, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 12 octobre 2022.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-6 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-1 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-7 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 26 octobre 2022 :

- *le ministre de la solidarité et de la santé,*
- *les préfets des régions Normandie et Pays de la Loire,*
- *les préfets des départements de la Manche, de la Mayenne, de l'Orne, de la Sarthe.*

Sur le rapport de Bertrand Galtier et Noël Jouteur, qui se sont rendus sur site le 20 décembre 2022, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

[1] Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Ae porte sur la révision de la charte du parc naturel régional (PNR) de Normandie-Maine dans les départements de la Manche et de l'Orne (en région Normandie), de la Mayenne et de la Sarthe (en région Pays de la Loire), pour la période 2024-2039. Elle est portée par le syndicat mixte de gestion du PNR.

Les enjeux environnementaux du projet de charte, identifiés par l'Ae, concernent :

- la préservation des milieux naturels, des continuités écologiques et de la biodiversité ;
- la préservation des paysages et des sites ;
- la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, particulièrement s'agissant d'un territoire situé en tête de deux bassins hydrographiques ;
- la maîtrise de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols ;
- une meilleure soutenabilité des pratiques sylvicoles et agricoles, en particulier pour la préservation du bocage, des sols et des paysages ;
- la lutte contre le changement climatique et l'adaptation au changement climatique, la promotion de la sobriété énergétique, le développement des énergies renouvelables et la maîtrise de leurs impacts.

Le bilan de la charte 2008-2023 est assez critique sur le dispositif d'évaluation précédent, ainsi que sur la gouvernance du Parc durant une partie importante de la période de référence. Il fait état, dans un contexte de réorganisation territoriale, d'un retrait ou d'un repositionnement du Parc dans certains secteurs d'intervention (eau, urbanisme, tourisme, énergie), ainsi que des difficultés à impliquer et mobiliser de nombreux élus.

Le nouvel exécutif du Parc se montre résolu à relancer la dynamique du Parc en impliquant fortement les collectivités, autour d'axes stratégiques clairs comme la candidature au label Géoparc de l'Unesco.

L'Ae insiste notamment sur les relations de travail avec les communes et intercommunalités. La transcription dans les documents d'urbanisme des dispositions de la charte est un point clé de réussite, ce qui n'apparaît pas suffisamment dans le projet de charte.

Le projet de charte est bien structuré et affiche des intentions ambitieuses pour de nombreux thèmes environnementaux : restauration des zones humides et du bocage ; promotion de l'agroforesterie ; préservation des paysages et lutte contre l'artificialisation ; association de tous les publics à la connaissance et à la préservation de la biodiversité, y compris la nature « au quotidien » ; l'arbre « au cœur de la résilience ».

Néanmoins, la charte reste souvent trop approximative tant dans la définition des actions que dans l'engagement de ses partenaires.

Pour l'Ae, la mise en place des relais qui peuvent être soit des familles d'acteurs du territoire, soit d'autres plans et programmes s'appropriant les orientations de la charte, n'apparaît pas suffisamment dans le projet de charte. L'Ae recommande donc d'être plus précis dans la formalisation des partenariats, et de développer l'articulation avec d'autres plans et programmes comme les Sage ou les PCAET.

Certaines alternatives auraient mérité d'être approfondies. Par exemple, le choix du périmètre aurait pu être discuté, au regard de critères environnementaux, notamment la cohérence avec les limites des sites Natura 2000, ou encore le besoin d'approches territoriales homogènes pour mieux préserver le bocage.

Le diagnostic est complet et de qualité. Le rapport environnemental est clair, mais ne reprend pas tous les items requis par le code de l'environnement. Il souffre d'importantes insuffisances : pas d'évolution probable de l'environnement en l'absence de charte ; pas de solutions de substitution raisonnables ; pas d'exposé des motifs pour lesquels le projet de charte a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ; pas d'analyse de l'articulation avec certains plans et programmes directement concernés par les thématiques de la charte. L'Ae est amenée à formuler de nombreuses recommandations relatives à l'évaluation environnementale qui, en l'état, ne permet pas d'apprécier la qualité et la cohérence environnementale de la charte.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae sont présentées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte territorial et historique du projet

1.1.1 Le cadre juridique

L'article L. 333-1 du code de l'environnement dispose que *« les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel »*.

Les principales missions d'un PNR sont définies par l'article R. 333-1 du code de l'environnement :

- *Protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel 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 assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;*
- *Réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines ci-dessus et contribuer à des programmes de recherche.*

Conformément à l'article L. 333-1 du code de l'environnement, «*la charte constitue le projet du parc naturel régional* ».

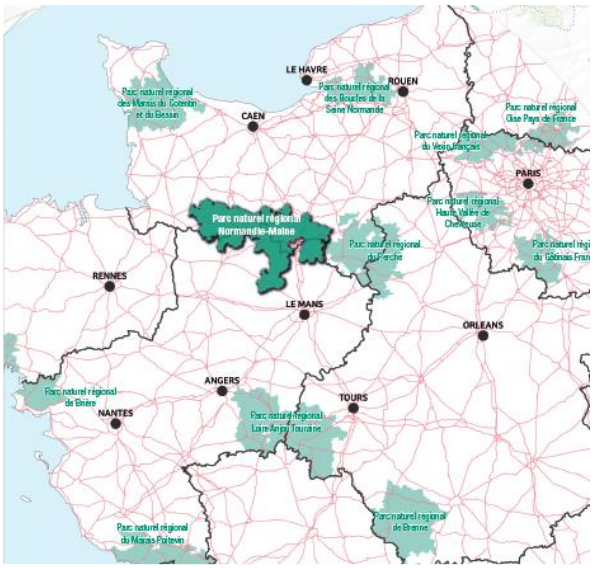

Figure 1 : Localisation du PNR Normandie-Maine (Source : dossier)

Le parc naturel régional (PNR) Normandie-Maine, l'un des plus anciens de France, a été créé le 23 octobre 1975, date de signature de sa charte fondatrice. Deux chartes lui ont succédé, la

première de 1996 à 2008, et la seconde de 2008 jusqu'en 2020, laquelle a été prolongée d'abord de trois ans (jusqu'en 2023) en application de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, puis d'un an supplémentaire (jusqu'en 2024) en application de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

1.1.2 Périmètre

La charte 2008-2023 couvre 135 communes (169 à l'origine, ce nombre s'étant réduit du fait de regroupements de communes), réparties sur deux régions (Normandie et Pays de la Loire) et quatre départements (Manche, Mayenne, Orne et Sarthe). Le périmètre de sa révision en cours, objet du présent avis, qui porte sur la période 2024-2039, s'étend sur 141 communes[2] (dont 89 dans le département de l'Orne) représentant une surface de 265 500 ha et comptant 97 355 habitants (Insee 2017).

Le Parc est un des quatre PNR de la région Normandie[3] (dont l'un des deux interrégionaux) et un des quatre PNR de la région Pays de la Loire[4] (qui en compte trois interrégionaux). Son territoire est contigu de celui du PNR du Perche qui s'étend à l'est.

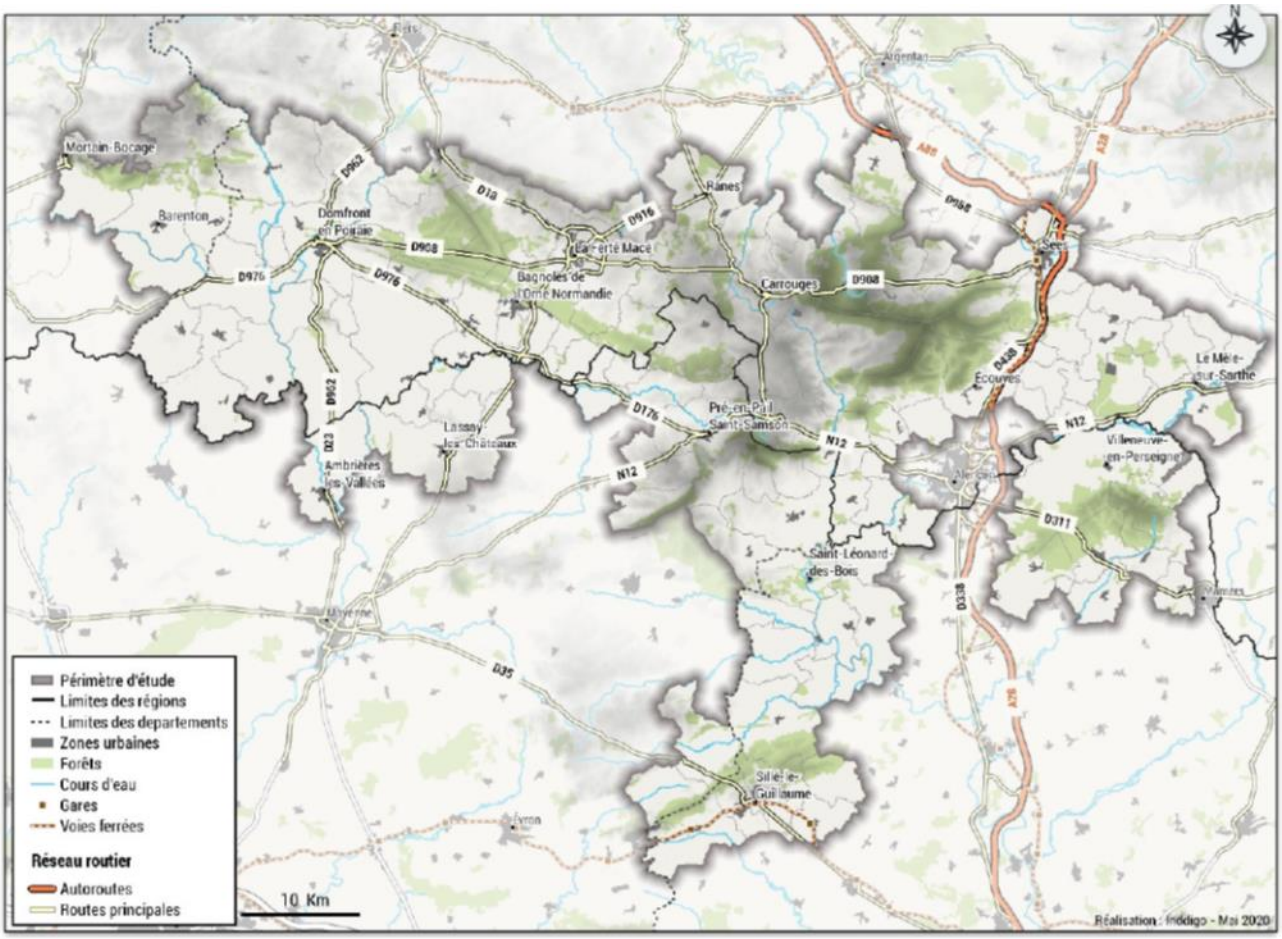

Figure 2 : Périmètre d'étude du projet de charte 2024-2039 (Source : dossier)

[2] Le territoire du Parc s'élargirait ainsi de six communes : Ciral, Ecouves, L'Orée-d'Ecouves, Mortain-Bocage, Rânes et Saint-Ellier-les-Bois).

[3] Les autres PNR de Normandie sont : les Marais du Cotentin et du Bessin, les Boucles de la Seine normande et le Perche (partagé avec la région Centre-Val-de-Loire).

[4] Les autres PNR de la région Pays de la Loire sont : Brière, Loire-Anjou-Touraine, Marais poitevin.

L'organisation territoriale reste complexe et a profondément évolué entre 2008 et 2023, avec la fusion des régions, la fusion de communes, la reconfiguration des intercommunalités, et la redistribution des compétences entre collectivités. Le territoire d'étude est aujourd'hui couvert par cinq pays et seize structures intercommunales, dont deux communautés d'agglomération (Flers Agglo et Mont-Saint-Michel), une communauté urbaine (Alençon) et treize communautés de communes. Lui seraient associées huit villes dites partenaires (anciennement appelées villes-portes). 48 communes ne disposent toujours pas de document d'urbanisme. Ce paysage institutionnel hétérogène ne facilite pas la construction d'un projet commun de long terme.

