



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'autorité environnementale sur l'évaluation environnementale du projet de charte pour le parc national des Ecrins (Hautes-Alpes et Isère)

n°Ae : 2011-57

Avis établi lors de la séance du 26 octobre 2011 - n° d'enregistrement : 007959-01

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 26 octobre à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'évaluation environnementale du projet de Charte du Parc National des Ecrins.

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Guerber Le Gall, Guth, MM. Clément, Creuchet, Lafitte, Lagauterie, Lebrun, Letourneux, Rouquès.

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessous atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Mme Rauzy, MM. Creuchet, Vernier.

N'ont pas participé à la délibération, en application du § 2.4.1 du règlement intérieur : Mme Vestur, MM Badré, Barthod.

*

* *

L'AE a été saisie pour avis sur l'évaluation environnementale du projet de charte du Parc national des Ecrins par lettre du président de son conseil d'administration par lettre en date du 29 juillet 2011, complétée le 9 septembre 2011. L'Ae a établi son avis en prenant en compte le document « Evaluation stratégique environnementale du projet de charte du Parc National des Ecrins » daté du 9 septembre 2011.

L'AE a consulté les préfets des Hautes Alpes et de l'Isère au titre de leurs attributions en matière d'environnement par courrier du 18 août 2011 et a pris en compte l'avis du préfet de l'Isère en date du 23 septembre 2011.

L'Ae a consulté le ministère de la santé le 18 août 2011.

L'Ae a pris en compte l'avis du directeur régional de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) de Rhône Alpes en date du 19 octobre 2011.

Sur le rapport de Bertrand Creuchet et de Jean-Jacques Lafitte, l'AE a formulé l'avis suivant.

¹ Désignée ci-après par Ae

Résumé de l'avis

L'Autorité environnementale (Ae) est consultée, conformément à la réglementation², pour donner son avis sur le projet de charte du parc national des Ecrins et son rapport d'évaluation environnementale.

Le projet de charte, établi à la suite du décret relatif au parc national des Ecrins³, comporte un document rassemblant des éléments de diagnostic et d'enjeux, des orientations pour la zone d'adhésion et des objectifs pour le cœur du parc et un projet de cartographie des vocations sur le territoire. Sont joints au dossier de présentation de la charte un fascicule rassemblant les principales cartes thématiques et un document résumant le projet. Le rapport d'évaluation environnementale est contenu dans un fascicule distinct qui intègre son résumé non technique.

L'Ae souligne le caractère clair et complet des documents qui lui ont été soumis.

En ce qui concerne le rapport d'évaluation environnementale, l'Ae recommande les améliorations suivantes, destinées à assurer la conformité juridique du document avec les dispositions réglementaires et à améliorer l'information du public :

- **compléter l'état initial par des données sur les risques naturels et sur les installations hydroélectriques avec les ruptures de continuité que celles-ci peuvent induire,**
- **approfondir l'articulation entre le SDAGE et la charte en explicitant les enjeux identifiés par le SDAGE,**
- **préciser davantage le tableau présentant les impacts de l'application de la charte sur l'environnement, mieux qualifier et si possible quantifier et localiser les principaux impacts potentiels identifiés,**
- **décrire les principales solutions débattues et non retenues dans le cadre des nombreuses concertations qui ont été tenues,**
- **conclure explicitement, au titre de l'évaluation des incidences Natura 2000, à l'absence d'incidence négative significative de la charte sur les sites Natura 2000,**
- **compléter le résumé non technique, par une carte permettant sa lecture sans référence au dossier principal.**

En ce qui concerne la prise en compte de certains enjeux environnementaux par la charte, l'Ae souligne les points de vigilance suivants :

- **introduire dans la charte du parc les principes suivants :**
 - **aménagement des stations de ski minimisant leur extension spatiale et intégrant tous les enjeux environnementaux dans la conception des projets,**
 - **absence d'aménagement de remontée mécanique permettant l'accès direct des skieurs en zone cœur, ou conduisant à des prélèvements d'eau en zone cœur pour la production de neige artificielle,**
- **préciser les continuités écologiques, dans le cœur et en aire d'adhésion,**
- **expliciter les objectifs d'usage pour l'avenir, s'agissant des principales routes d'accès au cœur du parc,**
- **définir la méthode d'évaluation du suivi de la charte, ses modalités, les indicateurs utilisés et en particulier ceux qui permettront de suivre l'utilisation des espaces et des ressources par les herbivores sauvages et domestiques.**

L'Ae a fait par ailleurs quelques recommandations plus ponctuelles, décrites dans l'avis détaillé ci-dessous.

