



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 du
parc national de La Réunion (974)**

n°Ae: 2012 -49

Avis établi lors de la séance du 26 septembre 2012 - n°d'enregistrement 008473-01

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 septembre 2012 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'évaluation environnementale du projet de charte du parc national de La Réunion.

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Guerber Le Gall, Guth, Rauzy, Steinfeld, MM. Badré, Caffet, Féménias, Lafitte, Lagauterie, letourneux, Schmit, Ullmann

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.

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

*

* *

L'Ae a été saisie pour avis sur l'évaluation environnementale du projet de charte du parc national de La Réunion par lettre du président de son conseil d'administration en date du 26 juin 2012. Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception le 6 juillet 2012. Conformément à l'article R122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

L'Ae a consulté le préfet de La Réunion au titre de ses attributions en matière d'environnement par courrier du 6 juillet 2012.

L'Ae a consulté le ministère de la santé le 6 juillet 2012.

L'Ae a pris en compte l'avis du directeur de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL) de La Réunion en date du 21 septembre 2012.

Sur le rapport de Mauricette Steinfeld et de Véronique Wormser, après en avoir délibéré, l'Ae a formulé l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en gras italique pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les projets, plans et programmes soumis à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité de l'opération mais sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au projet, plan ou programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

1 Désignée ci-après par l'Ae

Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Ae porte sur la qualité de l'évaluation environnementale du projet de charte du parc national de La Réunion, et la prise en compte des enjeux environnementaux par cette charte, ainsi que sur la clarté de ces documents. La charte résulte formellement de la loi sur les parcs nationaux de 2006 et du décret sur le parc national de La Réunion². Le dossier comporte le projet de charte, arrêté par le conseil d'administration le 21 juin 2012, incluant une cartographie des vocations des espaces du parc national³, ainsi que le rapport d'évaluation environnementale s'y rapportant. Ces documents résultent d'une concertation entre l'Etat, les collectivités territoriales et les parties prenantes.

En ce qui concerne la prise en compte de certains enjeux environnementaux par la charte, l'Ae fait les recommandations suivantes sur quelques points de vigilance pour :

- mettre en place des bases robustes de travail entre l'établissement parc national et les acteurs institutionnels, notamment le conseil général, l'office national des forêts (ONF) (convention, autorisations annuelles et pluriannuelles d'intervention, suivi régulier etc), le commissariat à l'aménagement des Hauts, et l'ensemble des acteurs de la défense des forêts contre l'incendie,
- préciser l'organisation et les compétences en ingénierie de projet que l'établissement mettra en place concrètement pour impulser un développement durable dans les Hauts,
- développer la prise en compte du changement climatique, des déchets, des continuités écologiques et de la qualité des eaux et de la préservation des zones humides, et également identifier les sites particulièrement sensibles en cœur et en aire optimale d'adhésion,
- assurer un suivi précis des délivrances de dérogation, ces possibilités inscrites dans le décret étant nombreuses,
- apprécier, anticiper et maîtriser les impacts de la fréquentation dans le cœur pour garantir la conservation des patrimoines naturel, culturel et paysager, de cet espace, Bien inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO

En ce qui concerne la qualité du rapport environnemental, 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'évaluation environnementale d'une présentation des mesures qui seront mises en œuvre pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs de la charte sur l'environnement,
- étudier les impacts de la non application de la charte sur la gestion du Bien inscrit au Patrimoine de l'UNESCO et ceux liés à la période transitoire d'élaboration de celle-ci,
- compléter l'analyse présentée par l'articulation et la compatibilité de la charte avec les engagements liés à l'inscription du Bien au Patrimoine mondial de l'UNESCO,
- reprendre les perspectives d'évolution du territoire en l'absence de charte et compléter sans tarder le dispositif de suivi de mise en œuvre de la charte.

Afin d'améliorer la lisibilité du dossier, l'Ae recommande de :

- revoir les codes couleurs de la légende de la carte des vocations,
- préparer un outil de présentation de la charte et de son évaluation environnementale, en accompagnement de l'enquête publique, afin de permettre au plus grand nombre d'accéder à leur contenu.

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

L'Ae rappelle que son avis délibéré ainsi que, le cas échéant, les éléments de réponse de l'établissement parc national à cet avis devront être joints au dossier d'enquête publique.

² Décret n°2007-296 du 5 mars 2007 créant le parc national de La Réunion

³ La carte des vocations est établie conformément à l'article L.331-3 : « La charte du parc national comporte des documents graphiques, indiquant les différentes zones et leur vocation. Ces documents sont élaborés à partir d'un inventaire du patrimoine naturel, paysager et culturel, de données socio-économiques et d'un bilan démographique de la population du parc national. ». Elle concerne le cœur et l'aire optimale d'adhésion.

Avis détaillé

1 Avis de l'Ae sur le projet de charte du parc national de La Réunion

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 antérieure⁴ sur de nombreux points, et en particulier les suivants :

- la création d'un « cœur de parc » et d'une « aire optimale d'adhésion » (AOA), définis par le décret de création. Le « périmètre du parc national » est constitué du cœur et du territoire communal situé dans l'aire optimale d'adhésion des communes ayant décidé d'adhérer à la charte ;
- l'élaboration d'une « charte », concertée entre toutes les parties intéressées avant d'être approuvée par décret.

La charte proposée pour le Parc national de La Réunion comporte 16 « objectifs pour le cœur de parc »⁵, et, 11 « orientations » applicables dans l'aire d'adhésion. Elle comprend une carte des vocations des territoires situés dans le parc. Cette charte est révisée ou confirmée au plus tard tous les 15 ans.

1.2 La charte du parc national de La Réunion, les étapes franchies, les procédures à venir

Le parc national de La Réunion a été créé par décret, le 5 mars 2007, sur la base de la nouvelle législation en vigueur. Il est constitué d'un cœur et d'une aire optimale d'adhésion. Pour tenir compte des spécificités du territoire, le périmètre du cœur intègre un cœur cultivé (agriculture, sylviculture et pastoralisme) et un cœur habité (îlets⁶ habités à l'année). 23 des 24 communes de l'île sont concernées, pour tout ou partie de leur territoire, par le cœur et l'aire optimale d'adhésion, seule une commune n'est concernée que par l'aire d'adhésion, la commune du Port. Le territoire du parc (cœur et aire optimale d'adhésion) couvre 193 205 ha, soit plus des trois quarts de la superficie de l'île.

Le cœur, qui est composé à 90% de terrains publics relevant pour la plupart du régime départementalo-domanial⁷, représente 42% de la surface du territoire de l'île. Il est habité et compte environ 800 résidents.