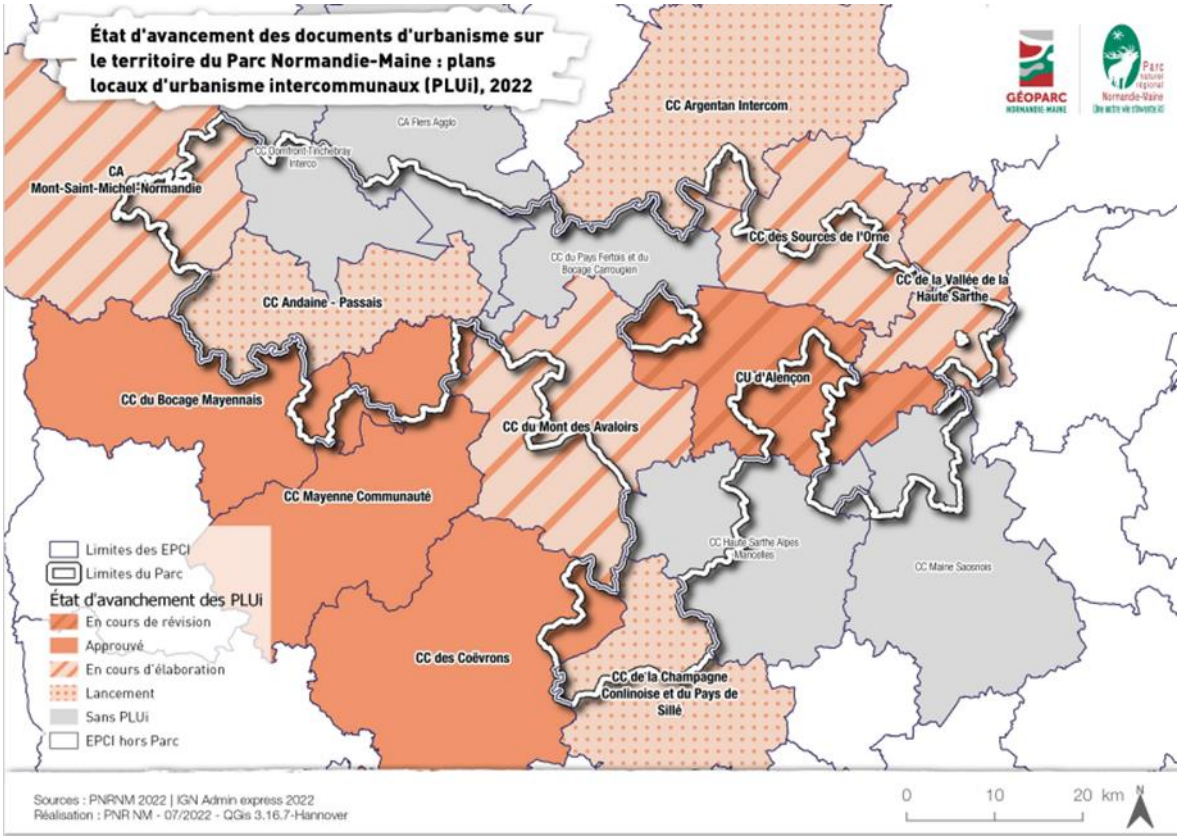

Figure 3 : Intercommunalités sur le territoire du Parc (source : dossier)[5]

1.2 Présentation du projet de charte

1.2.1 Procédures relatives au renouvellement de la charte de PNR

La procédure applicable à la révision de la charte et au renouvellement du classement en PNR est décrite aux articles R. 333-6-1 à R. 333-10 du code de l'environnement. Le projet de charte est adopté et le classement prononcé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'environnement. La durée du classement est de 15 ans.

Par délibérations respectivement du 14 et du 17 février 2020, les régions Pays de la Loire et Normandie ont prescrit la mise en révision de la charte du parc naturel régional de Normandie-Maine et ont approuvé le périmètre d'étude proposé.

Le II de l'article L. 333-1 du code de l'environnement dispose que « *la charte comprend* :

[5] Certaines communes situées dans le périmètre extérieur de la charte 2008-2023, et qui n'avaient pas adhéré, ont prévu d'adhérer à la charte 2024-2039.

- *un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère définis à l'article L. 350-1 C, ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants ;*
- *un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ;*
- *des annexes comprenant notamment le projet des statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc* ».

Dans le cas d'un renouvellement, la charte doit également inclure un diagnostic actualisé et une évaluation de la mise en œuvre de la charte.

Le dossier comprend ces éléments, mais pas le projet de statuts modifiés. Y figurent également le rapport d'évaluation environnementale du projet de charte ainsi que les avis émis par les autorités consultées[6] et un tableau récapitulant les suites ou réponses qui y ont été apportées.

La révision de la charte a fait l'objet d'une concertation en novembre et décembre 2020, durant la seconde vague de la Covid-19 et donc uniquement sous la forme de cinq réunions en visio-conférence, ayant réuni au total une cinquantaine de personnes. Les acteurs institutionnels (élus et partenaires techniques) ont été sollicités dans le cadre de l'élaboration du diagnostic territorial, livré fin 2020, et lors de la présentation du bilan de la charte en vigueur, au printemps 2021.

Les responsables du Parc ont indiqué aux rapporteurs que la concertation s'était poursuivie sous la forme d'échanges organisés avec le public à l'occasion d'une fête du Parc en mai 2022 et par la présence sur les marchés ou devant certains commerces de représentants du Parc.

Toutefois, l'Ae relève l'absence dans le dossier d'un bilan de la concertation menée et des principales évolutions du projet de charte qui ont pu en résulter. En outre, tout en étant consciente des contraintes liées à la crise sanitaire durant la principale phase de concertation, elle ne peut que noter un certain décalage entre l'ambition affichée du projet de charte de co-construction avec les habitants et la modestie de la participation du public à son élaboration.

1.2.2 Bilan de la charte en vigueur

Le rapport « bilan et évaluation », daté de février 2021, est complet, clair et pédagogique. Il présente en premier lieu l'évaluation de l'organisation institutionnelle du Parc et des moyens humains et financiers mobilisés, et en second lieu les résultats obtenus par la mise en œuvre des 39 mesures inscrites dans les trois axes de la charte adoptée en 2008. Cette dernière partie s'appuie sur les bilans d'activité annuels, sur le bilan à mi-parcours de la charte[7], et sur des enquêtes et des entretiens semi-directifs organisés auprès des partenaires techniques et élus du territoire.

Chaque mesure évaluée fait l'objet d'une fiche décrivant les principaux attendus, quelques chiffres clés et le niveau attribué à l'indicateur de réalisation[8], une synthèse générale, un passage en revue des réalisations les plus significatives du Parc, des autres signataires de la charte et des partenaires. Le document est complété par une synthèse générale atouts/faiblesses/enjeux découlant du bilan,

6 Ces autorités sont les suivantes : Conseil national de la protection de la nature, Fédération des parcs naturels régionaux de France, région des Pays de la Loire, région Normandie, préfet de la région Normandie et préfet de la région Pays de la Loire.

7 Les bilans annuels et le bilan à mi-parcours ont été réalisés par le PNR.

8 Indicateur doté de quatre niveaux : insatisfaisant, peu satisfaisant, assez satisfaisant et très satisfaisant.

ainsi que par une série de 22 cartes permettant de spatialiser les mesures mises en œuvre et par la liste de l'ensemble des études réalisées par le Parc durant la période de référence.

Sur les 39 mesures de la charte, 13 sont considérées comme relevant d'un niveau de réalisation « très satisfaisant », et 18 d'un niveau de réalisation « assez satisfaisant ». Six sont évaluées comme d'un niveau « peu satisfaisant », et deux d'un niveau « insatisfaisant» [9].

Le bilan du dispositif d'évaluation de la charte de 2008 et de la gouvernance du Parc durant une large partie de la période de référence est assez critique. Il pointe ainsi, d'une part, le nombre trop élevé et la grande complexité des indicateurs de suivi, l'absence de protocole d'évaluation et d'état des lieux initial, ainsi que de données utiles pour les renseigner efficacement ; il fait état, d'autre part, dans le contexte d'une réorganisation notable des périmètres et des compétences de la gouvernance territoriale[10], d'un retrait ou d'un repositionnement du Parc sur certains secteurs d'interventions (eau, urbanisme, tourisme, énergie), ainsi que des difficultés à mobiliser les élus (autres que ceux déjà engagés dans la gouvernance du parc), et d'une inadaptation des structures de concertation et de partenariat existantes.

Le document évoque également les contraintes liées aux moyens de fonctionnement du Parc (baisse tendancielle de plusieurs postes de recettes et dépendance financière aux budgets liés au programme d'actions et aux appels à projets).

Ces éléments expliquent en partie les conclusions du bilan, exprimées en termes d'atouts/faiblesses : si le Parc a démontré ses capacités d'expertise et d'animation, notamment en matière de connaissance et de valorisation du patrimoine naturel, ses initiatives ont souffert d'un manque d'essaimage sur le territoire et d'une insuffisante implication de ses élus et de ses habitants.

Sur l'appréciation de la mise en œuvre des mesures, l'Ae relève qu'elle se fonde principalement sur une note de « réalisation[11] », et non de « résultat »[12]. Elle note également que l'appréciation des résultats pour un certain nombre de mesures, même pour celles qualifiées d'un niveau de réalisation très satisfaisant, apparaît nuancée. Par exemple :

- la mesure 6 *(« approfondir les connaissances sur les milieux vivants »)* est indiquée comme pleinement réalisée, mais il est constaté qu'un *« déséquilibre (…) entre inventaires et suivis mis en place sur les territoires à enjeux forts et le reste du territoire demeure important »*, ce qui *« s'explique par une disponibilité de moyens humains et financiers hétérogènes » ;*
- pour la mesure 12 *(« s'engager dans le bon état écologique, améliorer la qualité de l'eau et réduire la vulnérabilité du territoire »),* d'un niveau de réalisation « très satisfaisant », sont notés

[9] Les mesures classées « peu satisfaisantes » sont : « *développer un tourisme de nature actif et améliorer les structures d'accueil* », « *organiser et valoriser des activités de pleine nature sur le territoire* », « *accompagner les activités de pleine nature dans une gestion raisonnée* », « *réduire les nuisances par la réglementation des circulations motorisées et de la publicité* », « *encourager la diversification fermière* », « *accompagner les activités artisanales identitaires du territoire* ». Les mesures classées « insatisfaisantes » sont : *« approfondir les connaissances sur les espaces bâtis ruraux et urbains », « aider à la restauration du petit patrimoine et du bâti de caractère ».*

[10] Découlant notamment des lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) : fusion des régions, création des communes nouvelles, fusion ou création d'intercommunalités, évolution des pays…

[11] Cette note, en quatre niveaux, est appelée « indicateur » dans le texte.

[12] Certaines mesures gagneraient à faire l'objet, au-delà de la réalisation des actions prévues, d'une évaluation des résultats obtenus, comme par exemple le programme d'adaptation d'exploitations agricoles au changement climatique expérimenté auprès de 15 exploitants durant sept ans, principale action de la mesure 18 « *responsabiliser pour lutter contre le changement climatique* », l'agriculture étant la principale source d'émissions de gaz à effet de serre du territoire (64 % en 2015).

un *« portage politique local et des moyens »* insuffisants dans certains secteurs, des « *lenteurs à la constitution de structures porteuses de contrats* » de rivière[13] et une faible prise en compte des aspects de gestion des eaux pluviales, de protection des zones humides et de vulnérabilité au changement climatique dans les documents d'urbanisme et les projets d'aménagement ;

- la mesure 20 (« *inciter et participer au maintien du bocage* »), dont la réalisation est qualifiée d'assez satisfaisante avec notamment la plantation de 94 km de haies et la réalisation de 26 diagnostics bocagers communaux, est également présentée comme s'étant heurtée à un défaut de mise à jour de l'état des lieux bocager, à l'insuffisante identification dans les documents d'urbanisme des secteurs bocagers à protéger, à la poursuite de pratiques agricoles défavorables et au manque de valeur ajoutée économique des haies, autant de facteurs à l'origine de la disparition continue de linéaires de haies ;
- pour la mesure 21 (« *accompagner les procédures d'aménagement de l'espace* »), estimée très satisfaisante, est mentionnée une diffusion trop faible des expériences réussies ou innovantes, en particulier auprès des élus, le traitement des enjeux de préservation du bocage et d'intégration paysagère au travers des documents d'urbanisme restant souvent peu satisfaisant.