2 Décret n°2011 - 1030 du 29 août 2011 relatif aux chartes des parcs nationaux modifiant l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

3 Décret n°2009-448 du 21 avril 2009

Avis détaillé

1 Avis de l'Ae sur le projet de charte du parc national des Ecrins

1.1 La loi de 2006 relative aux parcs nationaux et la création des chartes

La loi n° 2006-438 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux a modifié la législation antérieure sur de nombreux points, et en particulier sur les suivants :

- la création d'un « cœur de parc » et d'une « aire optimale d'adhésion », définis par le décret de création. Chaque commune de l'aire optimale d'adhésion décide, au vu notamment de la charte et pour la partie de son territoire située en dehors du cœur, d'adhérer ou non, pour la durée de la charte en vigueur. Le « périmètre du parc national » est alors constitué du cœur et du territoire communal situé dans l'aire optimale d'adhésion des communes ayant décidé d'adhérer ;
- l'existence d'une « charte », concertée entre toutes les parties intéressées avant son approbation par décret. La charte proposée pour le Parc national des Ecrins comporte d'une part, dans le cœur de parc, des « modalités d'application de la réglementation en cœur », qui s'imposent à tous, ainsi que des « objectifs » et d'autre part des « orientations » applicables dans l'aire d'adhésion. Elle est accompagnée d'une carte des vocations des territoires situés dans le parc. Cette charte est révisée ou confirmée au maximum tous les 15 ans.

1.2 La charte du parc national des Ecrins, les étapes franchies, les procédures à venir

Le parc national des Ecrins a été créé par décret le 27 mars 1973, sur la base de la législation alors en vigueur (loi de 1960 sur les parcs nationaux). La loi du 14 avril 2006 citée plus haut a conduit à redéfinir, par décret, le territoire du parc. Le décret n°2009-448 du 21 avril 2009 délimite le « cœur » pour 92 527 hectares en reprenant strictement la « zone centrale »⁴ retenue en 1973 (sur 23 communes), et une aire optimale d'adhésion pour 180 000 hectares reprenant strictement l'ancienne « zone périphérique ». Ce territoire regroupe 61 communes sur deux départements (Isère et Hautes Alpes), appartenant à deux régions différentes (Rhône-Alpes et PACA). Le cœur comporte une réserve intégrale de 694 ha (la réserve du Lauvitel, créée en 1995).

Ce décret définit également la réglementation spécifique au parc, certaines modalités d'application étant renvoyées à la charte, qui comporte également la définition d'actions contractuelles destinées à faciliter l'atteinte des objectifs.

Une première version du projet de charte a été adoptée par le conseil d'administration du parc le 9 juillet 2010.

En anticipation sur l'avis que ces instances seront amenées à rendre ultérieurement sur la charte, le Conseil national de la protection de la nature (CNP) et le Comité interministériel des parcs nationaux (CIPN) ont émis un avis technique intermédiaire sur ce projet, respectivement le 8 et le 9 septembre 2010. Une nouvelle version du projet de charte a été approuvée par le conseil d'administration du parc le 25 mai 2011 et soumise à consultation, notamment des collectivités territoriales concernées.

L'enquête publique prévue par l'article R 331-8 du code de l'environnement, portant sur le projet de charte doit se dérouler à partir du mois de novembre 2011.

Le projet de charte est arrêté par le ministre chargé de la protection de la nature au vu du rapport et de l'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, des observations et propositions faites par le conseil d'administration du parc à l'issue de l'enquête et des avis des préfets intéressés

⁴ « Parc national » proprement dit, selon la terminologie de l'époque.

Les conseils municipaux sont alors appelés à délibérer dans un délai de 4 mois sur l'adhésion de leur commune à la charte, délibération qui conditionnera l'application de la charte dans la partie du territoire communal non comprise dans le cœur du parc.

La charte est in fine approuvée par décret en Conseil d'Etat, sur le rapport du ministre, au vu des délibérations des communes.

1.3 L'avis de l'Autorité environnementale (Ae) sur les chartes des parcs nationaux

Les deux directives communautaires 85/337/CEE (dite « directive projets ») et 2001/42/CE (dite « directive plans et programmes ») visent à assurer une bonne prise en compte des préoccupations environnementales par des projets, des plans ou des programmes. Le rôle de l'Ae, dans les avis qu'elle rend, est d'apprécier si l'intégration de ces préoccupations par les pétitionnaires des opérations examinées y est satisfaisante : à défaut, les recommandations de l'Ae visent à en améliorer la prise en compte.

Les chartes de parcs nationaux⁵ constituent, selon les termes de la directive « plans et programmes », des documents définissant le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée, notamment en matière de travaux ou de développement d'activités économiques. Elles sont donc soumises à évaluation environnementale (par l'établissement d'un rapport environnemental sous la responsabilité du parc national) et à avis de l'Ae en application de cette directive et des articles R.122-17 et R.122-19 du code de l'environnement, qui la transcrivent en droit français sur ce point.

Elles présentent pourtant, comparées à d'autres plans ou programmes soumis à évaluation environnementale, une double particularité :

- l'objectif même du Parc, et donc de la charte, est d'améliorer la préservation de l'environnement, par rapport à une situation de référence « sans charte » ;
- le projet de charte soumis à l'avis de l'Ae, dont l'objet rappelé au § 1.2 ci-après n'est pas le même dans le cœur de parc et dans l'aire d'adhésion, est concerté entre les parties prenantes, les collectivités et l'Etat.

L'Ae, dans le présent avis, a tenu compte des deux particularités fortes rappelées ci-dessus.