L'Ae a bien noté que la totalité du cœur était inscrite au Patrimoine mondial de l'UNESCO⁸, Bien des « Pitons, cirques et remparts de l'île de La Réunion »⁹, qu'une petite partie du Bien était située dans l'aire optimale d'adhésion et que la charte tiendrait lieu aussi de plan de gestion du Bien.

L'aire optimale d'adhésion représente 35% de la surface de l'île, correspondant au périmètre du Plan d'Aménagement des Hauts (PAH) fixé par le décret du 26 décembre 1994, enrichi des principales ravines¹⁰.

Le décret du 5 mars 2007 définit également la réglementation spécifique du parc national, certaines modalités d'application étant renvoyées à la charte qui précise le projet de territoire.

L'Ae a bien noté que le projet de charte comme le projet de délimitation du territoire du parc national résultent, conformément à la lettre et à l'esprit de la loi sur les parcs nationaux, de concertations entre l'Etat, les collectivités territoriales et les autres acteurs du territoire.

La version du projet de charte qui est soumise à l'avis de l'Ae est celle sur laquelle a délibéré le conseil d'administration

4 Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux

5 Sur les 16 objectifs : 10 objectifs sont communs à l'ensemble du cœur, 4 sont relatifs au cœur habité et 2 relatifs au cœur cultivé.

6 Petit plateau situé en fond de cirque ou dans une vallée encaissée, isolé par des ravines et difficile d'accès (pas de chemin carrossable), où quelques familles résident en permanence, en quasi autarcie (source : charte)

7 La création des quatre départements d'outre-mer en 1946 a instauré un statut qui confie la nue-propriété foncière au département et l'usufruit à l'Etat qui en confie la gestion au service forestier réunionnais, qui se transforme en 1948 en Service des eaux et forêts puis en 1966 en Office National des Forêts (ONF) qui conduit depuis plusieurs décennies des programmes d'accueil du public et de gestion patrimoniale.

8 L'inscription au Patrimoine mondial de l'UNESCO de sites ayant une valeur universelle exceptionnelle résulte de la convention du Patrimoine mondial de 1972. La Convention réunit les notions de protection de la nature et de préservation des biens culturels et reconnaît l'interaction entre l'être humain et la nature et le besoin fondamental de préserver l'équilibre entre les deux.

9 L'inscription a été obtenue par la France en 2010

10 Une ravine désigne une vallée torrentielle issue de l'érosion.

de l'établissement du parc national le 21 juin 2012.

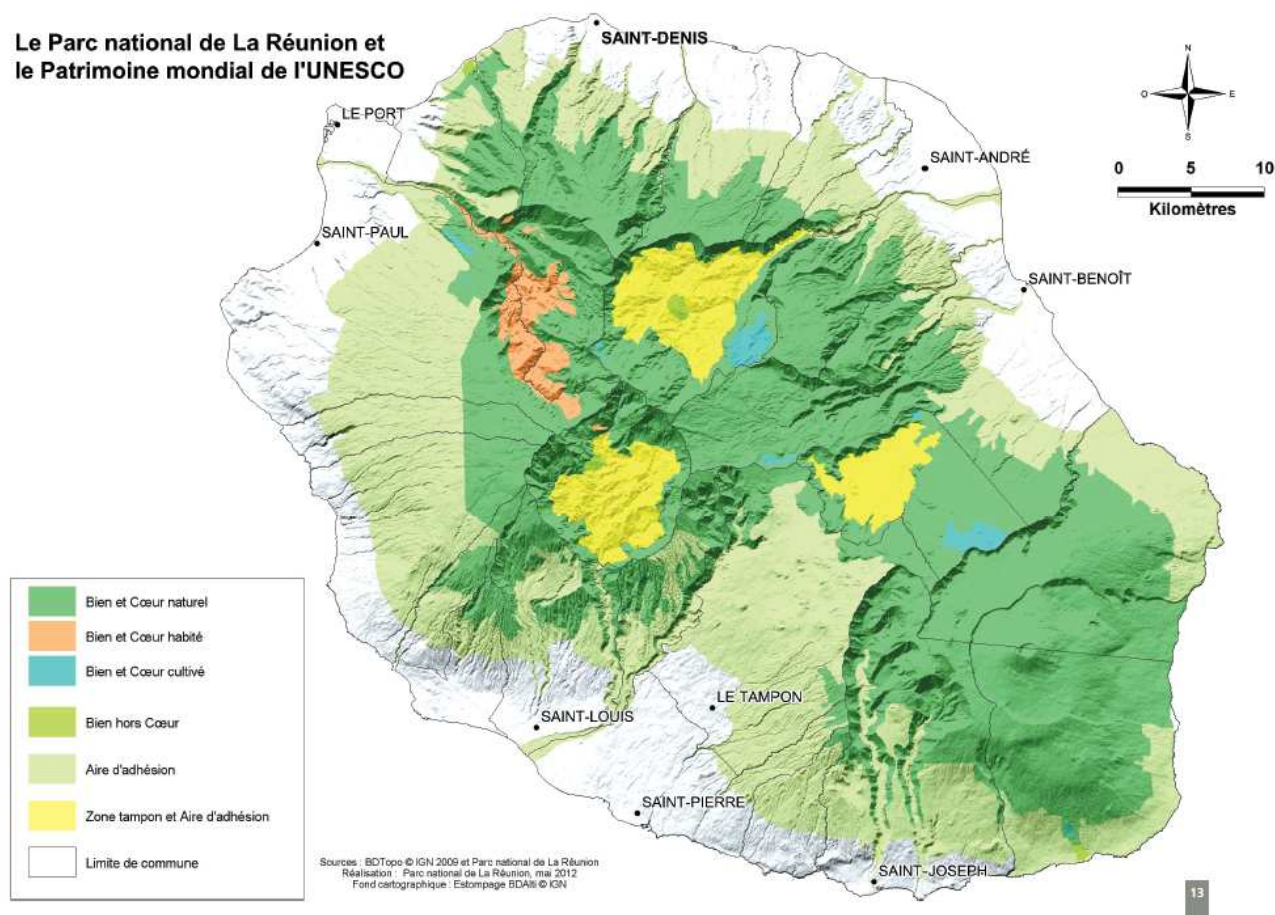
Le Conseil national de la protection de la nature (CNP) et le Comité interministériel des parcs nationaux (CIPN) ont émis chacun un avis technique intermédiaire sur la charte, respectivement le 12 et le 13 octobre 2011.

Le projet de charte sera soumis à l'enquête publique prévue par l'article R. 331-8 du code de l'environnement puis sera 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 national à l'issue de l'enquête publique et de l'avis du préfet de La Réunion.

Les conseils municipaux seront alors appelés à délibérer sur l'adhésion de leur commune à la charte.

La charte sera, in fine, approuvée par décret en Conseil d'Etat, sur le rapport de la ministre en charge de l'écologie.