Par ailleurs, les mesures 36 (« *réduire les nuisances par la réglementation des circulations motorisées et de la publicité* ») et 37 (« *encourager la diversification fermière* »), dont le niveau de réalisation est qualifié de « peu satisfaisant », peuvent illustrer certaines limites aux actions du Parc, telles que la difficulté de démultiplier les démarches d'accompagnement et d'ingénierie auprès des collectivités pour réglementer la circulation motorisée dans les chemins sensibles, ou le manque d'intérêt et de compréhension suscité, au regard de motivations économiques, par certaines propositions en matière de réglementation des affichages publicitaires ou de valorisation de prairies.

Le bilan de la charte conduit à identifier 21 enjeux, formulés plutôt en termes d'objectifs généraux et visant notamment à consolider les actions de connaissance, à amplifier l'appropriation par les acteurs et le public des enjeux et des outils du Parc et à développer les partenariats, ainsi qu'à poursuivre les démarches engagées dans les domaines touristique (géotourisme), agricole et artisanal (soutien aux filières locales).

Lors de la visite des rapporteurs, le nouvel exécutif du Parc, élu en octobre 2021[14]a tenu à confirmer, avec un appui explicite des deux régions concernées, qu'il avait pris la mesure de ce bilan, et qu'il considérait que le renouvellement de la charte devrait être l'occasion de relancer la dynamique du Parc autour d'axes clairs, en impliquant fortement les collectivités. Dans un souci de lisibilité, de recentrage, d'attractivité et de motivation des habitants, la candidature au label Géoparc de l'Unesco[15] devient le fil fédérateur de l'action du Parc. Les atlas de la biodiversité constituent un autre exemple de levier. L'exécutif se dit conscient de la nécessité d'impliquer les intercommunalités, pour concrétiser l'inscription, dans les documents d'urbanisme, des axes stratégiques portés par le Parc en matière d'environnement, afin de les rendre robustes et pérennes.

---

[13] Les responsables du Parc ont informé les rapporteurs lors de leur visite sur place que désormais l'ensemble du territoire était couvert par des contrats de rivière.

[14] Le comité syndical et son bureau ont été renouvelés en octobre 2021.

[15] Label lié à la préservation et la valorisation du patrimoine géologique du territoire, au regard des 37 « géosites » qu'il comporte.

1.2.3 Le projet de charte révisée

Ce projet comprend cinq chapitres : les deux premiers sont consacrés à une présentation du territoire et des défis auxquels il est confronté[16], le troisième à un descriptif synthétique des trois ambitions[17] portées par le projet de charte, déclinées en sept orientations. Le quatrième présente « le projet opérationnel du parc ». Le cinquième[18] comporte les fiches descriptives des 24 mesures du projet de charte. Chacune d'entre elles précise le caractère prioritaire ou non de la mesure, son contexte et ses enjeux, ses objectifs ; décrit le rôle du Parc, liste les engagements des signataires et les *« propositions d'actions concrètes »,* déroule enfin, s'agissant des mesures identifiées comme prioritaires, son dispositif d'évaluation. Les fiches comprennent un renvoi aux mesures associées et, le cas échéant, à la légende correspondante du plan de Parc qui figure en annexe du dossier.

Le territoire et ses défis

Le document présente les grandes caractéristiques et évolutions du territoire, notamment l'importance de sa couverture forestière (20 % de sa superficie), de sa structure bocagère en forte régression (perte de 50 % de sa surface en 60 ans), d'un riche patrimoine géologique et, plus généralement, d'un patrimoine naturel justifiant que plus de 30 % du territoire du Parc soient couverts par des zonages de protection ou d'inventaire écologique. Il est noté en particulier le double phénomène d'une perte de population (- 3,2 % de 2008 à 2017)[19] et d'une progression de l'artificialisation des sols (+ 20 % entre 2006 et 2018).

Face à ces constats, le projet de charte identifie quatre défis : « *réinventer notre manière de vivre le territoire* », « *enrayer l'effondrement de la biodiversité et protéger nos biens communs* », « *accompagner les mutations dans le domaine agricole et sylvicole* » et « *renforcer l'attractivité du territoire* ». Plus globalement, au regard des vulnérabilités croissantes liées au changement climatique, à la régression de la biodiversité, à la raréfaction des ressources, il met en avant le défi de la résilience.

La gouvernance

La gouvernance du Parc repose actuellement sur une équipe pluridisciplinaire de 37 agents répartis en quatre pôles[20]. Les instances délibératives sont le comité syndical[21] et le bureau. Le projet de charte envisage d'élargir aux établissements publics de coopération intercommunale le comité syndical[22] et d'en réunir au moins une fois par an les présidents. Il est prévu également une assemblée des maires et délégués du territoire tous les deux ans et un séminaire réunissant l'ensemble des acteurs institutionnels tous les trois ans, à l'occasion des bilans triennaux.

Le conseil scientifique et prospectif, composé au maximum de 20 personnalités du secteur de la recherche (15 aujourd'hui) mandatés pour une période de cinq ans, a été relancé. C'est une instance

[16] « *I. Normandie-Maine, un territoire de confins ancré sur la planète* » et « *II. Un territoire prêt à relever le défi de la résilience* ».

[17] « *III. Trois ambitions au service de la résilience – Ambition 1. Construire un territoire coopératif – Ambition 2. Amplifier la connexion à la nature pour protéger et reconquérir la biodiversité – Ambition 3. Porter la sobriété comme un moteur de progrès et d'attractivité* ».

[18] « *V. Normandie-Maine, territoires de résilience* ».

[19] De 2008 à 2019 les évolutions départementales sont les suivantes : -4,2 % dans l'Orne, -0,5 % dans la Manche, +1,3 % en Mayenne, +1,2 % dans la Sarthe.

[20] Aménagement, développement, éducation – Patrimoines naturels – Tourisme et patrimoines– Secrétariat général.

[21] Le comité syndical est composé de 50 membres (14 représentants des régions, 14 des départements, 22 des communes et des villes-portes).

[22] Les EPCI sont invités aux séances du comité sans y avoir de voix délibératives.

obligatoire pour recevoir le label Géoparc, qui se réunira au moins une fois par an. Il a été indiqué aux rapporteurs que le Parc souhaitait être de plus en plus un territoire d'accueil et de valorisation de programmes conduits par des organismes de recherche, sur des thèmes en lien avec la charte. Les rapporteurs ont par exemple pris connaissance d'un travail de recherche sur la *« modélisation du changement climatique à échelle fine »,* piloté par l'université de Caen avec l'appui des équipes du Parc, particulièrement utile pour mieux appréhender localement la question de la résilience face au changement climatique. Le Parc pourra utilement formaliser ce type de partenariat au travers de conventions, ce qui n'est pas mentionné dans le projet de charte.

Enfin, la création de modes ou d'instances de participation des acteurs socio-professionnels, associatifs et des habitants est évoquée, et le Parc a précisé aux rapporteurs la mise en place réalisée ou prévue de vecteurs d'information et d'animation auprès des populations (journal du Parc, visioconférences régulières…).

Les mesures et le plan d'actions prévisionnel de la charte

Outre la description du dispositif de suivi et d'évaluation de la charte (ré-évoqué ci-après), le projet opérationnel présente notamment les orientations du Parc relatives à la publicité et à la circulation des véhicules à moteur (cf. infra, 3.2 et 3.3), ainsi que les engagements généraux des collectivités publiques signataires, déclinés ou complétés par les engagements spécifiques à chaque mesure.

Sur les 24 mesures du projet de charte présentées sous forme de fiches, 11 sont identifiées comme prioritaires et font l'objet d'un dispositif d'évaluation comportant des « questions évaluatives » et des indicateurs d'évolution, de réalisation et/ou de résultat. Le dossier ne précise pas les conditions et les critères ayant présidé au choix des mesures prioritaires, et les raisons pour lesquelles il a été décidé de ne prévoir un dispositif formalisé d'évaluation que pour ces mesures, à l'exclusion des autres.

L'Ae, tout en reconnaissant l'effort de simplification dans la présentation des mesures (dont le nombre passe de 39 à 24), estime donc que le dispositif d'évaluation retenu, compte tenu des observations qui précèdent, manque d'éléments de justification et de clarté.

L'Ae recommande d'expliciter les modalités et les raisons ayant conduit à identifier les mesures dites prioritaires du projet de charte et à exonérer les autres mesures d'une évaluation.

Un premier plan d'action est défini pour une période de trois ans (2024-2026). Il est opérationnel et son niveau de dépenses est en ligne avec celui des années précédentes, de l'ordre de trois millions d'euros. Les représentants régionaux ont en outre confirmé aux rapporteurs la continuité de leur soutien financier. Toutefois, l'articulation entre les 24 mesures du projet de charte, prioritaires ou non, et les 86 actions du plan d'action triennal figurant dans le tableau de l'annexe 7[23] n'est pas explicite.

L'Ae recommande d'expliciter l'articulation entre les mesures du projet de charte, notamment leurs propositions d'actions concrètes, et les actions du plan triennal.

[23] Ce tableau, dont il a été précisé aux rapporteurs qu'il correspond aux programmes d'actions triennaux établis dans le cadre des contrats souscrits avec les collectivités pourvoyeuses de financements, indique pour chaque action le nombre d'équivalents-temps-plein (ETP) et/ou l'enveloppe budgétaire qui lui seront alloués chaque année, au titre des programmes d'action (PA) et hors programmes d'actions (HPA).

Par ailleurs, l'Ae relève que, pour chaque mesure, les objectifs assignés et les engagements des partenaires sont pour la plupart exprimés en termes très généraux et ne sont pas quantifiés. La contribution des « propositions d'actions concrètes » pour atteindre ces objectifs n'est pas mise en évidence. L'Ae considère par ailleurs qu'il serait utile de distinguer celles de ces actions qui sont déjà engagées de celles qui sont nouvelles.

L'Ae recommande de renforcer le caractère opérationnel du projet de charte en précisant et en quantifiant, dans toute la mesure du possible, les objectifs des mesures envisagées. Elle recommande également de distinguer les actions déjà engagées des nouvelles actions.