Conformément au domaine de compétence de l'Ae, son avis porte sur deux points :

- **la qualité du rapport d'évaluation environnementale**
- **la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet**

Il vise à éclairer le public et les parties prenantes pour la dernière phase de l'élaboration de la charte, voire pour l'amélioration continue dont elle fera l'objet lors des révisions ultérieures prévues par la loi.

Les documents transmis à l'Ae, sur lesquels porte le présent avis, sont les suivants :

- le projet de charte approuvé le 25 mai 2011, joint à la lettre de saisine du 29 juillet,
- le rapport d'évaluation environnementale établi par le parc, approuvé le 9 septembre 2011 par le bureau ayant reçu délégation du conseil d'administration et remplaçant la version communiquée datée du 29 juillet
- deux documents devant être joints au dossier de consultation et d'enquête publique : « Eléments cartographiques d'état des lieux » et « L'essentiel du projet de charte » qui constitue la note de présentation non technique du projet de charte telle que prévue à l'article R. 123-6 du Code de l'environnement⁶.

⁵ Dont l'élaboration a été prescrite par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux (articles L. 331-2 et L.331-3 du code de l'environnement)

⁶ Notice explicative requise pour l'enquête publique.



2 Le rapport d'évaluation environnementale

L'Ae a relevé que ce rapport a du être produit par le Parc national dans un délai très court, après la parution des textes rendant obligatoire cette évaluation environnementale et avant l'enquête publique sur son projet de charte. L'Ae a pris en compte pour son avis l'ensemble des documents cités au § 1.3 ci-dessus qui complètent le rapport d'évaluation proprement dit.

2.1 L'analyse de l'état initial

L'annexe 1 de la directive 2001/42/CE fixe les informations devant figurer dans le rapport environnemental. Doivent notamment être présentés « les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre » et « les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable ».

L'Ae a noté que la plupart des volets composant l'environnement tant de la zone « cœur » du parc que de la « zone optimale d'adhésion » étaient évoqués dans l'analyse de l'état initial de l'environnement. Elle relève toutefois que les risques naturels, pourtant présents pour beaucoup de ces espaces ne sont pas évoqués (avalanches, crues torrentielles et mouvements de terrain, incendies de forêt) dans cet état des lieux⁷. Elle a également noté que les installations hydro-électriques existantes dans la zone optimale d'adhésion ne sont pas décrites et que les pratiques actuelles de survols aériens à des fins de loisirs ne sont pas évoquées.

L'Ae recommande au Parc national de mettre à disposition du public ces informations complémentaires.

L'Ae relève que l'évolution de l'environnement, hors de l'application de la charte n'est pas analysée, alors que l'hypothèse de non-adhésion de certaines communes ne saurait être exclue, conduisant à une évolution différente de l'environnement sur leur territoire.

2.2 Les effets notables probables de la charte sur l'environnement et les mesures prises pour éviter, réduire et compenser toute incidence négative notable sur l'environnement

L'Ae observe qu'il a été retenu de présenter les effets de la charte sur l'environnement sous la forme de 6 tableaux (p 59 et suivantes) et d'une description des effets présumés par dimension environnementale (p 63 et suivantes) : cette présentation est a priori complète et exhaustive mais elle nécessite de consulter la charte elle-même pour accéder au contenu de chaque mesure.

Il est indiqué que ces tableaux « synthétisent des évaluations croisées à dire d'expert » sans autre précision sur l'expertise ainsi mobilisée.

L'évaluation se conclut ainsi (p.70) : « Une attention particulière est portée sur le fait que certains effets négatifs potentiellement maîtrisables pourraient intervenir si des mesures d'accompagnement visant à l'intégration de principes de protection de l'environnement dans les pratiques professionnelles ne sont pas mises en œuvre avec une acuité suffisante.

Les domaines sensibles correspondants sont

- le recours aux énergies renouvelables,
- la valorisation du patrimoine bâti (restauration, entretien, requalification),
- la circulation motorisée dans les espaces naturels,
- l'exploitation forestière,
- les activités agricoles et pastorales,
- l'organisation de manifestations dans le cœur, les activités de pleine nature et plus généralement les activités d'accueil touristique (stations touristiques, accueil en vallée). »

⁷ Le rapport d'évaluation considère (p. 57) que l'évaluation et la gestion du risque relèvent d'autres champs de compétence que ceux de la charte du parc national. La prise en compte de ces éléments, en termes de prévention paraît pour l'Ae devoir relever de la charte, d'où sa recommandation.

Dans son chapitre consacré aux mesures d'évitement et de réduction d'impacts (p. 98) le rapport indique « Certains effets indirects de mesures, qui peuvent apparaître sensibles, sont bien maîtrisés :

- par des points de vigilance,
- par de la conditionnalité à l'aide apportée dans le cadre de la mise en œuvre de la charte. »

S'agissant des items ayant été notés comme défavorables mais maîtrisables⁸, l'Ae regrette que les modalités de cette maîtrise « dans le respect de la charte » et les « mesures d'accompagnement » ne soient pas davantage précisées. Il en va de même des « points de vigilance » et de la « conditionnalité des aides » qui ne paraissent développés ni dans la charte ni dans le rapport d'évaluation.