Le Parc national de La Réunion et le Patrimoine mondial de l'UNESCO



Territoire du parc national (figure p.13 de la charte)

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.

Les chartes de parcs nationaux¹¹ 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

11 Dont l'élaboration a été prescrite par la loi n°20 06-436 du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux (articles L. 331-2 et L.331-3 du code de l'environnement)

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 national, 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 différentes parties prenantes, les collectivités et l'Etat.

L'Ae, dans le présent avis, a tenu compte de ces deux particularités.

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

- le projet de charte sur lequel le conseil d'administration de l'établissement parc national a délibéré le 21 juin 2012, joint à la lettre de saisine du 26 juin 2012, incluant notamment le projet de carte des vocations,
- le rapport d'évaluation environnementale, établi avec le concours de BRL ingénierie.

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

- la qualité du rapport d'évaluation environnementale,
- la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet,
- la clarté des documents, destinés dans le cadre du dispositif d'évaluation environnementale à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions.

L'avis de l'Ae 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. ***L'Ae rappelle que son avis délibéré ainsi que, le cas échéant, les éléments de réponse de l'établissement parc à cet avis seront joints au dossier d'enquête publique.***

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

Le projet de charte de territoire du parc national de La Réunion est structuré en sept parties distinctes qui font apparaître :

1. les principes fondamentaux et choix essentiels pour la charte,
2. le caractère du parc national,
3. le diagnostic du territoire,
4. le projet de territoire présentant ses enjeux et ses vocations,
5. les objectifs de protection pour le cœur,
6. les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable pour l'aire d'adhésion
7. et, enfin, la gouvernance, la mise en œuvre et le dispositif de suivi et d'évaluation de la charte.

Il est assorti de plusieurs annexes utiles (données chiffrées, indicateurs de suivi et d'évaluation, notamment). Il comporte une carte des vocations des espaces.

2.1 Sur la forme

L'Ae considère que le projet est clair. Sa compréhension est facilitée par les impressions de couleur différente selon les chapitres et par des encadrés et cartes. Il reste cependant d'une lecture complexe, du fait de sa structure, imposée par la réglementation (objectifs du cœur, mesures d'application de la réglementation, mesures contractuelles, orientations en aire d'adhésion, carte des vocations, ...), et du grand nombre d'orientations, d'objectifs et de mesures. L'Ae a noté l'effort réalisé par l'établissement de produire un document synoptique présentant les articulations entre les enjeux du territoire, les objectifs (pour le cœur), les orientations (pour l'AOA¹²), et les mesures, qui est de nature à faciliter la compréhension d'ensemble des ambitions de la charte.

L'Ae recommande toutefois à l'établissement parc national de préparer un outil de présentation de la charte en accompagnement de l'enquête publique, qui pourrait être de nature audio visuelle, afin de permettre au plus grand nombre d'accéder au contenu de la charte.

12 AOA : aire optimale d'adhésion, AMA : aire maritime adjacente (au cœur)

2.2 Sur le fond

Durée de validité de la charte

L'Ae observe que si l'arrêté du 2 février 2007 relatif aux principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux est cité in extenso, la durée de la charte (qui est encadrée par la loi, article L.331-3 II du code de l'environnement) n'est pas indiquée dans le document.

L'Ae **recommande pour la bonne information du public que la durée de la charte soit rappelée ainsi que ses modalités de modification et de révision.** (Article L.331-3 II du code de l'environnement¹³)

Diagnostic du territoire

La partie 3 relative au diagnostic du territoire met l'accent sur le très fort développement démographique, les problèmes liés à la gestion de l'eau, des déchets et au mitage, et sur le fort potentiel touristique et de loisir du cœur lié au caractère exceptionnel des paysages et de la biodiversité. L'organisation de l'île en quatre bassins de vie confortée par le Schéma d'aménagement régional (SAR)¹⁴, est rappelée, ce qui est pertinent dans la mesure où la charte doit être compatible avec le SAR (article L.331-15 du code de l'environnement).

Enjeux et vocations

La charte identifie quatre enjeux dont les deux premiers, relatifs à l'environnement naturel, visent à « préserver la diversité des paysages et accompagner leur évolution », et à « inverser la tendance de la perte de la biodiversité », en parfaite cohérence avec les caractéristiques du cœur qui ont permis le classement au titre du Patrimoine mondial de l'UNESCO. Les deux autres enjeux relatifs à l'environnement humain visent pour le cœur et l'AOA à « valoriser le patrimoine culturel » et « impulser une dynamique de développement économique ». L'Ae observe que les trois premiers sont correctement traités mais que le traitement du quatrième enjeu, particulièrement important pour un parc dont une partie du cœur est habitée, et dont l'aire optimale d'adhésion (qui 55% de la SAU de l'île et des espaces naturels et forestiers) est sous très forte pression urbaine, manque d'ambition.

Les vocations des territoires sont clairement identifiées et expliquées

Gouvernance

La charte rappelle que « l'existence de nombreux outils d'aménagement nécessite l'articulation des orientations et objectifs de protection avec les politiques d'aménagement et de développement existantes ». La charte appelle ainsi « la construction de partenariats reposant sur des engagements contractuels avec les différentes institutions compétentes sur ces espaces et avec les opérateurs de terrain ».

L'Ae observe que les incidences pour la gouvernance du parc national sont présentées dans des encadrés structurés de façon à indiquer les rôles respectifs de l'établissement parc national et des communes et la liste des autres acteurs opérationnels pour mettre en œuvre les objectifs dans le cœur et les orientations dans l'aire d'adhésion. L'Ae considère que cette présentation de nature à faciliter l'information du public ne remplit pas totalement son rôle du fait d'une liste, souvent longue et non hiérarchisée, des autres acteurs opérationnels. Le projet de charte n'indique pas ce qui se passerait si les partenariats avec les communes ou les autres acteurs institutionnels ne se concrétisaient pas.

L'Ae considère qu'il manque un descriptif des rôles, missions et modalités d'intervention des principaux acteurs du territoire, tant en cœur qu'en aire d'adhésion.