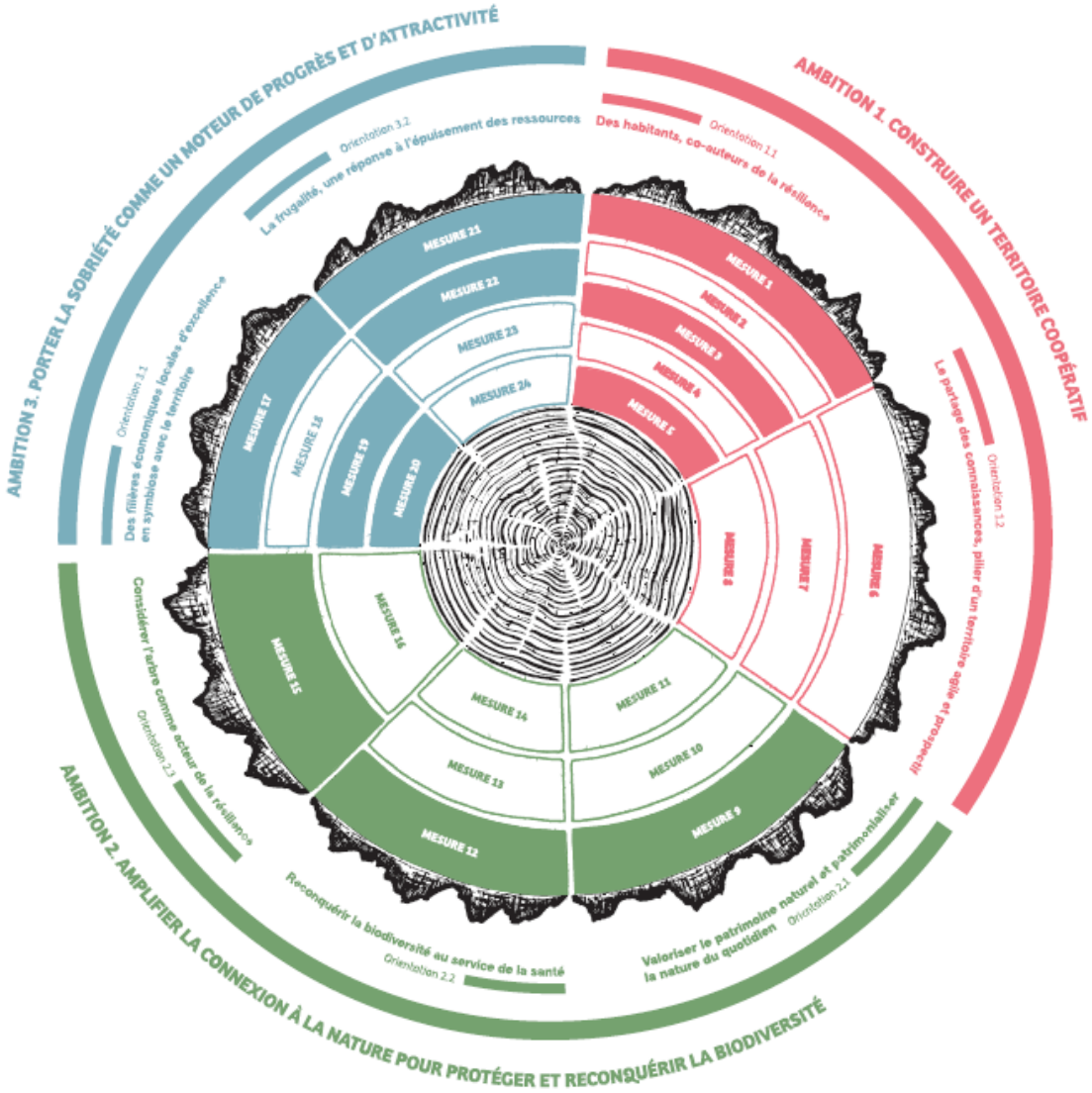

Figure 4 : Présentation figurative du projet de charte 2024-2039 (source : dossier)[24]

Plan de Parc

Le plan de parc est constitué d'une carte au 1/100 000, qui situe les principales composantes environnementales du territoire et les secteurs stratégiques du projet de charte. Il est complété par trois encarts cartographiques au 1/400 000 à vocation thématique[25]. L'ensemble constitue un outil

[24] Les mesures prioritaires y apparaissent sur fond de couleur propre à chaque ambition.

[25] Inventaire et protection des patrimoines – Réservoirs et continuités écologiques – Unités paysagères.

cartographique lisible et opérationnel, articulé avec les fiches de mesures du projet de charte à l'aide d'un système de référencement et de renvois.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Les enjeux environnementaux du projet de charte, identifiés par l'Ae, concernent :

- la préservation des milieux naturels, des continuités écologiques et de la biodiversité ;
- la préservation des paysages et des sites ;
- la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, particulièrement s'agissant d'un territoire situé en tête de deux bassins hydrographiques ;
- la maîtrise de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols ;
- une meilleure soutenabilité des pratiques sylvicoles et agricoles, en particulier pour la préservation du bocage, des sols et des paysages ;
- la lutte contre le changement climatique et l'adaptation au changement climatique ainsi que la promotion de la sobriété énergétique, le développement des énergies renouvelables et la maîtrise de leurs impacts.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale a été réalisée par un prestataire, qui n'a été retenu que tardivement dans le processus, après validation de la version 1 du projet de charte et du plan de parc par le syndicat mixte. De ce fait, l'évaluation environnementale n'a pas été mobilisée comme une démarche itérative associant différents partenaires, permettant de développer la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) en même temps que la construction du projet de charte, et permettant également de justifier les priorités retenues au regard de critères environnementaux.

2.1 Articulation de la charte avec d'autres plans ou programmes

Les seuls plans et programmes identifiés par cette analyse sont : les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB), les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) des régions Normandie et Pays de la Loire, et les schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme (PLU), plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et cartes communales. L'évaluation environnementale cite également le règlement local de publicité et les objectifs de qualité paysagère, qui ne sont pas des plans ou programmes. Elle explique qu'elle n'a pris en compte que les plans et programmes *« qui s'imposent à la charte »*, ou *« auxquels la charte s'impose ».*

Pour l'Ae, il s'agit là d'une mauvaise compréhension de ce qu'on attend d'une évaluation environnementale en matière d'articulation avec d'autres plans et programmes. L'analyse doit en effet porter sur les autres plans et programmes susceptibles d'intervenir sur les mêmes thématiques et sur le même territoire, dans une optique de cohérence des politiques publiques territoriales. À ce titre, l'analyse aurait dû être conduite pour des plans et programmes traitant de l'eau comme les schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (Sdage) et les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (Sage), des risques naturels comme les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) et les plans de prévention des risques naturels (PPRN), de la planification

forestière comme les programmes régionaux forêts bois (PRFB), de l'énergie, des carrières, ou encore la charte du parc naturel régional voisin du Perche.

La seule analyse produite concerne les deux Sraddet, pour lesquels le rapport environnemental présente un tableau commenté citant chacune des règles du schéma, l'objectif de référence associé, et les mesures pertinentes de la charte. Le rapport environnemental conclut que la charte prend en compte les objectifs des deux Sraddet, et est compatible avec leurs règles générales. Cette analyse montre notamment comment les mesures de la charte déclinent, voire amplifient, les objectifs des Sraddet. Par exemple, le rapport note que la charte va au-delà de l'objectif 5 du Sraddet normand *(« Favoriser une vision intégrée de la biodiversité dans l'aménagement du territoire »)*, en traitant également de la nature « non patrimonialisée ». Elle estime que le niveau de connaissance et l'expertise que détient le PNR permettent de prendre en compte la trame verte et bleue à une échelle plus précise que celle du Sraddet des Pays de la Loire. Lors du déplacement sur site des rapporteurs, les représentants des deux régions concernées ont insisté sur la plus-value que représentait le PNR pour la mise en œuvre du Sraddet, et sur l'intérêt de l'expertise des équipes du PNR pour accompagner les régions dans leurs réflexions et actions sur l'environnement.

Le rapport environnemental indique que l'articulation avec les ONTVB n'a pas été analysée, ces orientations étant antérieures et prises en compte par les Sraddet[26]. Il n'y a pas non plus d'analyse développée pour les autres documents d'urbanisme, même s'ils sont cités.

L'Ae recommande de compléter l'analyse de l'articulation de la charte avec les plans et programmes s'exerçant sur le territoire et traitant de thèmes concernant la mise en œuvre de la charte, notamment en matière d'urbanisme, d'eau, de forêt, d'énergie, de risques naturels, de gestion d'aires protégées voisines.

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence de charte

2.2.1 L'état initial de l'environnement

Le diagnostic territorial joint au dossier est clair, complet et d'une lecture aisée. Il témoigne d'une connaissance fine du territoire et de ses différents patrimoines. Après une présentation générale du territoire, il aborde, pour chaque thématique retenue[27], l'état des lieux, les évolutions constatées, les enjeux du territoire, les forces et les faiblesses.

En synthèse, le diagnostic identifie quatre grandes problématiques pour le territoire :

- « *le maintien des qualités du patrimoine naturel et des paysages, dans un contexte d'évolution des pratiques des activités agricoles, forestières et d'urbanisation ;*

[26] Selon l'article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales, les objectifs et les règles générales d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prennent en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, définies par un document-cadre prévu à l'article L. 371-2 du code de l'environnement.

[27] Ces thématiques sont les suivantes : une grande diversité de milieux naturels ; eau, une responsabilité de territoire tête de bassins versants ; des risques et nuisances de nature variée ; un territoire vulnérable au changement climatique et dépendant des énergies fossiles ; des paysages diversifiés réunis par la géomorphologie ; une urbanisation diffuse du territoire ; un patrimoine culturel, riche et diversifié ; une population et des services en évolution ; un recul des activités économiques et des emplois ; mobilités : un territoire dépendant de la voiture ; une organisation territoriale complexe.

- *la contribution de Normandie-Maine au grand défi planétaire du changement climatique et de la transition énergétique ;*
- *l'adaptation du territoire aux évolutions de la population ;*
- *la fédération des acteurs autour de nouvelle charte du PNR* ».

L'état initial de l'environnement reprend largement le contenu et les thématiques environnementales du diagnostic. Il présente, pour chacune d'entre elles, les principaux constats, les dynamiques à l'œuvre, les perspectives d'évolution face aux tendances locales et globales, les enjeux à partir desquels seront évaluées les orientations de la nouvelle charte. Il donne également des exemples d'actions réalisées par le PNR sous la précédente charte. Il ajoute une synthèse, sous forme de tableaux, qui résume, pour chaque thématique, les atouts, les contraintes, les opportunités, les menaces, et les principaux enjeux pour le PNR et sa charte. L'Ae observe que ces enjeux diffèrent assez sensiblement, dans leur formulation mais aussi dans leur priorisation, des enjeux mis en évidence pour chaque grande composante par le diagnostic, malgré une approche semblable du type atouts/faiblesses (ou contraintes) /opportunités/menaces.

Les milieux naturels

Le territoire est marqué par ses singularités géologiques. L'axe armoricain, qui le traverse d'ouest en est, constitue un socle siliceux de roches anciennes (granites, pegmatites, schistes et grès), qui rencontre dans le quart est du périmètre, la partie occidentale du bassin parisien sédimentaire. Cette géologie contrastée, la topographie fortement modelée par un réseau hydrographique dense positionné en tête de deux bassins versants, l'important gradient climatique (650 à 1 200 mm de précipitations annuelles), contribuent à une grande diversité de paysages et de milieux naturels.

Les milieux forestiers et bocagers prédominent sur les schistes, les grès et les granites. La forêt, composée à 56 % de feuillus, se répartit à parts égales entre propriété publique et privée. Elle est en légère croissance, les prélèvements correspondant globalement à l'accroissement de la ressource. Le bois-énergie se développe alors que le bois d'œuvre n'attire pas de nouveaux investisseurs.

Le bocage est en régression constante, malgré des dynamiques de replantation et la création de labels dédiés. Le linéaire de haies diminue fortement (35 000 km en 1950, 17 400 km en 2010) tout en restant un support majeur de biodiversité et d'identité. Les prairies sont également en régression sensible (les prairies représentaient 70 % de la surface agricole utile en 1988 contre 37 % en 2010). L'Ae observe que les résultats du recensement agricole 2020 sont désormais disponibles et que ces chiffres pourraient utilement être actualisés.

D'autres milieux caractéristiques sont les pelouses des coteaux calcaires du Bassin parisien, les landes (en forte régression depuis les années 50), les tourbières, d'autres zones humides diversifiées, les « pierriers », qui résultent de l'éclatement de la roche sous l'action du gel et du dégel, et les cavités et carrières.

Au sein de ces milieux naturels, l'observatoire de la biodiversité du Parc recense plus de 6 400 espèces, dont 3 100 espèces faunistiques, 2 000 espèces floristiques, et 1 300 espèces de champignons et lichens. Parmi les espèces emblématiques, on note le Grand Murin, le Pic Noir, le Pique-prune, le Miroir, l'Écrevisse à pieds blancs et la Mulette perlière, et, pour la flore, le Flûteau nageant, ou encore le Lichen des rennes.