L'absence de quantification rend difficile la hiérarchisation de ces items et l'appréciation des efforts à consentir pour maîtriser ces impacts notamment sur la biodiversité⁹. L'absence de localisation des 4 000 ha de forêts exploitées et des 12 000 ha exploitables dans le parc rend difficile l'appréciation de l'impact environnemental actuel et potentiel de la desserte et de l'exploitation forestière (son développement est encouragé par l'orientation 3.3 et l'objectif 6), notamment sur le cœur.

Les orientations et objectifs de la charte sont toutes positives mais peu territorialisées et peu déclinées en actions concrètes ce qui rend délicate l'évaluation a priori de leurs effets.

Le suivi de la charte revêt donc, dans ce contexte imprécis, une importance toute particulière pour appréhender ces mesures et leurs effets sur l'environnement et déclencher des actions correctives qui s'avèreraient nécessaires sur les politiques de développement « à risque maîtrisable »

L'Ae recommande que les tableaux du rapport d'évaluation présentant les impacts de la charte sur l'environnement soient rendus plus lisibles et accessibles pour le grand public, qu'un effort de qualification, et si possible de quantification et de localisation, soit réalisé sur les facteurs d'impacts négatifs potentiels identifiés et que les experts ou expertises ayant permis de les renseigner soient précisés.

Cet effort permettra en outre de constituer l'état zéro nécessaire pour le suivi de la charte et de mettre en œuvre les mesures correctrices qui s'avèreraient nécessaires.

2.3 Présentation des solutions alternatives envisagées

L'évaluation environnementale ne permet pas de prendre connaissance des différentes solutions qui ont été envisagées lors de l'élaboration de la charte¹⁰.

L'Ae recommande que l'évaluation environnementale présente globalement les options qui ont été étudiées, avec leurs effets sur l'environnement.

Ces recommandations renvoient aux concertations menées entre partenaires du parc : l'Ae a compris que le contexte rend délicate, car de nature à rouvrir des débats, la présentation du processus de concertation et des variantes qui ont été envisagées puis qui ont été écartées pour élaborer le projet à cette étape, ainsi que les raisons de ces choix.

Le processus d'élaboration de la charte est décrit (p 88 et suivantes) avec un tableau-bilan des échanges tenus avec les partenaires du territoire et la population au cours de nombreuses réunions de concertation. L'effort remarquable ainsi consenti (575 réunions en trois ans) est un aspect fort du projet. Il mériterait d'être également rappelé dans la charte.

L'Ae recommande que soient présentées les principales propositions alternatives ou complémentaires recueillies, lors de l'élaboration de la charte. Cette explicitation serait de nature à éclairer le public sur les choix opérés.

8 « L'item << ± >> signifie que des activités ou des travaux qui auraient a priori, ponctuellement ou localement des effets négatifs possibles, peuvent avoir, lorsque réalisés dans le respect de la charte, des effets défavorables notoirement limités, voire totalement maîtrisés, illustrant ainsi une démarche d'intégration environnementale réussie. » (p 56)

9 Par exemple le croisement du nombre de bâtiments anciens bénéficiaires de la mesure 2.2 « valorisation du patrimoine bâti » avec les connaissances du parc sur les populations de chiroptères devrait permettre de mesurer l'enjeu écologique et financier de cette mesure en leur faveur

10 Une telle description est prescrite par l'article R.122-20 du code de l'environnement

2.4 Liens avec d'autres plans et programmes pertinents

L'Ae prend note de la bonne intégration du projet de charte dans les objectifs environnementaux établis au niveau international, communautaire, national et régional.

Elle a pris note également de l'implication du Parc dans les démarches de planification des collectivités locales et de leurs groupements, dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT)- et des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou des cartes communales doivent être compatibles avec les objectifs et les orientations de la charte). Le rapport indique (p. 47) que l'appréciation de cette compatibilité sera vérifiée selon une grille d'analyse à définir dont il donne les principaux éléments correspondant aux orientations 2.1.1 « Economiser et valoriser les ressources du territoire » et 2.1.2 « Respecter le paysage en s'appuyant sur l'identité des villages et le caractère des territoires ». Cependant la charte reste assez peu précise quant aux recommandations et préconisations à prendre en compte par les PLU

L'Ae recommande que cette grille d'analyse, partagée avec les services de l'Etat, soit élaborée dans les meilleurs délais.

L'Ae regrette que l'articulation de la charte avec les dispositions réglementaires qui ont été introduites dans le décret 74-540 du 15 mai 1974¹¹ classant en réserves naturelles six espaces contigus au cœur du parc et situés en aire optimale d'adhésion, ne soit pas évoquée.

L'Ae recommande de présenter l'articulation entre la charte et la réglementation qui s'applique aux espaces classés en réserve naturelle nationale.

L'articulation avec le SDAGE Rhône Méditerranée est essentiellement développée pour le cœur du parc (le SDAGE devant être compatible ou rendu compatible avec les objectifs du cœur).