L'Ae estime en particulier que les relations de l'établissement parc national avec certains acteurs opérationnels, dont le rôle est important dans le cœur, méritent d'être précisées, notamment avec le conseil général, l'opérateur historique

13

Article L. 331-3 II du code de l'environnement : « L'établissement public du parc national évalue l'application de la charte et délibère sur l'opportunité de sa révision douze ans au plus après son approbation, sa précédente révision ou la dernière décision de ne pas la réviser. Les modifications ne portant pas atteinte à l'économie générale des objectifs ou orientations de la charte peuvent être décidées par l'établissement public du parc après avis des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements concernés. La révision de la charte est soumise aux mêmes règles que son élaboration. Pour la seule partie de leur territoire comprise dans l'aire d'adhésion, les communes ayant adhéré à la charte du parc national peuvent décider de s'en retirer dès l'approbation de la charte révisée ou, le cas échéant, au terme d'un délai de trois ans à compter de la délibération décidant de la mise en révision. En l'absence de délibération, elles peuvent également se retirer au terme d'un délai de quinze ans à compter de l'approbation de la charte, de sa précédente révision ou de la dernière décision de ne pas la réviser. Le préfet constate, en tant que de besoin, le ou les retraits et actualise le périmètre effectif du parc national. »

14 SAR : Spécifique aux départements d'outre-mer, le Schéma d'Aménagement Régional est un document de planification et d'aménagement du territoire qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Il a les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement. Les schémas directeurs et les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec ses orientations. Le SAR de La Réunion a été approuvé par décret en Conseil d'Etat le 22 novembre 2011. Le SAR vaut SMVM (schéma de mise en valeur de la mer) et schéma régional de cohérence écologique.

qu'est l'ONF¹⁵ et le commissariat à l'aménagement des Hauts.

L'Ae observe qu'il est essentiel de bien clarifier les rôles respectifs de l'ONF et de l'établissement public du parc national de la Réunion, eu égard aux particularités historiques attachées au statut départementalo-domanial du cœur du territoire parc national et au rôle que joue l'ONF depuis des décennies sur ce territoire. Leurs interventions pour la mise en œuvre de la charte doivent être complémentaires et se décliner en des modalités concrètes de travail partenarial.

L'Ae recommande de rédiger sans tarder une convention d'application de la charte entre l'ONF et l'établissement public du parc national comme le permet l'article L.331-3 du code de l'environnement., fondée sur une collaboration partagée, définissant les champs de compétences respectifs et les modalités de travail concrètes et détaillées entre les deux établissements favorisant la fluidité entre les deux structures et développer une culture commune, indispensable à une bonne mise en œuvre de la charte.

Les questions des travaux de prévention des incendies et des travaux forestiers doivent faire l'objet d'une attention particulière, or le projet de charte ne dégage pas de stratégie claire sur la défense de la forêt contre l'incendie, laquelle doit s'élaborer avec les autres acteurs intervenant dans ce domaine (préfet, SDIS...) notamment au travers de plans de massif.

L'Ae recommande de veiller à ce que les orientations, les plans et les travaux nécessaires à la défense des forêts contre l'incendie fassent l'objet de concertations préalables avec les parties prenantes compétentes et s'inscrivent dans le cadre des décisions prises par ces dernières.

L'établissement public du parc national, doit s'appuyer, dans un premier temps, sur le commissariat à l'aménagement des Hauts pour poursuivre les missions d'aménagement et de développement de ce territoire. Ces missions sont aujourd'hui encore portées par le commissariat, mais elles ont vocation à être intégrées à celles du parc fin 2014 et doivent être précisées dans le cadre la charte. L'Ae considère que la charte n'est pas suffisamment claire sur ce point et notamment sur les modalités de travail fixées entre l'établissement parc national et le commissariat à l'aménagement des Hauts et sur la nouvelle organisation de l'établissement parc en matière d'ingénierie de projet pour permettre au public de comprendre comment s'organisera la poursuite et le développement de la dynamique impulsée par le commissariat.

L'Ae recommande pour la bonne information du public de préciser les modalités de travail entre l'établissement parc national et le commissariat à l'aménagement des Hauts, ainsi que l'organisation et les compétences en ingénierie de projet que l'établissement mettra en place concrètement pour impulser un développement durable dans les Hauts.

Objectifs, orientations, mesures

Les documents d'urbanisme

Concernant la portée réglementaire de la charte (L.331-15-III du code de l'environnement), le conseil d'administration du parc n'a pas retenu les possibilités ouvertes par l'article L. 331-15 : l'obligation de compatibilité des documents directeurs mentionnés au III de l'article L 331-3 du code de l'environnement avec la charte en zone cœur est limitée aux objectifs de protection définis pour le cœur ; et, dans l'AOA, les travaux et aménagements projetés soumis à étude d'impact, autorisation loi sur l'eau ou installations classées pour la protection de l'environnement (p.12) sont soumis à un avis simple de l'établissement parc national. Les documents d'urbanisme en AOA doivent être compatibles, comme la charte, avec le schéma d'aménagement régional (SAR) de La Réunion.¹⁶

Le SAR de La Réunion s'organise autour de quatre objectifs fondamentaux : répondre aux besoins d'une population croissante et protéger les espaces naturels et agricoles, renforcer la cohésion de la société réunionnaise dans un contexte de plus en plus urbain, renforcer le dynamisme économique dans un territoire solidaire, sécuriser le fonctionnement du territoire en anticipant les changements climatiques. La charte du parc est cohérente avec le SAR et affiche son ambition de répondre de façon optimale à la majorité des enjeux mis en avant dans le SAR : protection des espaces naturels, reconquête des terres agricoles, préservation des paysages, lutte contre le mitage et l'étalement urbain, densification de l'habitat au sein des espaces urbanisés existants, valorisation des éléments patrimoniaux des territoires.

15 Le foncier du cœur du parc est en grande majorité (90%) sous propriété publique. L'Office national des forêts (ONF) gère les forêts domaniales et départementalo-domaniales. Il met en œuvre le régime forestier dans ces forêts ainsi que dans celles des autres collectivités qui le souhaitent. Il met aussi en œuvre pour le compte du Conseil général un programme d'accueil du public ainsi que des chantiers de lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Par ailleurs, il intervient par délégation de l'Etat pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans de défense contre les incendies.

16 « L.331-15 II. - La charte du parc national doit être compatible avec le schéma d'aménagement régional ». Et « L.331-15 III. Sauf mention contraire dans la charte du parc national :
1° L'obligation de compatibilité faite aux documents mentionnés au III de l'article L. 331-3 est limitée aux objectifs de protection définis par la charte pour le cœur du parc national ;
2° L'obligation d'avis conforme de l'établissement public du parc national faite aux travaux ou aménagements mentionnés au II de l'article L. 331-4 est limitée au cœur du parc national. L'établissement public du parc est consulté pour avis pour ceux d'entre eux projetés dans l'aire d'adhésion. »

Alors que le devenir des espaces agricoles et naturels dans la zone d'adhésion est un sujet majeur et que face à la pression foncière, le développement urbain se poursuit à La Réunion notamment sous forme de mitage, l'Ae considère que le projet de charte reste en outre trop général sur le maintien, voire l'augmentation des terres agricoles, encouragée par le SAR, et le respect des continuités écologiques. Considérant qu'il s'agit là d'enjeux majeurs tant pour le parc que pour les communes, et qu'il existe un risque élevé d'intensification de la pression urbaine sur l'aire optimale d'adhésion, **elle recommande à l'établissement parc national de développer les objectifs de maintien des terres agricoles en aire optimale d'adhésion et de respect des continuités écologiques.**

L'Ae note que la charte ne traite que très superficiellement du quatrième objectif du SAR relatif aux changements climatiques.