Le territoire compte treize arrêtés préfectoraux de protection de biotope (795 ha), cinq réserves naturelles régionales (332 ha), 138 Znieff[28] de type I (11 360 ha), trente de type II (72 333 ha), seize sites Natura 2000 relevant de la directive Habitats (32 277 ha), un site Natura 2000[29] relevant de la directive Oiseaux (1 451 ha), 21 espaces naturels sensibles (8 494 ha) , 51 sites géologiques de l'inventaire national du patrimoine géologique, et 23 de l'inventaire spécifique à la région Pays de la Loire.

À une échelle plus large, le territoire joue un rôle important pour la trame verte et bleue. Il se situe sur le passage de cinq corridors interrégionaux majeurs pour le déplacement de la faune, et 30 % de sa surface (79 000 ha) correspond à des réservoirs de biodiversité identifiés par les Sraddet des deux régions Normandie et Pays de la Loire.

Les paysages

Quatorze unités paysagères[30] se distinguent entre elles par la géologie (lignes de crêtes, barres de grès), la présence d'éléments arborés (haies, forêts, vergers haute tige) et la nature de l'habitat. Les *« crêtes de grès couronnées de forêts »* en sont l'un des traits d'union. Les 45 sites classés ou inscrits, les 115 monuments historiques, accentuent la richesse et l'attractivité de ces paysages.

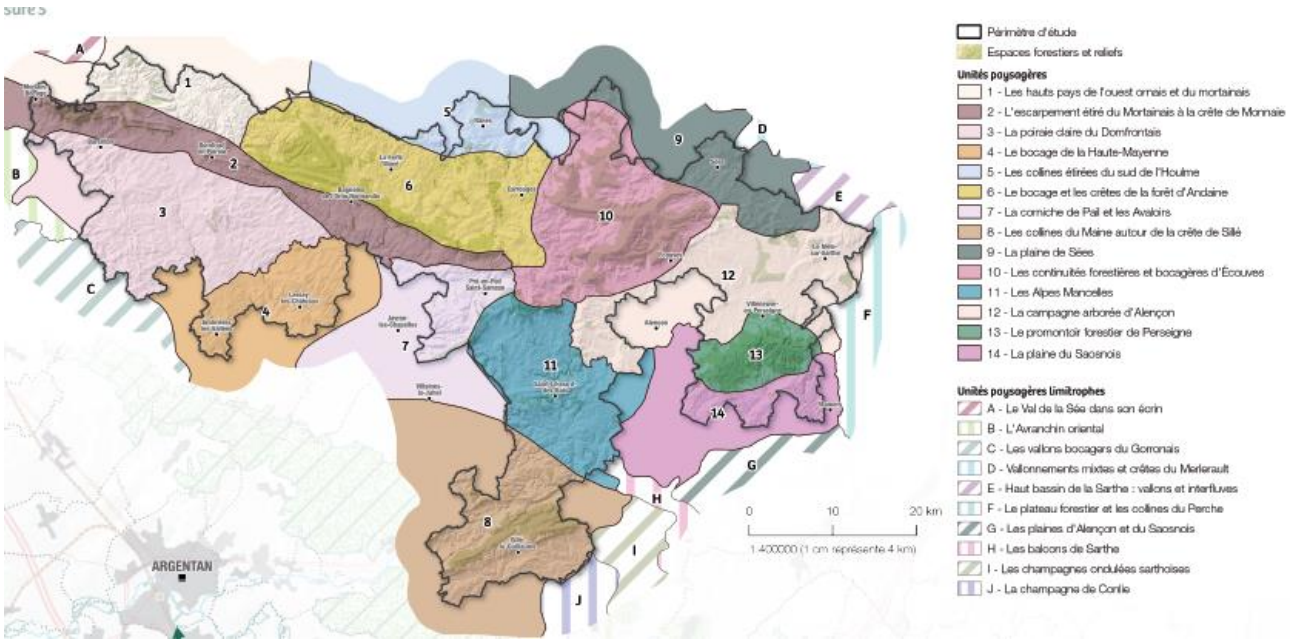

Figure 5: carte des unités paysagères (source : dossier)

[28] Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I (secteurs de grand intérêt biologique ou écologique), et les Znieff de type II (grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes).

[29] Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

[30] Les quatorze unités paysagères sont les suivantes : l'escarpement étiré du bocage et la crête de monnaie, les hauts pays de l'ouest ornais et du mortainais, la poiraie claire du Domfrontais, le bocage et les crêtes de la forêt d'Andaine, les collines étirées du sud de l'Houlme, le bocage de la Haute-Mayenne, la corniche de Pail et des Avaloirs, les Alpes mancelles, les continuités forestières et bocagères d'Ecouves, la plaine de Sées, la campagne arborée d'Alençon, le promontoire de la forêt de Perseigne, la plaine du Saosnois, les collines du Maine autour de la crête de la forêt de Sillé.

L'eau

Le territoire se situe à la jonction des deux bassins hydrographiques, Seine-Normandie et Loire-Bretagne. Il est couvert par les Sdage de ces deux bassins, ainsi que par six Sage. Autour de la ligne de partage des eaux entre la Loire et l'océan Atlantique d'une part, l'Orne et la Manche d'autre part, des crêtes à forte pluviométrie donnent naissance à un chevelu foisonnant de cours d'eau. On compte 4 000 km de cours d'eau au sein du périmètre, dont une moitié en « bon état écologique ». Cette position en amont en tête de bassins versants donne au territoire une responsabilité particulière quant à l'alimentation en une eau de qualité des territoires situés en aval.

On dénombre dix masses d'eau souterraines, qui sont, globalement, en bon état quantitatif, mais dont la qualité chimique est affectée par les pollutions aux nitrates et aux pesticides.

Les captages d'eau potable ne sont pas tous correctement protégés, mais l'état initial reste peu précis sur ce point. Beaucoup d'équipements collectifs ou individuels ne sont pas aux normes ou sont peu performants. Fin 2018, trois stations d'épuration n'étaient pas conformes en équipement, et dix ne l'étaient pas en performance.

L'Ae recommande de compléter l'état initial par des informations précises et localisées sur l'état de conformité des stations d'épuration, et sur le niveau de protection des captages, notamment des captages prioritaires.

Les risques naturels et technologiques

La plupart des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) présentes concernent des élevages, ou encore des industries du domaine de l'agroalimentaire, des déchets, de la fabrication de produits métalliques ou plastiques, de l'énergie éolienne[31]. Deux sites Seveso seuil haut sont identifiés (fabrication de produits chimiques et stockage d'explosifs).

Les risques naturels identifiés sont les suivants :

- inondations : 47 communes sont concernées ; cinq PPRI couvrant 26 communes sont en vigueur ;
- mouvements de terrain, et notamment l'aléa retrait-gonflement des argiles : 26 communes sont concernées ;
- risques de feu de forêt : ils s'accentuent sous l'effet du changement climatique, et affectent 14 communes
- risque sismique, faible sur tout le territoire.

Les émissions de gaz à effet de serre et les consommations énergétiques

En 2015, sur le périmètre d'étude, les émissions de gaz à effet de serre sont de 1 360 kteqCO_2, soit 14,2 teqCO_2/habitant/an, significativement plus que la moyenne des Pays de la Loire (8 teqCO_2/habitant/an) et de la Normandie (9,3 teqCO_2/an/habitant). L'agriculture représente 64 % des contributions. Puis viennent les transports routiers, avec 12,7 %.

La consommation d'énergie finale est de 2 748 GWh en 2015, soit 28,7 MWh/habitant. Les secteurs les plus consommateurs sont le résidentiel (31 %), dominé par les maisons individuelles, l'industrie

[31] Cinq parcs éoliens sont recensés sur le territoire.

et notamment l'industrie agroalimentaire (26 %) et le transport (26 %), les habitants étant très dépendants de la voiture individuelle pour leurs déplacements[32]. 67 % de cette consommation est alimentée par les produits pétroliers et le gaz.

Le territoire produit 39 GWh/an, soit 14 % de sa consommation dont 82 % sous forme de chaleur, par combustion de bois-énergie. L'éolien représente 15,4 % de la production énergétique du territoire, et 83,5 % de sa production électrique.

L'urbanisation diffuse

Les espaces agricoles restent prépondérants (80 % de la surface totale), mais régressent face à la périurbanisation et l'expansion d'un tissu urbain discontinu. Le nombre d'exploitations agricoles a diminué de 17 % entre 2010 et 2018 ; l'artificialisation représente 80 hectares par an entre 2006 et 2018. Cette régression de l'espace agricole s'accompagne d'un développement de lotissements peu qualitatifs sur le plan architectural, de dévitalisations des centres-bourgs et des centres-villes. La vacance des logements a augmenté de 50 % en dix ans (taux moyen de vacance de 13 % du parc de logements ; la population est en légère baisse (de 3,2 % entre 2008 et 2017, alors que le nombre de logements augmentait de 7 % entre 2006 et 2016. Dans cet espace rural, la densité moyenne d'habitants est de 37 habitants/km². Les dynamiques démographiques sont contrastées : la moitié est du territoire voit sa population augmenter à l'inverse de la moitié ouest.

2.2.2 Évolution probable de l'environnement si la charte n'est pas mise en œuvre

Le rapport environnemental n'aborde pas la question de l'évolution probable de l'environnement (dont notamment le changement climatique) si la charte n'est pas mise en œuvre, alors que cette analyse est requise par l'article R.122-20 du code de l'environnement. L'évolution probable des impacts en l'absence de charte aurait dû être présentée, au regard d'activités structurantes comme l'agriculture, le tourisme, l'habitat, les modes de vie (déplacements, chauffage…). Comme indiqué ci-après, cette absence pénalise l'évaluation des incidences des mesures de la charte révisée, privée de scénario de référence.

L'Ae recommande de compléter le rapport environnemental par un chapitre sur l'évolution probable de l'environnement en l'absence de révision de la charte du Parc.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de charte a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Alors que ce point est requis par l'article R. 122-20 du code de l'environnement, le rapport environnemental ne traite pas des motifs pour lesquels le projet de charte a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement. Le contenu de la charte est décrit, notamment ses trois « grandes ambitions », ses sept orientations, ses 24 mesures dont onze mesures prioritaires, mais aucun élément ne vient expliquer ce qui a conduit au choix de ces dispositions. Les solutions de substitution envisagées ne sont pas davantage présentées.

[32] Neuf ménages sur dix disposent d'au moins une voiture, et quatre sur dix de deux voitures ou plus. La part modale de la voiture dans les trajets domicile-travail est de 87 %. Par ailleurs, 50 % des trajets professionnels sont inférieurs à huit kilomètres.

Cette analyse pourrait notamment concerner le périmètre. L'alignement sur le périmètre de la candidature au label Géoparc est l'une des motivations avancées dans le dossier. Mais d'autres critères en lien avec les enjeux environnementaux pourraient être pris en compte, notamment la cohérence avec les limites des sites Natura 2000, ou encore le besoin d'approches homogènes pour ce qui concerne la préservation du bocage.

L'Ae recommande de compléter le rapport environnemental par la présentation des solutions de substitution raisonnables, en particulier pour ce qui concerne le périmètre, et par l'exposé des motifs pour lesquels le projet de charte a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement.

2.4 Effets notables probables sur l'environnement de la mise en œuvre de la charte et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

L'analyse des effets des mesures de la charte sur l'environnement est conduite mesure par mesure, au travers d'un tableau assorti de commentaires et de codes couleur qui distinguent des incidences directes ou indirectes, positives ou négatives. Les commentaires comprennent des appréciations sur la portée plus ou moins concrète des mesures, les bonnes conditions de leur mise en œuvre (moyens, méthodes, acteurs) et la possibilité d'apprécier réellement leur impact. Le texte introductif annonce que des mentions préciseront si les incidences sont permanentes ou temporaires, de court terme, moyen terme ou long terme, et localisées sur l'ensemble du territoire du Parc, sur une partie seulement, ou au-delà du périmètre. Toutefois, les incidences analysées ne sont pas assorties de ces précisions, même si, dans certains cas, des supports cartographiques viennent illustrer le texte.