L'Ae recommande que cette articulation soit approfondie (par objectifs du SDAGE) dans le cœur et développée dans l'aire potentielle d'adhésion en explicitant les enjeux qui y sont identifiés par le SDAGE (continuité, transit sédimentaire, réservoirs biologiques, notamment sur les bassins du Haut Drac et de la Romanche, enjeux rejoignant ceux de la Trame verte et bleue), Elle recommande que soient présentés les objectifs assignés aux masses d'eau et les orientations de la charte permettant de contribuer à leur atteinte.

2.5 Les incidences sur le réseau Natura 2000

L'Ae a pris connaissance de l'existence de 5 sites « Natura 2000 »¹² en tout ou partie dans le cœur du Parc et de 8 autres sites¹³ en tout ou partie dans l'aire optimale d'adhésion : l'Ae a noté la « convergence » qui est présentée (p 92 et suivantes) des mesures de la charte avec les documents d'objectifs (DOCOB) approuvés de ces sites. Ces derniers, destinés à assurer la préservation des espèces et des habitats identifiés dans les différents sites, ont vocation à devenir des documents de mise en œuvre de la charte. Aussi pour l'Ae, la présentation de cette « convergence positive » doit être complétée, pour démontrer l'absence de divergences entre des dispositions de la charte et les objectifs des DOCOB, et pour vérifier que les mesures de la charte et la réglementation du cœur du parc permettent d'encadrer les pratiques qui compromettraient les objectifs des DOCOB.

A titre d'exemple, le rapport d'évaluation n'indique pas comment l'encadrement (modalité 25) et l'accompagnement (mesure 7.3.c) des manifestations publiques entrant dans l'objectif 7 « organiser la découverte du cœur » conduiront à des impacts suffisamment réduits. L'Ae rappelle que ces manifestations feront probablement partie des projets soumis à l'avenir à étude d'incidence.

De même, certains objectifs de DOCOB ne semblent pas portés par des dispositions de la charte (mise en place d'un périmètre de protection de la tufière du massif de la Muzelle) ou leur atteinte gagnerait à être explicitées dans la charte (mis en défends des zones à tétas lyre par la mesure 6.1.c « Généraliser les bonnes pratiques de gestion des alpages »)

L'Ae recommande que soit confirmée et confortée la complémentarité des dispositions respectives de la charte et des DOCOB

L'Ae recommande en outre que soit explicitée, dans le chapitre 5.3 du rapport d'évaluation consacré

11 Modifiées pour deux d'entre elles par les décrets du 21 juin 2011 qui en ont déclassé les parties aménagées.

12 Dont une zone de protection spéciale (ZPS) coïncidant avec le cœur du parc et quatre sites d'importance communautaires (SIC) majoritairement dans le parc. Tous leurs DOCOB sont approuvés.

13 SIC, dont 7 dotées d'un DOCOB approuvé.

à Natura 2000, l'absence d'effet significatif dommageable de la charte sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites Natura 2000 susceptibles d'être affectés par la charte. Cette conclusion¹⁴ lui paraît nécessaire, pour que le rapport vaille étude d'incidence au titre de l'article R.-414-23 du code de l'Environnement.

Dans le cœur de parc, en s'appuyant sur un état initial plus détaillé sur les enjeux sensibles, tel qu'il est préconisé au § 2.2 ci-dessus, ***l'Ae recommande de faire porter plus précisément l'analyse sur les conséquences des autorisations et dérogations rendues possibles par la charte. Cette analyse permettra d'apprécier si le cadre de ces autorisations et dérogations est bien défini, puis le moment venu d'éclairer les décisions du conseil d'administration ou du directeur, compétents pour les accorder.***

2.6 Les mesures de suivi envisagées

Le rapport environnemental et la charte présentent les principes du programme de suivi qui sera mis en œuvre. Toutefois le degré de généralité de cet exposé ne permet pas d'en apprécier suffisamment l'efficacité.

L'Ae a relevé que la présentation en deux étapes prévoyant « la définition d'un référentiel d'évaluation cohérent... » faite dans le résumé non technique (p 10) n'est pas reprise dans le corps du texte du rapport d'évaluation (p 98).

L'Ae recommande que les textes présentant le cadre du dispositif de suivi soient mis en cohérence et que les modalités du suivi de la charte soient présentées (définition des indicateurs de suivi envisagés pour le référentiel, éventuellement par zone géographique et par thématique, protocoles, etc. ...) dans le rapport d'évaluation et dans la charte.

La question du suivi de la charte apparaît en effet déterminante aux yeux de l'Ae, car les éléments recueillis devront être à même de proposer une base technique solide pour les concertations qui seront engagées dans le cadre des révisions ultérieures de la charte, telles qu'elles sont prévues par la loi. Ces éléments permettront également de confirmer l'absence d'incidences négatives ponctuelles de la mise en œuvre de la charte.

2.7 Le résumé non technique

L'Ae recommande de tenir compte dans le résumé non technique des observations formulées ci-dessus sur l'évaluation environnementale ; en outre, elle recommande d'illustrer ce résumé par une ou des cartes permettant sa lecture indépendamment du rapport de l'évaluation.