L'Ae recommande à l'établissement parc national de développer dans la charte la prise en compte des changements climatiques en indiquant notamment les mesures et recommandations qu'il envisage pour encourager la sobriété énergétique et le développement de modes de transports collectifs et doux.

Eau

Alors que le diagnostic fait état de problèmes qualitatifs et quantitatifs de la ressource en eau, les objectifs, orientations et mesures restent très générales et peu opérationnelles. Les zones humides existantes n'ont pas été prises en compte. **L'Ae recommande à l'établissement parc national de définir précisément avec l'Etat, les collectivités concernées et tous les autres partenaires les moyens d'améliorer durablement la qualité des eaux et d'assurer la préservation des zones humides.**

Déchets

La forte progression démographique comme l'augmentation de la fréquentation touristique entraîneront inévitablement une augmentation des déchets à gérer dans le cœur. La charte traite de la problématique des déchets dans la mesure 1.3 et indirectement en encourageant la fonction éco-touristique des hébergements en cœur et notamment la gestion écologique des déchets liés au tourisme (mesure 9.2). Cependant, elle n'évoque pas comment le traitement de ces déchets sera réalisé.

L'Ae recommande au parc national de développer la question du traitement des déchets et de prévoir des mesures adaptées aux enjeux patrimoniaux du cœur.

Impacts de la fréquentation sur le patrimoine naturel du cœur

L'Ae considère qu'il s'agit d'un enjeu majeur eu égard aux effets prévisibles induits, par les classements en cœur de parc national et au titre du Patrimoine mondial de l'UNESCO, sur la fréquentation du cœur qui doivent être pris en considération et traités par la charte de façon adaptée, c'est-à-dire par un encadrement précis. Or, le projet de charte évoque les problématiques sur le paysage et le patrimoine naturel mais il n'évalue pas la problématique de la fréquentation au regard des pressions qui en découlent pour les milieux naturels et ne donne pas d'objectif clair en termes de seuil de fréquentation acceptable pour garantir la conservation des patrimoines naturel, culturel et paysager, la tranquillité et, dans certains cas, la sécurité des personnes. L'Ae note le manque d'ambition et de précision des mesures visant à encadrer et limiter les impacts de la circulation motorisée sur certaines pistes, de la circulation des vélos tout terrain, des survols aériens par hélicoptères, des activités sportives dites de pleine nature¹⁷ (randonnées, raids, trails¹⁸, canyoning¹⁹, etc...). Elle note que les questions de santé publique induites (qualité de l'eau, bruit...) ne sont évoquées que de façon superficielle.

Considérant la haute valeur patrimoniale du cœur et la présence d'habitants permanents, considérant que la charte vaut plan de gestion du Bien de l'UNESCO, l'Ae recommande que les impacts de la fréquentation sur le cœur soient appréciés à partir d'un état zéro (à définir et argumenter, par exemple à compter de l'inscription du Bien au patrimoine mondial), et que des mesures précises de gestion soient prises pour garantir la conservation des patrimoines naturel, culturel et paysager, la tranquillité et, le cas échéant, la sécurité des personnes. L'Ae recommande en outre qu'une carte précise les sites particulièrement sensibles en cœur et en aire optimale d'adhésion.

Lutte contre les espèces exotiques invasives

La question préoccupante de la progression du développement des espèces invasives animales ou végétales touche autant le cœur que l'aire optimale d'adhésion et menace la biodiversité de l'île et l'intégrité du Bien. La mise en œuvre de la stratégie de lutte contre les espèces invasives, assortie de son programme opérationnel de lutte contre les invasives (POLI), portés par de nombreux partenaires, est une priorité pour le territoire du parc national. Elle est correctement traitée dans le projet de charte mais repose sur une bonne coordination des acteurs, à laquelle l'établissement parc national devra contribuer.

Développement durable du territoire

17 Il a été indiqué aux rapporteurs que la popularité de certains raids (« diagonale des fous », « grand raid » etc...) pouvaient attirer sur les sentiers pédestres de la zone cœur plus de 4500 personnes/jour

18 Course en pleine nature

19 Descente de canyon qui consiste à progresser dans le lit de cours d'eau dont le débit va de faible à important, dans des portions où ceux-ci cheminent dans des gorges ou des ravins étroits, avec des cascades de hauteurs variées.

Le cœur du parc national de La Réunion comprend un « cœur habité ». Cette spécificité est prise en compte dans la charte. Mais le projet de charte, projet de territoire, mériterait d'être plus précis sur le volet du développement durable pour les Hauts mais aussi pour le reste du territoire du parc dans l'AOA. A cet égard, l'Ae constate que les mesures proposées dans le projet de charte pour mettre en œuvre l'enjeu 4 « impulser une dynamique de développement économique pour les Hauts » sont difficiles à apprécier car reposant pour la plupart sur des actions d'encouragement ou d'incitation non assorties de mesures concrètes.

Sur cet enjeu, l'établissement parc national doit être un espace de dialogue, de conciliation et d'opérationnalité.

L'Ae recommande à l'établissement parc national, pour la bonne information du public, de démontrer que son organisation et les compétences qu'il peut déployer en ingénierie de projet et que les outils d'intervention qu'il mettra en place sont pertinents pour impulser un développement économique des Hauts.

Autorisations par dérogation

Les possibilités de dérogation étant nombreuses, l'Ae recommande à l'établissement parc national d'assurer un suivi précis de leur délivrance et des conditions de leur délivrance. Elle recommande en outre, pour certains types de travaux, courants, de prévoir des autorisations annuelles voire pluriannuelles, sur la base de cahiers des charges concertés précisant les modalités de réalisation et de suivi d'exécution, et validés par un document à valeur contractuelle.

Évaluation et suivi

L'Ae note que le projet de charte comprend un dispositif d'évaluation et de suivi mais que les indicateurs ne sont pas précisés.

La carte des vocations

L'Ae considère que la carte des vocations jointe à la charte, n'est pas de lecture facile, en partie à cause du choix des couleurs. L'Ae rappelle qu'elle fait partie intégrante de la charte et qu'à ce titre, elle constitue un des guides pour l'octroi des autorisations sur la base des modalités d'application de la réglementation en cœur de parc national, issue du décret 2007-614 du 3 juin 2009, qui figurent en annexe 2.

L'Ae recommande à l'établissement parc national d'améliorer significativement la carte des vocations, notamment le code couleur de sa légende, afin de faire mieux apparaître les enjeux et les vocations en cœur comme en aire optimale d'adhésion.