Pour les huit mesures de l'ambition 1 (*« Construire un territoire coopératif »),* les incidences sont jugées positives et indirectes. L'évaluation suppose implicitement que les actions prévues, qui relèvent de l'animation, de la mobilisation, de l'information, du développement des connaissances, ne peuvent avoir que des impacts positifs, même s'ils sont *« difficilement mesurables ».*

S'agissant de la publicité, traitée au sein de la mesure 5 « *les habitants, artisans des paysages de demain »,* l'évaluation ne s'interroge ni sur l'impact des dérogations qu'envisage d'accorder le Parc pour réintroduire la publicité dans les zones agglomérées à forte densité de services, ni sur le niveau d'encadrement de ces dérogations.

Sept des huit mesures de l'ambition 2 *(« Amplifier la connexion à la nature pour protéger et reconquérir la biodiversité »)* sont estimées avoir une incidence positive et directe. L'incidence de la mesure 14 *(« Améliorer la santé environnementale pour agir sur la santé humaine »)* est positive et indirecte. Ces appréciations découlent du rôle positif que joue le Parc en matière de protection de la biodiversité, notamment au travers de ses actions de connaissance, de gestion directe d'espaces protégés, de conservation du patrimoine géologique, d'appui à la restauration écologique et notamment du bocage et de la trame verte et bleue, de promotion de l'agroforesterie et de meilleure prise en compte de la *« nature du quotidien ».* L'évaluation n'évoque que succinctement le rôle des documents d'urbanisme et des collectivités signataires, pourtant déterminants pour pérenniser les dispositifs de préservation de la biodiversité[33]. Ne pouvant s'appuyer sur un « scénario sans charte », elle n'indique pas comment la charte peut induire, au niveau des documents d'urbanisme, un niveau

[33] À propos de la mesure 16 sur les forêts, l'évaluation environnementale conclut simplement sur la nécessité de trouver un « *équilibre difficile entre préservation et valorisation économique* » entre acteurs, et qu'« *à ce titre l'engagement des principaux signataires* (…) *constitue une garantie* ».

de protection meilleur que celui découlant de la seule mise en œuvre des Sraddet. Elle n'analyse pas non plus le niveau de contribution de la charte à la mise en œuvre de la stratégie nationale des aires protégées, alors que cette action est citée dans la mesure 9 *(« Consolider la protection et la gestion des sites à haute valeur écologique »).*

La localisation de l'état initial et des corridors à restaurer apparaît au travers des cartes annexées à la charte. Toutefois, ces cartes ne prennent pas en compte l'avancement de l'élaboration des documents d'urbanisme et ne formulent aucune hypothèse territorialisée sur les chances de bon aboutissement des dispositifs de protection.

L'Ae recommande d'affiner l'évaluation des incidences des mesures de l'ambition 2, selon des hypothèses d'engagement des collectivités signataires, de transcription des dispositions de protection dans les documents d'urbanisme, de niveau d'encadrement de la publicité par le Parc, et de contribution à la mise en œuvre de la stratégie nationale des aires protégées.

Le rapport environnemental n'évoque pas le thème de la circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels, alors que la mesure 12 mentionne l'engagement du Parc pour accompagner les communes dans ce domaine, et que le Plan identifie trois zones à enjeu. Pour l'Ae, l'analyse aurait pu porter sur la pertinence des périmètres retenus, et leur extension éventuelle, au regard de la sensibilité des milieux.

Sept des huit mesures de l'ambition 3 *(« Porter la sobriété comme un moteur de progrès et d'attractivité »)* sont classées en positives et indirectes. L'incidence de la mesure 21 *(« Impulser un aménagement ambitieux et résilient de nos villes et de nos villages »)* est considérée comme positive et directe.

Le rapport environnemental n'analyse que partiellement les incidences de la mesure 19, qui s'inscrit dans la dynamique de la candidature du PNR au label Géoparc *: « Faire du géotourisme une nouvelle filière touristique avec le territoire ».* Or, les incidences de cette mesure dépendront largement des conditions de sa mise en œuvre. Les rédacteurs de la charte sont conscients des effets potentiellement négatifs de cette mesure (notamment en lien avec les aménagements à prévoir et l'augmentation des séjours proches de sites sensibles). Celle-ci s'inscrit en effet dans une démarche de « slow tourisme ». Mais, le processus d'évaluation ne disposant pas de scénario « sans projet », aucune mesure d'évitement ou de réduction n'est formellement identifiée.

Pour la mesure 20 *(« Favoriser une économie locale durable et régénératrice autour de la ressource en bois »),* l'incidence est jugée positive et indirecte, et un point de vigilance est signalé « *pour que le développement de la filière se fasse dans le respect des enjeux environnementaux et sociaux, dans la continuité de l'ancienne charte forestière portée par le Parc ».* Or, selon les pratiques forestières adoptées et les conditions d'organisation des filières d'exploitation de la ressource, des incidences négatives ne sont pas à exclure, notamment liées au développement de la filière bois-énergie (surexploitation, libération de gaz carbonique et émissions de polluants liées aux installations de chauffage…). L'évaluation environnementale aurait donc dû les identifier clairement, et définir des mesures d'évitement, de réduction ou, le cas échéant, de compensation.

À propos de la mesure 21, « *Impulser un aménagement ambitieux et résilient de nos villes et de nos villages* », le rapport environnemental suggère à juste titre qu'« *une intervention en amont sur la*

rédaction / relecture des CCTP « PLUi » pour la consultation des entreprises pourrait être un moyen de gagner du temps en évitant certains écueils et en affichant au plus tôt les attentes du PNR ».

La mesure 22, « *Fédérer autour du partage de l'eau »,* traite de la mobilisation autour de la bonne gestion et du partage de l'eau. De fait, l'état initial a révélé des risques importants sur la détérioration des masses d'eau et la protection des captages. Le rapport environnemental note le lien à établir avec les Sage, porteurs, à l'échelle de leur bassin versant, de la thématique du partage de l'eau. Il n'évalue toutefois pas l'impact de la charte en matière d'eau potable, d'assainissement et de qualité des masses d'eau. L'analyse devrait porter notamment sur l'implication des collectivités compétentes dans ces domaines.

S'agissant de la mesure 23, *(« Créer et faire vivre un système énergétique, décarboné et solidaire »),* le rapport environnemental note que les actions proposées *« nécessitent au préalable l'élaboration d'un diagnostic précis et d'une stratégie associée ».* Dans ce cas également, le niveau des incidences dépendra des conditions de mise en œuvre, ce qui supposera de poursuivre la démarche ERC jusqu'à la finalisation d'un plan d'action. L'absence de scénario « sans projet » ne permet pas de voir en quoi la charte infléchira la trajectoire de consommation d'énergie et de production d'énergies renouvelables par rapport à un scénario tendanciel.

L'Ae recommande de mieux définir les incidences négatives potentielles des mesures de l'ambition 3, notamment celles relatives à la circulation des véhicules à moteur, au tourisme, à la filière forestière et à l'énergie, et de prévoir, le cas échéant, des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation, pour chacune de ces mesures.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le rapport environnemental comporte une évaluation des incidences sur le réseau Natura 2000.

Compte tenu de l'implication du Parc dans la gestion des sites Natura 2000, et dans l'animation directe de douze d'entre eux sur les dix-sept présents dans le périmètre du Parc, les incidences sont favorables sur tous les sites et la plupart des espèces. L'analyse cible les habitats d'intérêt majeur recensés par la charte, en particulier certains pierriers, landes, tourbières, et plusieurs types de bocages[34], de bâtiments ou cavités avec des enjeux chiroptères, de cours d'eau, de forêts, et les espèces associées.

Pour chacun des sites sont identifiés les enjeux, objectifs, vulnérabilités et menaces. Les menaces sont notamment certaines pratiques forestières ou agricoles (comme le remembrement, l'élimination des haies ou des arbres morts, l'élevage intensif, le recours aux produits phytosanitaires), la fréquentation non encadrée, les infrastructures routières.

Le rapport note que le Parc dispose d'une connaissance approfondie des sites, des acteurs et des enjeux, ainsi que d'un retour d'expérience sur les actions de restauration des milieux.

Plusieurs mesures contribuent directement à la gestion et la préservation des milieux naturels, tout particulièrement les sites Natura 2000, et notamment :

- la mesure 9 *« Consolider la protection et la gestion des espèces des sites à haute valeur écologique »,*

[34] Les sites Natura 2000 de bocage abritent notamment le Pique-prune, le Grand capricorne et le Lucarne cerf-volant.

- la mesure 10 *« Protéger et partager la mémoire de la Terre »,* en lien avec les enjeux liés aux pierriers,
- la mesure 15 *« Œuvrer pour une agroforesterie réparatrice à travers nos bocages »*, qui comprend des actions en faveur de la plantation ou de la protection de haies, de la valorisation économique du bois-énergie et des fruits des vergers, ou encore de sensibilisation des agriculteurs, en lien avec la chambre d'agriculture
- la mesure 16 *« Des milieux refuges et généreux : les forêts ».*

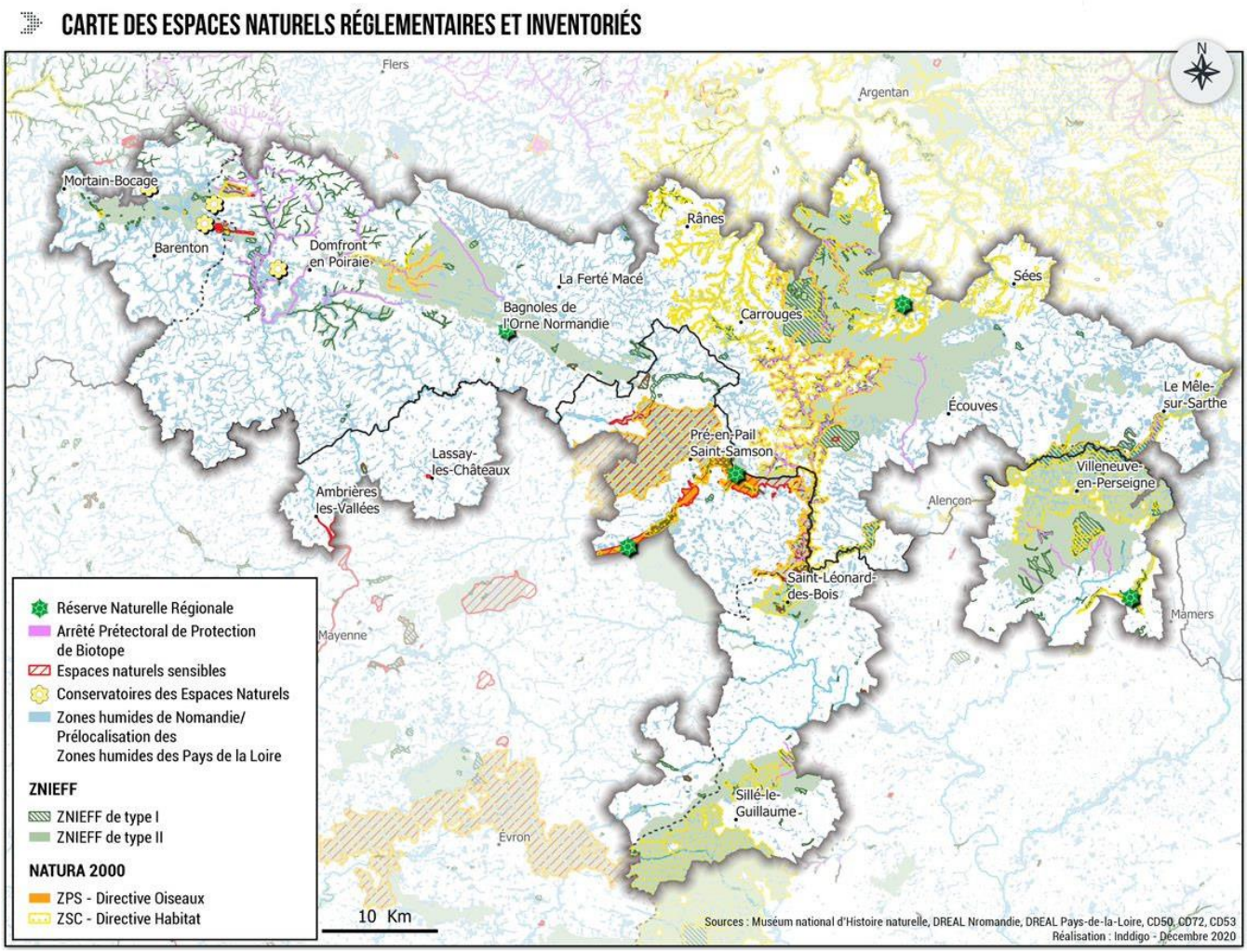

Figure 6: carte des espaces naturels réglementaires et inventoriés (source : dossier)

L'évaluation environnementale conclut à l'absence d'incidence du projet de charte sur le réseau Natura 2000, voire à des incidences positives directes et indirectes.