3 Le projet de charte : présentation et prise en compte de l'environnement par le projet

La charte définit (partie A) le « caractère du parc » en mettant en évidence, outre des éléments du patrimoine culturel et des identités multiples de son territoire, « une diversité du vivant à la hauteur de celles des paysages ».

La charte pose (partie B) un diagnostic synthétique du territoire présentant les paysages naturels et semi naturels remarquables des Ecrins et ses patrimoines naturels très diversifiés, puis elle expose les enjeux du changement climatique, l'évolution démographique et les tendances socio économique du territoire.

La charte identifie 10 grands enjeux de développement durable pour les 15 années de la charte dont 2 sont spécifiques à l'environnement :

- la gestion durable des ressources naturelles,
- la conservation de la biodiversité des paysages naturels ou créés par l'homme et des continuités écologiques.

Elle énumère les 4 principaux enjeux de solidarité écologique du territoire ¹⁵

¹⁴ La mention de cette absence faite ailleurs dans le rapport (p.65) ne paraît pas suffisante à l'Ae.

¹⁵ Maintenir la fonctionnalité des écosystèmes et la viabilité des populations d'espèces, favoriser les pratiques humaines

Un tableau synthétise (p 46-47) l'articulation entre vocations, grands enjeux et orientations (pour l'aire d'adhésion) et objectifs (pour le cœur) :

- la carte des vocations (partie B) répartit le territoire du parc (cœur et zone optimale d'adhésion) selon quatre vocations dominantes :
 - la montagne sauvage,
 - la montagne pastorale,
 - la montagne forestière,
 - les espaces ruraux et habités,avec localement la superposition d'une cinquième vocation : les espaces de découverte et d'accueil.
- pour l'aire optimale d'adhésion (partie C), 4 axes regroupent 17 orientations déclinées en 57 mesures :
 - pour un espace de culture vivante et partagée,
 - pour un cadre de vie de qualité,
 - pour le respect des ressources et des patrimoines et la valorisation des savoir-faire,
 - pour l'accueil du public et la découverte du territoire.
- 7 objectifs sont définis pour le cœur du parc (partie D), avec pour chacun, d'une part, la déclinaison des mesures (non réglementaires) de l'aire d'adhésion qui concourent à cet objectif (27 sur 57) et, d'autre part, de 18 mesures (non réglementaires) spécifiques au cœur, ainsi que de 31 modalités d'application¹⁶ de la réglementation spéciale du cœur¹⁷.

La charte présente enfin (partie E) les principes de son animation, de son pilotage et de son évaluation.

Les rapporteurs ont été informés de l'important processus de concertation impulsé par le parc et qui a permis d'aboutir à un projet consensuel de territoire pour les 15 années à venir, partagé entre les élus et les acteurs du territoire et s'inscrivant dans une démarche de progrès (voir recommandation § 2.3) : au final, la rédaction des orientations et mesures de la charte traduit un consensus entre les acteurs du territoire.

Ce processus aboutit néanmoins à des formulations ou à des objectifs qui d'un point de vue environnemental apparaissent imprécises ou insuffisamment ambitieuses. Mais l'Ae prend acte du niveau d'engagement auquel les acteurs sont ainsi parvenus.

L'Ae a relevé la qualité et la clarté générale des documents préparés pour présenter le projet de charte au public, y compris un document intitulé « l'essentiel du projet de charte », résumant celui-ci. La charte est très bien présentée, claire et agréable à lire. Le graphisme des cartons annexes de la carte des vocations pourrait toutefois être amélioré, ainsi que celui des agrandissements présentant les espaces des stations de sports d'hiver et les « éléments cartographiques d'état des lieux » (la limite du cœur est peu lisible dans les secteurs de dévalaison).

Une carte des 61 communes comprises dans le parc avec report des limites du cœur pourrait utilement être insérée dans ces éléments cartographiques.

Sur le fond de ce projet, concernant la prise en compte des enjeux environnementaux, l'Ae formule les observations et recommandations qui suivent.

3.1 Le cadre et les enjeux environnementaux

L'état des lieux est clair. Il présente l'évolution démographique et les tendances socioéconomiques du territoire.

L'analyse des tendances socioéconomiques porte à juste titre sur un territoire plus large que celui du parc.

contribuant à la conservation de la biodiversité, identifier et se donner les moyens d'agir sur les sources d'impact et bâtir un projet de territoire sous le signe de la solidarité écologique.

16 Complétées (annexe 4 de la charte) par des règles particulières applicables aux travaux, construction et installations dans le cœur du parc (en application de l'article L. 331-4 I 4° du code de l'environnement)

17 Code de l'environnement (articles L. 331-4 et suivants, R 331-63 et suivants) et décret n°2009-48 du 21 avril 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national des Ecrins.

L'Ae recommande de préciser au 1.4.1 si les informations socio-économiques apportées concernent le parc ou ce territoire plus large.

Le diagnostic synthétique du territoire comporte des cartes sur la démographie et les emplois qui laissent pressentir une grande diversité entre les communes du parc, principales actrices de ce territoire.

L'Ae suggère de compléter le diagnostic démographique et socio-économique par une présentation synthétique des caractéristiques des communes du parc.