3 Le rapport d'évaluation environnementale

Sur la forme

Le rapport est d'un abord aisé. Des encadrés synthétisent les idées majeures, facilitant la lecture du document. Toutefois, dans un souci affiché de ne pas paraphraser le projet de charte, le document peut s'avérer par moment un peu elliptique et nécessite, pour être compris, de disposer en parallèle de la charte.

Certaines cartes et légendes de carte sont en outre illisibles (notamment cartes 2 et 3 pages 39 et 41 de l'EE).

L'Ae recommande de revoir le format des cartes et légendes afin d'en assurer une complète lisibilité.

Tout comme le projet de charte, le rapport environnemental gagnerait à être l'objet d'une présentation adaptée au public, tout particulièrement aux habitants du cœur et de l'aire optimale d'adhésion.

L'Ae recommande d'accompagner le rapport d'évaluation environnementale d'une présentation (du résumé non technique par exemple) tout particulièrement adaptée au public.

Sur le fond

Le rapport d'évaluation environnementale décline les différents points requis par le code de l'environnement (article R.122-20).

3.1 Présentation des objectifs, contenu du projet de charte et articulation avec d'autres plans

Objectifs et contenu du projet

L'objectif et le cadre d'élaboration du projet de charte et de son évaluation environnementale sont présentés clairement, en termes réglementaires. Le document précise que le parc national de La Réunion est le premier créé après la loi de 2006.

Le déroulé général de l'élaboration du projet de charte est rappelé, sans indiquer toutefois la teneur des enjeux de l'établissement public parc national de La Réunion et de ceux du territoire couvert par le parc, ni mettre en perspective les notions d'objectifs en cœur et d'orientations en aire optimale d'adhésion.

En outre, le statut spécifique de cette charte, également plan de gestion du Bien inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO, n'est ni mentionné ni éclairé des engagements qu'il représente.

Pour la bonne information du public et sa bonne compréhension des enjeux portés par la charte et l'établissement public parc national, et conformément à l'article R122-20 du code de l'environnement, l'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une synthèse introductive de ces enjeux et par une présentation de son statut de plan de gestion du Bien inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO « Pitons, cirques et remparts de l'île de La Réunion » et du cadre juridique qui caractérise ce plan.

Articulation avec les autres plans, documents et programmes

L'articulation du projet de charte avec des plans et schémas listés aux articles R.122-17 et R.331-14 du code de l'environnement est présentée. Il est bien rappelé que l'obligation de compatibilité avec les orientations définies dans l'aire optimale d'adhésion n'est pas retenue pour le parc national de La Réunion.

Cependant, certains des plans et schémas ne sont pas mentionnés ou ne sont pas analysés. Par exemple, le plan départemental des déchets ménagers et assimilés (mentionné page 48 de l'EE), cité à l'article R.331-17 du code de l'environnement), en révision, fait défaut dans l'analyse.

L'Ae recommande de produire une analyse exhaustive de l'articulation de la charte avec les plans, schémas, programmes et documents prévus aux articles R.122-17 et R.331-14 du code de l'environnement, en précisant l'état de chacun de ces documents et, pour une meilleure information du public, son périmètre géographique d'intervention.

Sont particulièrement étudiées les articulations de la charte avec la stratégie réunionnaise pour la biodiversité (SRB), le schéma d'aménagement régional (SAR), le programme de développement des Hauts ruraux (PDHR). L'Ae en relève la pertinence.

L'analyse de la contribution de la charte à la stratégie réunionnaise de la biodiversité indique que la charte ne contribue pas à « définir les enjeux socio-économiques de la biodiversité » (objectif 20), ni à « identifier les attentes des responsables de la gestion des espaces et de l'aménagement » (objectif 21),

Si pour la SRB et le SNDD (schéma national de développement durable) l'analyse est faite pour chacun des objectifs de ces schémas, pour d'autres, tels que le plan national d'adaptation au changement climatique, le document indique que « le projet de charte s'articule avec certains objectifs du plan... » sans mentionner ce qu'il en est des autres objectifs dont on ne sait s'ils sont sans lien avec la charte ou s'ils sont incompatibles avec elle.

Ensuite, l'analyse de l'articulation avec les plans et programmes locaux permet d'identifier les documents et/ou territoires pour lesquels des évolutions sont d'ores et déjà à prévoir.

Le SDAGE²⁰ et les SAGE²¹ en vigueur sont qualifiés comme plus contraignants que la charte, mais celle-ci est cependant également compatible avec eux. L'ensemble du territoire du parc national est concerné en effet par toute la réglementation « de droit commun », notamment celle concernant la gestion des eaux. L'Ae rappelle que la charte ne se substitue pas à cette réglementation.

Enfin, si l'articulation et le rappel de compatibilité sont assurés entre le projet de charte et ces plans, l'analyse se focalise sur la partie réglementaire et donc le cœur du parc. Or la charte est également le plan de gestion du Bien inscrit au patrimoine mondial, Bien qui dépasse par endroits la limite du cœur.

L'articulation de la charte du parc avec les obligations internationales et les engagements de la France pris dans le cadre de l'inscription au Patrimoine mondial de l'UNESCO n'est pas présentée à ce stade de l'évaluation environnementale mais au paragraphe 5.2 dans le cadre de l'exposé des motifs pour lesquels la charte a été retenue.

L'Ae recommande de compléter l'analyse présentée par l'articulation et la compatibilité de la charte avec les engagements liés à l'inscription du Bien au Patrimoine mondial de l'Unesco.

3.2 Etat initial de l'environnement et ses perspectives d'évolution

L'article R.122-20 du code de l'environnement indique notamment que « l'état initial de l'environnement et de ses perspectives d'évolution doit permettre en particulier d'identifier les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le projet », à savoir par la charte.

²⁰ Schéma directeur et d'aménagement des eaux

²¹ Schéma d'aménagement des eaux

3.2.1 Etat initial de l'environnement

Ce chapitre du document est organisé selon 13 dimensions thématiques réparties en 3 volets : environnement naturel, environnement physique et environnement humain, auxquelles s'ajoutent deux volets « transversaux » : gouvernance et éducation à l'environnement. Il renvoie systématiquement au projet de charte pour sa compréhension, se référant aux paragraphes de la charte correspondants au thème traité. Chaque thématique abordée est l'objet d'une conclusion mise en exergue par un encadré, en facilitant la lecture.

Les manques identifiés par l'Ae dans son diagnostic du projet de charte (insuffisance de données, de qualification, de hiérarchisation, d'analyse, notamment en ce qui concerne le traitement des solidarités et corridors écologiques, les déchets, l'eau/l'assainissement, les zones humides, la qualité de l'air, les nuisances sonores, les accès au cœur) se retrouvent dans l'état initial de l'évaluation environnementale.