Toutefois, face à la dégradation du bocage la question pourrait se poser de savoir dans quelle mesure les dispositions de la charte seront suffisantes pour maîtriser les incidences sur les sites Natura 2000 des pratiques agricoles et des autres pressions anthropiques. La réponse dépendra notamment de la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés et de la bonne mise en œuvre des engagements pris par les signataires de la charte. Si cette mobilisation et ces engagements étaient insuffisants, des incidences significatives sur certains sites Natura 2000 et certains habitats et espèces ne pourraient pas être totalement exclus.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 par une analyse des risques de dégradation du bocage sur la période 2024-2039, tenant compte des engagements figurant dans la charte. Elle recommande, le cas échéant, de prévoir le renforcement des actions de préservation relevant de la charte ou de ses partenaires.

2.6 Dispositif de suivi

En application de l'article R. 333-3 du code de l'environnement, le projet de charte comporte *« un dispositif d'évaluation de sa mise en œuvre ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard de ses mesures prioritaires »*. Pour le concevoir, le Parc, ses équipes et ses partenaires, ont tiré les leçons de la charte précédente, et notamment de la trop grande multiplicité et complexité des indicateurs qui avaient été retenus.

Le dispositif envisagé pour la charte 2024-2039 prévoit un bilan tous les trois ans, un bilan à mi-parcours et une évaluation finale. Il se concentre sur onze mesures prioritaires, pour lesquelles il définit deux niveaux[35] :

- au niveau du « projet stratégique », 18 questions évaluatives (une ou deux questions par mesure). Elles viendront cadrer le travail de suivi à mi-parcours et en fin de charte.
- au niveau de la charte elle-même, 43 indicateurs, dont 18 indicateurs de résultat, 15 d'évolution, et 10 de réalisation.

Chaque indicateur est assorti d'une valeur initiale, d'une valeur cible, et d'une périodicité de suivi. L'Ae constate que certaines mesures prioritaires sont dépourvues d'indicateurs de résultat[36] et que certaines valeurs initiales et valeurs cibles ne sont pas déterminées[37]. En outre, elle relève que les valeurs-cibles ne sont pas assorties de mesures à mettre en œuvre en cas de non atteinte.

L'Ae recommande d'assortir, dans la mesure du possible, les mesures prioritaires d'indicateurs de résultat et de fixer les valeurs initiales et les valeurs cibles de tous les indicateurs retenus pour les mesures prioritaires, ainsi que les mesures correctives à mettre en œuvre en cas de non atteinte des objectifs.

Il est indiqué que ce dispositif d'évaluation sera complété par l'élaboration d'indicateurs plus opérationnels de mise en œuvre de la charte, par des évaluations plus ciblées, et en exploitant le cas échéant les données de l'observatoire du territoire. Il s'agirait d'un système de suivi et pilotage de l'ensemble des missions « ordinaires » du Parc. Le système informatique de suivi n'a pas encore été défini, plusieurs options étant à l'étude, dont le dispositif EVA développé par la Fédération nationale des parcs naturels régionaux (FNPNR). Les responsables du Parc ont indiqué aux rapporteurs que ce système devait permettre de produire facilement les bilans annuels et triennaux.

Si le dispositif présenté paraît pertinent pour suivre et évaluer la charte dans son ensemble, il n'est pas encore acquis qu'il réponde au besoin de suivi et de pilotage de l'ensemble des actions.

L'Ae recommande de justifier et de clarifier les choix retenus dans le dispositif de suivi et d'évaluation de la charte.

---

35 Selon la présentation faite par le Parc aux rapporteurs.

36 Ainsi des mesures 17 (alimentation locale et de qualité), 20 (économie du bois) et 21 (aménagement urbain).

37 Ainsi, s'agissant des valeurs-cibles, pour la mesure 5 sur la protection des vergers, pour la mesure 9 sur les surfaces à haute valeur écologique à restaurer, pour la mesure 19 sur le nombre de visiteurs des géosites, etc.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est rédigé clairement. Il accorde une large place aux tableaux qui exposent, pour chaque thème de l'état initial de l'environnement, les atouts, contraintes, opportunités, menaces, ainsi que les enjeux pour le Parc. Le résumé restitue par ailleurs très brièvement l'analyse des effets des mesures de la charte sur l'environnement, ce qui ne permet pas d'en retenir les points saillants, alors que cette analyse est essentielle dans une démarche d'évaluation environnementale.

Le résumé, de 35 pages, reste globalement assez long pour une lecture rapide, alors que l'évaluation environnementale (sans le résumé) compte 166 pages.

L'Ae recommande de mieux présenter, dans le résumé technique, les principaux résultats de l'analyse des effets des mesures de la charte sur l'environnement et de prendre en compte les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le projet de charte

Le projet de charte 2024-2039 s'efforce de tirer les leçons du bilan de la charte précédente pour ouvrir une nouvelle page de son action environnementale. Il s'agit d'éviter que le Parc agisse assez seul dans une certaine indifférence territoriale. En ce sens, le nouvel exécutif a indiqué être pleinement conscient des leçons tirées de l'évaluation de la charte 2008-2023 et être soucieux d'y apporter les réponses adéquates. Il a fait part aux rapporteurs de sa détermination à relancer la dynamique du Parc, en recherchant notamment l'implication la plus forte possible des élus du bloc communal. Il est appuyé en cela par les régions, selon ce qu'ont exprimé leurs représentants au cours de l'échange organisé avec les rapporteurs. Cette nouvelle dynamique s'appuie notamment sur la mise en avant, dans le projet stratégique de la charte, de la notion de résilience du territoire face au défi climatique, qui constitue la « boussole de l'action individuelle et collective ». Elle est également illustrée par un autre axe mobilisateur qui est la candidature du Parc au label Géoparc de l'Unesco. L'enjeu est désormais de mobiliser efficacement les leviers à la main du Parc, notamment les financements, l'animation, et la traduction réglementaire ou contractuelle des orientations retenues, pour une ambition environnementale qui se doit d'aller au-delà de ce que serait un « scénario sans charte ».

Face aux enjeux en présence, les moyens financiers du Parc restent relativement modestes, ce qui doit conduire à éviter la dispersion et à rechercher des actions à fort effet d'entraînement, soit par leur caractère innovant ou démonstratif, soit par le nombre d'acteurs qu'elles touchent, soit par les co-financements qu'elles provoquent. Ces actions doivent donc se concevoir comme un moyen de mobiliser d'autres relais. Or, sur ce plan, le bilan montre que les actions du Parc ont pu manquer d'aboutissement par défaut de pérennisation ou de reprise par d'autres acteurs. Même si la constitution de réseaux à l'échelle du territoire a pu se heurter, d'après le bilan de la charte en vigueur, à des difficultés inhérentes notamment aux contraintes de fléchage budgétaire des actions du Parc, la mise en place volontariste de relais et de dispositifs partenariaux devrait être plus visible dans le projet de charte. Il pourrait préciser le contenu des contractualisations envisageables avec les partenaires: avec des associations et la sphère éducative pour l'éducation, la sensibilisation, la « patrimonialisation de la nature au quotidien » ; avec les offices de tourisme ou les fédérations

sportives pour mettre en œuvre une stratégie touristique durable explicite ; avec les représentants de acteurs économiques pour les activités les plus sensibles pour l'environnement.

Cet impératif de relais ou de complémentarité doit notamment se traduire par une étroite articulation des actions du Parc avec l'ensemble des instruments de planification. Or, l'Ae relève la quasi-absence dans la charte de toute prise en considération par exemple des Sage ou des plans climat air énergie territoriaux (PCAET), alors qu'ils constituent des supports puissants pour renforcer les orientations de la charte dans leurs domaines d'intervention.

Si les documents d'urbanisme (notamment les Scot et les PLU(i)) font l'objet d'une attention plus soutenue, les objectifs et les engagements de la charte à cet égard restent souvent trop approximatifs, et d'une portée inégale selon les enjeux. Aussi, l'une des clés sera assurément de renforcer l'action conjointe avec les collectivités compétentes, notamment les EPCI. Le support que constituent les documents d'urbanisme est central pour mettre en œuvre la plupart des dispositions environnementales de la charte.

Plus spécifiquement, l'Ae relève les points suivants :

- pour la mesure 9 *(« consolider la protection et la gestion des espèces et des sites à haute valeur écologique »)*, un des objectifs, qui est d'*« inscrire les sites à haute valeur écologique dans les documents de planification afin de les préserver »,* est repris dans les engagements des EPCI et des communes, mais ne trouve de traduction dans aucune « proposition d'actions concrètes » ;
- pour la mesure 10 *(« protéger et partager la mémoire de la terre »)*, comme pour la mesure 9, l'engagement des collectivités territoriales de *« prendre en compte les sites de l'Inventaire national du patrimoine géologique dans leurs documents d'urbanisme »* n'est assorti d'aucune proposition d'action ;
- la mesure 11 *(« patrimonialiser la nature du quotidien »),* dont les enjeux sont *« essentiels et nécessaires »* (au regard du *« renforcement de la connexion entre les différents écosystèmes »* et de la *« démultiplication des espaces favorables à la biodiversité »),* représente *« un formidable levier d'attractivité tant pour le tourisme que pour l'accueil de nouvelles populations ». À* ce titre, les collectivités partenaires se sont engagées à *« augmenter la part de surfaces végétalisées et diminuer les surfaces imperméabilisées sur et dans leurs équipements ».* Pour autant, les actions se limitent au domaine de la communication, du partage de connaissances et de bonnes pratiques et de promotion de labels de biodiversité existants ;
- l'un des objectifs de la mesure 12 *(« contribuer au maintien et à la fonctionnalité des continuités écologiques »),* est de *« poursuivre la restauration de la continuité écologique des rivières »,* en *« accompagnant les collectivités dans la mise en place de mesures de restauration et renaturation de cours d'eau »*. Un indicateur d'évolution est proposé : il est envisagé de porter le pourcentage des masses d'eau en bon état écologique de 49 % en 2020 à 80 % en 2031. Si cela peut sembler ambitieux au regard de la seule action précitée, l'ambition est en retrait des objectifs de la directive cadre sur l'eau[38]. De plus on ne constate pas d'engagement explicite des collectivités en la matière, et le dossier ne précise pas la cohérence avec les Sdage, les Sage, et les programmes d'action des agences de l'eau ;

[38] La directive cadre sur l'eau a fixé un objectif de bon état des masses d'eau de surface, souterraines et côtières, en 2015, avec des dérogations possibles, compte tenu des contraintes techniques, naturelles et économiques, jusqu'en 2027. Les Sdage déclinent ces objectifs à l'échelle des bassins hydrographiques. Sans référence au Sdage, et en choisissant une date de cible postérieure à 2027, il n'est pas possible d'apprécier la pertinence de l'indicateur retenu.