La place du tourisme dans le territoire, ainsi que celle de l'agriculture (pastoralisme notamment) et de la sylviculture sont développées dans l'état des lieux. L'hydroélectricité, le vol libre constituent a priori des enjeux environnementaux. Ils ne donnent par contre pas lieu à de tels développements.

3.1.1 Pastoralisme

Le pastoralisme est l'un des enjeux fondamentaux du parc. L'état des lieux décrit des perspectives de compétition sur une ressource en herbe devenant plus rare avec le changement climatique. Cette compétition concerne d'une part les éleveurs entre eux et d'autre part les herbivores sauvages et domestiques, laquelle peut déboucher sur des problèmes sanitaires.

Les orientations de la charte favorisent le développement du pastoralisme, notamment dans le cœur.

L'Ae recommande que les modalités de suivi de la charte permettent notamment de déceler d'éventuels indices de surpâturage ou d'épizooties, et que les mesures correctrices soient anticipées et mises en œuvre rapidement.

3.1.2 Domaines skiables

Une dizaine de sites équipés pour le ski alpin sont situés dans l'aire optimale d'adhésion du parc des Ecrins, dont certains à proximité immédiate du cœur de parc (Orcières, Serre Chevalier-Monetier, les Deux-Alpes, La Grave). Ces sites pourraient générer des impacts significatifs si leur développement n'était pas compatible avec les objectifs de préservation de l'environnement sur ces espaces et conduisait à des accès non maîtrisés de skieurs dans le cœur du parc.

Tout en étant consciente de l'absence de caractère prescriptif des orientations dans l'aire d'adhésion, ***L'Ae recommande que la charte du parc s'engage, en cohérence avec ses objectifs environnementaux généraux, sur les principes suivants :***

- ***aménagement des stations de ski conduisant à minimiser leur extension spatiale et à intégrer tous les enjeux environnementaux dans la conception des projets (enjeux architecturaux, paysagers, et consommations énergétiques maîtrisées, prélèvements d'eau limités, etc.),***
- ***absence d'aménagement de remontée mécanique permettant l'accès direct des skieurs en zone cœur, ou conduisant à des prélèvements d'eau en zone cœur pour la production de neige artificielle,***

3.1.3 Hydroélectricité

La charte dans la mesure 2.3.3 « encourager les économies d'énergie et le recours approprié aux énergies renouvelables » indique que le développement des énergies renouvelables repose en priorité sur 8 items dont « la préservation de la capacité et du potentiel hydroélectriques existants (tout nouvel aménagement devant être analysé en fonction de son impact sur les milieux aquatiques) ».

Outre le fait que l'impact paysager (accès, lignes électriques) n'est pas évoqué, cette formulation ne renvoie pas à des enjeux particuliers sur les milieux aquatiques, notamment en termes de continuité, la mesure 3.4.1. « Assurer la continuité des cours d'eau et la fonctionnalité des zones humides » n'apportant aucun élément pour guider l'analyse à conduire des projets d'aménagement.

L'Ae note que l'évolution de cette activité dans le cœur est encadrée par le décret¹⁸.

Outre la présentation de l'équipement hydroélectrique du territoire du parc (recommandation citée au § 2.1), L'Ae recommande de présenter les ruptures de continuité induites, réduites ou non, ainsi que ses perspectives d'évolution.

¹⁸ En application de l'article 14 du décret de 2009 ; dans le cœur les modifications de capacité des 3 « pico centrales » (terme à définir dans le glossaire moins de 20 kW selon Wikipedia) ou de la prise d'eau existantes et identifiées à l'annexe 3 de la charte relèveront d'un avis conforme du conseil d'administration, le directeur pourra autoriser pour les besoins des activités du cœur des installations n'excédant pas 500 kW et le directeur pourra autoriser une centrale de 4 500 kW sur la Séveraisse en limite du cœur.

3.1.4 Voies d'accès au cœur

La mesure 4.3 c « Rechercher des solutions alternatives à l'accès automobile en cœur du parc » porte sur un encouragement et accompagnement par le parc de toute démarche visant à améliorer les dispositifs d'accès.

Une annexe 3 du projet de charte liste les voies actuellement circulées dans la zone cœur du parc : compte tenu du nombre important de voies en impasse parmi celles-ci (CD 233T route de l'Envers, 204T du Pré de madame Carle, 480T du Gioberney, 117A route de Valsenestre et les voies communales de Dormillouse, de Confolens, de Navette), voies dont la plupart assurent exclusivement la desserte des territoires de cœur de parc ou des réserves naturelles contiguës, l'Ae estime que la charte devrait prévoir une évolution des pratiques actuelles de libre circulation ouverte à tous les usagers. ;.

L'Ae recommande que cette mesure soit approfondie et complétée par des explications claires sur les améliorations envisagées des principaux points d'accès au parc (la Bérarde, le Pré de Mme Carle et le Gioberney) et accompagnées éventuellement d'un calendrier prévisionnel de mise en oeuvre

3.1.5 Continuités écologiques

Si l'objectif de préservation des continuités écologiques est affiché dans la charte, seules les grandes continuités sont figurées dans un carton de la carte des vocations. La charte ne comporte pas de cartographie des continuités à préserver ou à restaurer sur son territoire, ce qui en pratique renvoie au porter à connaissance de l'établissement public l'identification opérationnelle des continuités à préserver ou rétablir à l'occasion de l'élaboration ou de la révision de documents d'urbanisme ou de projet.