Ainsi, les « zones susceptibles d'être touchées de manière notable » par la charte ne sont pas identifiées de façon claire : aucune présentation même cartographique de la sensibilité des différents milieux et territoires, aucune hiérarchisation de ceux-ci, notamment dans le cœur du parc. L'état initial ne répond donc pas de façon argumentée aux exigences réglementaires.

L'Ae recommande de définir, hiérarchiser et cartographier les sensibilités des différents milieux situés sur le territoire du parc national, a minima au regard des différents volets et thématiques définis pour établir l'état initial de l'environnement.

Le rapport identifie en outre certains manques dans la charte et annonce à plusieurs reprises l'intérêt de la compléter, notamment dans les domaines suivants : les espaces naturels d'inventaires et /ou de protection, la qualité de l'eau, les zones humides, la qualité de l'air, la gouvernance... A la lecture de la charte, on constate toutefois que certains de ces éléments ont été opportunément repris dans sa version actuelle ; mais d'autres concernant notamment les zones humides (p94 de l'EE), la qualité des masses d'eau, certaines des zones qui font l'objet d'une protection réglementaire, la gouvernance, n'ont pas été réintroduits dans la charte.

L'Ae recommande d'indiquer les raisons qui ont conduit à ne pas prendre en considération dans la charte l'ensemble des compléments apportés par le rapport environnemental.

L'évaluation environnementale met l'accent sur la gouvernance, remarquant à la fois son absence dans la partie diagnostic du projet de charte et également son importance notamment pour ce qui concerne la prise en compte des différents acteurs de l'Ile (p53 de l'EE). Toutefois, elle n'en présente pas un état des lieux. Elle ne présente pas non plus d'état des lieux de l'action et du fonctionnement de l'établissement public du parc national de La Réunion, en l'absence de charte, depuis sa création.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale d'une part, par un état des lieux des différents acteurs intervenants sur le territoire du parc, de leurs compétences, de leurs actions respectives, du cadre de leurs interventions avant la charte et d'autre part, par un état des lieux des actions de l'établissement public parc national de La Réunion (depuis sa création) et du fonctionnement des instances de gouvernance de l'établissement public national.

3.2.2 Les perspectives d'évolution du territoire, sans charte.

Le document liste les conséquences d'une non adhésion des communes à la charte. Ces conséquences n'apparaissent pourtant pas clairement et directement liées à l'existence ou l'absence de charte, mais plutôt à la compatibilité ou non avec le SAR des politiques publiques hors charte, et à la poursuite ou non de politiques publiques menées par l'Etat ou les collectivités (politique touristique du conseil régional, politique forestière du conseil général, par exemple). Ainsi, une analyse plus précise des perspectives d'évolution du territoire en l'absence de charte semble nécessaire, prenant en compte les plans, schémas et documents en vigueur sur le territoire, ainsi que les autres politiques publiques mises en œuvre, en incluant leur durée le cas échéant.

L'Ae recommande de préciser les perspectives d'évolution du territoire en l'absence de charte dans le contexte de mise en œuvre des autres plans et schémas en vigueur notamment du SAR, mais aussi des politiques publiques actuellement mises en œuvre.

3.3 Effets probables de la charte sur l'environnement et les mesures prises pour éviter, réduire et compenser toute incidence négative notable sur l'environnement

3.3.1 Les impacts sur l'environnement :

Les impacts de la charte sur l'environnement sont passés en revue, en croisant chacun des objectifs pour le cœur et chacune des orientations pour l'aire optimale d'adhésion avec chacune des dimensions environnementales identifiées dans l'état initial (cf pages 57 à 84). Les effets probables sur l'environnement sont gradués (5 niveaux retenus) ; des commentaires et compléments d'analyse sont apportés le cas échéant. Les effets des objectifs et mesures en cœur et en aire optimale d'adhésion sont quantifiés. Une synthèse qualitative des effets par volet est dressée. L'ensemble est présenté de façon claire. (cf p73 à 76 de l'EE).

Le constat effectué s'avère positif pour l'environnement. Les quelques limites identifiées sont relatives aux interventions de sécurité civile et aux activités agricoles et forestières.

Le statut des commentaires apportés (pages 59 à 70) n'apparaît pas toujours clairement (modalités 5, 26, 32, 35, 36, 38; mesures III.2, VIII.1, XI.1, 9.1, 9.2, 10.2 en particulier), entre un engagement de l'établissement public du parc national de La Réunion à agir ou bien une préconisation du contributeur à l'évaluation à l'établissement public. Il en est de même pour les préconisations et commentaires apparaissant dans la synthèse qualitative (page 81 notamment : « cette problématique mériterait d'être mieux prise en compte dans le projet de charte ... » pour ce qui concerne les énergies renouvelables et les risques naturels ; les effets positifs de la reconquête des terrains agricoles et d'une gestion sylvicoles adaptée vis-à-vis de l'érosion et du risque incendie etc.). L'impact éventuel de ces préconisations et commentaires sur la graduation de l'effet n'apparaît pas clairement.

L'Ae recommande à l'établissement public du parc national de La Réunion d'indiquer les recommandations retenues et pourquoi il écarte les autres, dès lors qu'il les évoque, et de préciser le statut des commentaires relatifs aux effets probables de la mise en œuvre de la charte sur l'environnement lorsqu'ils prennent la forme de préconisations et les suites qui leur sont données le cas échéant. L'Ae recommande également de réajuster, si nécessaire, la gradation des effets sur l'environnement des mesures et modalités concernées.

Les acteurs en charge de la mise en œuvre opérationnelle des mesures ne sont pas clairement identifiés dans le document.

Pour la bonne information du public, l'Ae recommande d'indiquer pour chaque mesure et modalité, dans le cœur et dans l'aire optimale d'adhésion, les acteurs directement en charge de la mise en œuvre opérationnelle de la mesure et, le cas échéant, les moyens mis en œuvre par l'établissement public pour assurer cette mise en œuvre.

L'exercice de quantification de l'effet des mesures conduit à identifier non seulement les mesures ayant le plus d'impact positif sur l'environnement et également, les domaines dans lesquels la charte a le moins d'impact. Ce sont les suivants :

- climat et changements climatiques,
- énergies, qualité de l'air et réduction des gaz à effet de serre,
- gouvernance,
- risques naturels,
- agriculture, l'élevage, la sylviculture,
- qualité et disponibilité de l'eau
- patrimoines culturel et architectural.

Les effets de la « période transitoire »

Le décret de création du parc national de La Réunion a conduit à la mise en œuvre des instances de gouvernance de l'établissement parc et à la mise en application de la réglementation s'appliquant au cœur dès 2007. Il a en particulier abrogé le statut des réserves naturelles et de certains arrêtés préfectoraux de protection de biotope présents en cœur de parc, renvoyant à la charte le soin de prendre des mesures au moins aussi contraignantes dans leurs périmètres.