- la même mesure 12 est assortie d'un objectif et d'un indicateur de résultat en matière de restauration de zones humides. Pour autant elle n'identifie pas de zones humides candidates, et ne fait figurer aucune zone humide dans les encarts cartographiques du plan de Parc ;
- la mesure 15 *(« œuvrer pour une agroforesterie réparatrice à travers nos bocages »),* a notamment pour objectif d'accroître et de restaurer le maillage bocager. Or, seuls les EPCI, et non les communes, s'engagent à prendre en compte cet objectif dans leurs documents d'urbanisme, en se limitant de surcroît aux seules haies plantées grâce aux financements publics ; par ailleurs, il semble nécessaire de démontrer que les actions prévues et les valeurs-cibles retenues seront à la hauteur des enjeux et des objectifs poursuivis ;
- la mesure 20 *(« favoriser une économie locale durable et régénératrice autour de la ressource en bois »),* qui vise principalement à soutenir la filière sylvicole locale (bois d'œuvre et bois-énergie) tout en assurant la diversité et la pérennité de la ressource, ne propose aucun indicateur portant sur l'objectif d'une gestion durable de la ressource, notamment en matière de préservation ou de restauration de la biodiversité des milieux forestiers ;
- la mesure 22 *(« fédérer autour du partage de l'eau »),* ne cite pas les systèmes d'assainissement individuel et des actions à entreprendre le cas échéant pour remédier à leurs défaillances.

L'Ae recommande de compléter et de préciser le contenu des engagements et des modes de contractualisation envisageables avec les acteurs ou groupes d'acteurs susceptibles d'être des relais opérationnels de la charte sur le territoire.

L'Ae recommande également de renforcer la portée opérationnelle des actions en précisant notamment comment seront pris en compte, dans les documents d'urbanisme, les objectifs de restauration de la trame verte et bleue, de préservation de la biodiversité et de la ressource forestières et de bon état de la ressource en eau. Elle recommande enfin de compléter le dossier par des supports cartographiques sur les zones humides existantes et sur celles qu'il est envisagé de restaurer.

Dans la suite de cet avis, l'Ae développe son analyse sur des thématiques qui lui paraissent particulièrement stratégiques pour l'environnement.

3.1 La biodiversité, les sols et l'urbanisme

Le projet de charte confirme la forte implication du Parc sur la biodiversité, notamment en termes d'acquisition et de diffusion de connaissance, de gestion d'espaces protégés, ou encore de sensibilisation de tous les publics, pour tous les types de biodiversité.

Toutefois, l'engagement du Parc pour contribuer à la stratégie nationale des aires protégées, tout en étant cité, reste imprécis. Or, la richesse écologique du territoire devrait permettre de faire émerger de nouveaux espaces de protection forte.

L'Ae recommande de préciser les actions susceptibles d'accroître les espaces de protection forte du territoire.

Comme cela a déjà été signalé, pour l'Ae, la transcription dans les documents d'urbanisme des dispositions de protection de la biodiversité ou des sols devrait être une préoccupation centrale du Parc. Un préalable est que le Parc élabore des jeux d'information au moins aussi précis que ceux

issus des Sraddet, et directement exploitables par les collectivités. De même, les intentions affichées pour protéger les paysages et limiter l'étalement urbain, n'auront de suite que s'ils trouvent une traduction opérationnelle et prescriptive dans les documents d'urbanisme. Cela nécessite que le contact avec les collectivités, notamment communales, soit constant et constructif, dans l'esprit de ce que l'exécutif du Parc a indiqué aux rapporteurs, et que ce contact permanent puisse déboucher sur des engagements précis de la part de ces collectivités, et un travail de co-construction des documents d'urbanisme.

À cet égard, l'annexe 8 du projet de charte présente les « dispositions pertinentes à transposer dans les documents d'urbanisme ». Le tableau est complet et brosse tous les thèmes à traiter, mais il ne porte que sur les Scot et pas sur les PLUi par exemple. Il manque en outre de précision pour être directement exploitable par les collectivités.

L'Ae recommande d'affiner la présentation des informations et des dispositions à transposer dans les documents d'urbanisme, afin de les rendre plus directement exploitables par les collectivités en charge de l'élaboration de ces documents.

3.2 La transition énergétique

L'un des objectifs de la mesure 23 *(« créer et faire vivre un système énergétique décentralisé, décarboné et solidaire »)* est *« d'élaborer une stratégie territoriale globale de transition énergétique »* mais il n'est fait référence aux PCAET qu'à travers une action *(« réaliser une synthèse des objectifs et actions portés par les collectivités dans le cadre des PCAET »),* sans qu'un état des lieux n'ait été établi de la réalisation de ces documents sur le territoire, ni une évaluation de leur portée afin de déterminer s'ils constituent un levier suffisant pour définir une stratégie territoriale de transition énergétique à l'échelle adéquate. L'exercice de construction stratégique envisagé par la charte est à l'évidence indispensable, mais il apparaît déconnecté des actions ou leviers portés par ailleurs par les collectivités, comme les PCAET. Cette nécessaire articulation est, comme signalé, ignorée de l'évaluation environnementale. Elle est pourtant une condition nécessaire pour atteindre les objectifs retenus par la charte en matière de transition énergétique.

Par ailleurs, les objectifs, engagements et actions visés par cette mesure 23 ne paraissent pas prendre suffisamment en compte le secteur agricole, au regard de la part majoritaire qu'il occupe parmi l'ensemble des secteurs d'activités générateurs d'émissions de gaz à effet de serre.

L'Ae recommande de compléter les modalités d'élaboration et d'adoption de la stratégie de transition énergétique envisagée par le Parc, en veillant à sa cohérence avec les PCAET et à sa prise en compte par ces documents. Elle recommande également de mieux prendre en compte, dans l'ensemble des mesures de la charte concourant à la lutte contre le changement climatique, le secteur agricole, compte tenu de sa part dans les émissions de gaz à effet de serre du territoire.

3.3 Le tourisme

La mesure 19 de la charte se fixe comme objectif de structurer et accompagner l'offre touristique autour du géotourisme avec les acteurs du territoire. L'analyse de l'évaluation environnementale a montré que l'examen des incidences de cette mesure nécessite un approfondissement. Par ailleurs, la charte est assez peu explicite sur les conditions d'implication des acteurs touristiques, alors

qu'elles seront déterminantes pour concrétiser la notion de tourisme de sobriété prônée par la charte. La question est notamment de savoir si ces acteurs, au-delà de leur rôle de pourvoyeur de prestations, seront des relais susceptibles de promouvoir les messages environnementaux de la charte, et liés par convention avec le Parc.

L'Ae recommande de compléter la charte par des précisions sur les modalités d'association des acteurs du tourisme pour promouvoir et mettre en œuvre la charte.

3.4 La sylviculture

Le bilan dresse un constat positif de l'action du Parc dans le domaine forestier. En particulier, une charte forestière a réuni tous les acteurs de la forêt publique et privée. Son animation a favorisé la prise en compte de la biodiversité dans la sylviculture. Le projet de charte 2024-2039 fixe des objectifs intéressants pour la gestion forestière, et souligne l'importance du dialogue avec les forestiers privés. Mais il ne mentionne pas les modalités de ces échanges, et n'indique pas, par exemple, si des outils comme la charte forestière seront reconduits ou transformés. À nouveau, l'Ae fait le constat d'objectifs pertinents, d'actions intéressantes bien que d'une ampleur géographique limitée, d'acteurs bien identifiés susceptibles d'appuyer la mise en œuvre de la charte, mais de manque de précision sur les engagements réciproques et les modalités opérationnelles des partenariats envisagés.

Comme précédemment relevé dans le présent avis, l'enjeu majeur d'intégration des objectifs de durabilité de la gestion et de l'exploitation forestière doit trouver une traduction claire et opérationnelle dans les différentes mesures de la charte en lien avec cette thématique, principalement les mesures 15, 16 et 20. Cette traduction passe notamment par une formulation plus précise des actions et de leurs indicateurs de suivi, par des engagements plus ambitieux de la part des partenaires et par l'explicitation des conditions qui permettront d'assurer la cohérence des mesures en la matière.

3.5 L'eau

La mesure 22 de la charte ambitionne de *« fédérer autour de l'usage de l'eau ».* À l'appui de cette mesure, elle propose de créer et d'animer des instances et groupes de travail, de développer des projets citoyens, d'accompagner des entreprises, et de restaurer des zones humides. Le bien-fondé de ces idées n'est pas remis en question. Cet avis a déjà indiqué en quoi le thème de l'eau était crucial sur ce territoire. Pour autant, même si une longue liste de partenaires est citée, le risque n'est pas écarté d'efforts dispersés et d'une certaine redondance avec ce qui pourrait exister par ailleurs. En effet, le territoire est couvert par des Sdage et des Sage, supports de la politique locale de l'eau et des actions à entreprendre. Des commissions locales de l'eau (CLE) interviennent sur la question du partage de l'eau avec des outils réglementaires. Les agences de l'eau financent le type de projets mentionnés par la charte. Les structures et notamment les collectivités chargées des compétences eau (eau potable, assainissement, Gemapi[39]) existent et sont identifiées. Sur ce sujet, à nouveau, la pertinence de l'action du Parc sera directement liée à sa capacité de développer des synergies avec les autres intervenants concernés et à jouer son rôle de coordination en faveur d'actions qui soient à la hauteur des enjeux relevés (notamment liés au constat par le diagnostic de

[39] Compétence administrative du bloc communal de gestion des milieux aquatique et de prévention des inondations.

risques écotoxicologiques élevés sur la plupart des bassins et sous-bassins et d'une non-conformité importante des systèmes d'assainissement collectifs et individuels).

L'Ae recommande de préciser l'articulation entre les actions envisagées par le Parc dans le domaine de l'eau et celles déployées par les autres intervenants de ce secteur.

Annexe : Structure de la charte révisée : ambitions, orientations et mesures (mesures prioritaires en gras italique)

AMBITION 1. Construire un territoire coopératif

Orientation 1.1 Des habitants co-auteurs de la résilience

M1. Accueillir, informer, sensibiliser

M2. Le tissu local, support d'un territoire inclusif et solidaire

M3. Faire le pari de la jeunesse

M4. La culture, un puissant levier d'appartenance

M5. Les habitants, artisans des paysages de demain

Orientation 1.2 Le partage des connaissances, pilier d'un territoire agile et prospectif

M6. Mieux connaître et mieux partager

M7. Un territoire de recherche et en lien avec la recherche

M8. Du local au mondial, du mondial au local

AMBITION 2. Amplifier la connexion à la nature pour protéger et reconquérir la biodiversité

Orientation 2.1 Valoriser le patrimoine naturel et patrimonialiser la nature du quotidien

M9. Consolider la protection et la gestion des espèces et des sites à haute valeur écologique

M10. Protéger et partager la mémoire de la Terre

M11. Patrimonialiser la nature du quotidien

Orientation 2.2 Reconquérir la biodiversité au service de la santé

M12. Contribuer au maintien et à la fonctionnalité des continuités écologiques

M13. Maximiser la diversité pour accroître la capacité d'adaptation

M14. Améliorer la santé environnementale pour agir sur la santé humaine

Orientation 2.3 Considérer l'arbre comme acteur de la résilience

M15. Œuvrer pour une agroforesterie réparatrice à travers nos bocages

M16. Des milieux refuges et généreux : les forêts

AMBITION 3. Porter la sobriété comme un moteur de progrès et d'attractivité

Orientation 3.1 : Des filières économiques locales d'excellence en symbiose avec le territoire

M17. Relocaliser notre alimentation et soutenir le développement de labels de qualité

M18. Engager le territoire vers une économie régénératrice

M19. Faire du géotourisme une nouvelle filière touristique avec le territoire

M20. Favoriser une économie locale durable et régénératrice autour de la ressource en bois

Orientation 3.2 La frugalité, une réponse à l'épuisement des ressources

M21. Impulser un aménagement ambitieux et résilient de nos villes et de nos villages

M22. Fédérer autour du partage de l'eau

M23. Créer et faire vivre un système énergétique décentralisé, décarboné et solidaire

M24. Maintenir les sols vivants et les considérer comme une ressource épuisable