L'Ae recommande qu'en appui de ces « porter à connaissance », le Parc analyse et hiérarchise les continuités, trames vertes et bleues et obstacles aux continuités sur son territoire et participe sur ces bases à l'élaboration des schémas régionaux de cohérences écologiques.

3.1.6 Survol non motorisés

Le vol à voile est une activité importante dans ce secteur des Alpes, compte tenu de la proximité d'aéroports importants pour cette pratique : la traversée du massif des Ecrins (avec le survol du cœur du parc) est un enjeu important en raison du dérangement de la faune sauvage qu'elle crée et de la gêne occasionnée aux usagers du parc.

La mesure 4.1.3 « Inciter les adeptes des activités de pleine nature à des pratiques respectueuses de l'environnement » après avoir exposé les risques d'impacts négatifs de certaines pratiques sur le patrimoine naturel, recommande la « mise en cohérence des pratiques avec la sensibilité des milieux », la mise en œuvre d'actions de sensibilisation des pratiquants et l'intégration de la vulnérabilité de certaines espèces animales dans la pratique du vol libre et du vol à voile.

La modalité 24 d'application de la réglementation du cœur encadre cette activité à moins de 1000 m d'altitude dans le cœur (circulation suivant des cheminements de transit identifiés et au dessus de 2 800 m, réglementation à préciser par le directeur) ainsi que l'exercice du vol libre : l'Ae n'a pas d'observation sur ces dispositions mais elle note qu'elles nécessitent une grande rigueur de la part du directeur pour l'application de cette modalité.

3.1.7 Circulation de véhicules à moteur

La mesure 2.1.4 traite en zone d'adhésion de cette activité source de conflits d'usage et de dérangement de la faune sauvage, avec l'objectif d'ici à la fin de la charte, que sur 75 % du territoire du parc national, les communes aient proposé un plan de circulation.

L'activité est interdite dans le cœur, avec un dispositif d'autorisations dérogatoires.

3.1.8 Manifestations publiques

L'organisation de manifestations publiques dans le cœur est encadrée par la modalité 25 de la charte, qui soumet ces manifestations à des autorisations dérogatoires du directeur, sous réserve du respect de condi-

tions cumulatives. Compte tenu des enjeux de préservation, pour l'Ae, la décision du directeur de Parc gagnerait à être éclairée par l'avis du conseil scientifique.

L'Ae observe que contrairement au décret, les modalités de la charte ne prévoient jamais que la décision du conseil d'administration ou du directeur est précédée de l'avis de l'une des structures consultatives du parc.

3.1.9 Infrastructures

La charte présente dans un carton de la carte des vocations, les flux routiers concernant le parc sur un fond où figurent les voies ferrées. Elle n'apporte pas d'information sur les flux empruntant ces infrastructures (personnes et frets) leurs impacts et perspectives éventuelles d'évolution. Il en va de même des infrastructures de transport d'énergie.

L'Ae recommande également de compléter la présentation des principales infrastructures de transport desservant ou impactant le territoire du parc par des données sur leur fréquentation et leurs perspectives d'évolution.

3.1.10 Alevinage

L'alevinage est une pratique ancienne dans les lacs alpins. Non maîtrisée, cette pratique génère une pression sur les milieux aquatiques contraire aux principes de préservation justifiant la création d'un parc national. La charte propose (mesure 3.4.2) un encadrement des pratiques visant à garantir à moyen terme une bonne maîtrise des impacts sur les milieux. Dans le cœur (modalité 1), l'introduction d'alevins de souche autochtone¹⁹ dans des lacs ou cours d'eau déjà alevinés (liste à dresser) est soumise à autorisation du directeur du parc. ***L'Ae recommande dans le cœur une politique de restauration des lacs dont le fonctionnement halieutique naturel a été perturbé par les alevinages passés.***

3.2 Le dispositif de suivi

Dans une démarche de progrès concrétisée par des chartes successives, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la charte ont pour l'Ae une importance primordiale. Or, si la charte explicite bien (p. 149) les fondements de son évaluation, avec des suivis annuels et des bilans ponctuels, elle renvoie la définition de sa méthodologie au lancement de la mise en œuvre de la charte, une fois l'aire d'adhésion connue. L'ampleur de ce dispositif devrait inciter le parc à anticiper cette préparation ne serait ce que pour apprécier les moyens humains et financiers à lui consacrer.

L'Ae recommande que l'élaboration de la méthode d'évaluation soit engagée sans tarder avec une attention particulière à apporter aux indicateurs de résultats permettant de décrire le degré d'atteinte des principales orientations et objectifs de la charte : cette démarche permettra de compléter l'évaluation environnementale, comme l'Ae le recommande ci-dessus (§ 2.6).

§§§

¹⁹ Le territoire de référence n'est pas précisé