A ce jour, en 2012, les territoires de deux ex-réserves naturelles ne bénéficient plus de ce fait d'aucune protection. Or, aucun impact potentiel sur l'environnement de cette absence de protection due à l'élaboration de la charte n'a été identifié dans l'évaluation environnementale. Plus largement, aucun impact potentiel sur l'environnement de la phase d'élaboration de la charte n'a été analysé dans l'évaluation environnementale, dans ce cadre particulier d'un parc créé sur la base de la loi de 2006. Or, cette analyse pourrait contribuer à mieux appréhender la phase de mise en œuvre de la charte et notamment celle préliminaire de l'adhésion.

L'Ae recommande de compléter l'identification des effets de la charte du parc national par ceux liés à la période transitoire (étape d'élaboration et de concertation précédant l'adoption de la charte) de celle-ci, et des mesures mises en œuvre pour les éviter, réduire ou compenser.

3.3.2 Les mesures de réduction, d'évitement et de compensation des impacts négatifs de la charte sur l'environnement

Aucune mesure de réduction, d'évitement voire de compensation des impacts n'est proposée formellement et en tant que telle : les effets négatifs sont qualifiés de « maîtrisés » par la charte (cf. p78). Un suivi des effets négatifs peut seulement être préconisé (cf. p78 en ce qui concerne l'effet des dérogations accordées à certains travaux, installations et constructions : suivi du nombre, suivi du report de travaux en zones hors cœur).

Pourtant des actions sont envisageables et ont été évoquées avec les rapporteurs : la mise en place de concertation préalable avec les acteurs concernés (par exemple, le ministère de la défense pour les interventions militaires, les organisateurs de compétitions sportives et fédérations sportives pour les raids et trails, etc.) pour identifier les lieux ou parcours. Par ailleurs, L'Ae a noté qu'il n'y avait pas de réflexion sur les principes et les modalités de compensation des espaces naturels qui sont amenés à être utilisés pour l'agriculture ou la sylviculture..

Conformément à l'article R.122-20 du code de l'environnement, L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une présentation des mesures qui seront mises en œuvre pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs de la charte sur l'environnement.

Enfin, l'analyse des impacts de la charte sur l'environnement présente des limites d'un autre ordre. En effet, cette analyse est faite sur la base :

- d'un régime non dérogatoire où les mesures sont mises en œuvre, et les dérogations l'exception ; or, les dérogations sont potentiellement nombreuses ;
- d'une adhésion de toutes les communes : il n'y a pas d'analyse de ce qui se passerait si des communes n'adhéraient pas (impact notamment des interfaces entre aires à l'intérieur du territoire du parc et zones hors parc) ;
- plus particulièrement d'une adhésion des communes où sont situées les parties hors cœur du Bien inscrit : il n'y a pas d'analyse du cas où certaines de ces dernières n'adhèreraient pas et des conséquences vis-à-vis de l'engagement de la France pris au niveau international.

L'Ae recommande que les impacts négatifs de la non-application de la charte sur la gestion du Bien inscrit au Patrimoine de l'UNESCO, pour les communes qui se situeraient en dehors de son champ d'application, figurent dans le rapport d'évaluation environnementale.

3.4 Motifs pour lesquels la charte a été retenue

Le processus technique d'élaboration de la charte est présenté, que ce soit la succession des différentes versions (p91 et 92), le rôle des instances de l'établissement public ou les modalités de concertation avec les acteurs.

En revanche, les éléments fournis ne permettent pas d'identifier les évolutions du projet de charte dans son contenu : les sujets qui ont fait débat, les solutions retenues puis écartées et ainsi d'identifier « les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées » (article R122-20 4° du code de l'environnement).

En outre, le manque d'état des lieux initial des outils et des modes de gouvernance existants sur le territoire du parc et contribuant aux objectifs de protection de l'environnement poursuivis, avant sa création et avant la mise en œuvre de la Charte, nuit à l'analyse.

L'Ae recommande de compléter l'exposé des motifs pour lesquels le projet de charte a été retenu par une présentation claire et précise de l'évolution du contenu du projet et notamment des différentes solutions retenues aux différentes étapes de son élaboration.

3.5 Liens avec d'autres plans et programmes pertinents

Au vu des recommandations déjà émises relatives à la prise en compte des zones humides la « convergence d'objectifs avec les engagements internationaux et européens » pour ce qui concerne la directive cadre sur l'eau n'apparaît pas assurée.

En outre, l'établissement public est bien indiqué comme « garant » du Bien inscrit (p96 et 07 de l'EE) ; cependant, le niveau de mise en œuvre des engagements pris par l'Etat vis-à-vis du cœur au regard des modalités de mise en œuvre de la charte et du caractère facultatif de l'adhésion des communes, pour ce qui concerne les parties du Bien hors cœur, n'apparaît pas clairement.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale des éléments permettant d'identifier clairement le niveau d'adéquation entre le projet de charte et d'une part, la directive cadre sur l'eau, d'autre part, avec la convention relative à l'inscription du Bien au Patrimoine mondial de l'UNESCO.

3.6 Les mesures d'évaluation et de suivi envisagées

Les mesures de suivi existantes sont composées d'une part, de l'existence d'instances identifiées du parc, comme le conseil scientifique, qui sont en place, d'autre part, de questions évaluatives élaborées pour le suivi des engagements

relatifs au Bien et à la charte, sur la base des enjeux identifiés, mais ces questions ne sont pas jointes au document, et enfin, de futurs indicateurs de suivi qualitatifs et quantitatifs, qui sont à élaborer mais sans indication de calendrier. Le rapport d'évaluation reporte donc à un stade ultérieur et indéterminé l'élaboration d'indicateurs de suivi de la charte.

Or, l'obligation de rendre compte à l'UNESCO de l'état du Bien inscrit, en s'appuyant sur le dispositif évaluatif et de suivi de la charte, est fixée au premier trimestre 2013.

En outre, le suivi des actions menées est invoqué à plusieurs reprises dans le document, notamment dans l'analyse des effets de la charte sur l'environnement (cf. remarque au paragraphe 3.3.2, cf. les mesures de la charte elle-même).

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale d'un dispositif d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs de suivi pertinent, même partiel, afin d'être en mesure de répondre dans les délais aux exigences réglementaires relatives au suivi de la charte et du Bien, et de pouvoir rendre compte aux acteurs et au public concerné des effets de sa mise en œuvre.

3.7 Le résumé non technique

Le résumé non technique n'appelle pas de remarques autres que celles déjà émises dans l'avis.

L'Ae recommande de compléter le résumé non technique au regard des recommandations émises dans l'avis.

L'Ae recommande également d'en prévoir des modalités de présentation adaptées afin que son contenu soit accessible au plus grand nombre.