



## **Autorité environnementale**

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)

# **Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur l'évaluation environnementale du projet de charte du parc national des Cévennes (07 – 30 – 48)**

**n°Ae: 2012-55**

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale<sup>1</sup> du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 24 octobre 2012 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'évaluation environnementale du projet de charte du parc national des Cévennes.

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Guerber Le Gall, Guth, MM. Badré, Clément, Féménias, Lafitte, Lagauterie, Letourneux.

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

Étaient excusés : Mme Rauzy, MM. Caffet, Schmit, Ullmann.

N'ont pas participé à la délibération, en application de l'article 2.4.1 du règlement intérieur de l'Ae : Mme Steinfelder, M. Barthod

\*

\* \*

L'Ae a été saisie pour avis par le président du conseil d'administration de l'établissement public du parc national des Cévennes, le dossier ayant été reçu complet le 31 juillet 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, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

L'Ae a consulté par courrier en date du 1<sup>er</sup> août 2012 :

- le préfet de département de l'Ardèche, dont elle a reçu réponse le 28 août 2012,
- le préfet de département du Gard, dont elle a reçu réponse le 20 septembre 2012,
- le préfet de département de la Lozère,
- le ministère du travail, de l'emploi et de la santé,
- la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement de Languedoc-Roussillon,
- la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement de Rhône-Alpes.

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

**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 l'opération. 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.**

(Les références au texte de la charte sont citées entre parenthèses par la lettre C suivie du n° de la page, celles du rapport d'évaluation environnementale par les lettres EE suivie du n° de la page)

<sup>1</sup> Désignée ci-après par 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 des Cévennes (PNC), et la prise en compte des enjeux environnementaux par cette charte. La charte résulte formellement de l'application de la loi sur les parcs nationaux de 2006 et du nouveau décret sur le parc national des Cévennes de 2009.

Créé en 1970, couvrant environ 288 500 hectares sur 152 communes au sud du Massif Central, le PNC est le seul parc de moyenne montagne et le seul parc métropolitain dont la population permanente est significative (environ 700 habitants) dans son cœur. Du strict point de vue de la préservation du patrimoine naturel, alors que dans d'autres espaces protégés, les objectifs de préservation de la nature apparaissent parfois antagonistes avec l'activité humaine, le PNC se singularise par la présence d'un grand nombre d'espèces et d'habitats naturels remarquables représentatifs des milieux ouverts et directement liés à l'existence et au maintien de l'agropastoralisme.

Si la place des objectifs socioéconomiques dans les priorités du parc national a pu parfois suggérer son assimilation à un parc naturel régional, l'intérêt de cette liaison forte entre la qualité du patrimoine naturel et le mode de vie des populations locales a cependant été confirmé à de nombreuses reprises: intégration en 1985 dans le réseau mondial des réserves de biosphère de l'UNESCO, inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité d'un site «Causses et Cévennes – paysage culturel de l'agropastoralisme méditerranéen» situé à plus de 70% sur le territoire du parc national, désignation de 28 sites du réseau Natura 2000<sup>2</sup> sur ce territoire.

Pour l'Ae, le principal enjeu de la charte aujourd'hui présentée est donc d'assurer à l'avenir le maintien d'un équilibre, par nature fragile mais qui paraît jusqu'ici préservé, entre un patrimoine naturel de très grande qualité et une activité humaine garante de sa conservation.

Le document soumis à l'avis de l'Ae est d'une très grande qualité de présentation : malgré la complexité inhérente à la structure réglementaire de la charte, l'établissement public a réussi à établir des documents lisibles, clairs et agréables à consulter. En particulier, le résumé non technique du dossier d'ensemble<sup>3</sup> traduit un effort didactique remarquable.

Sur le fond, la présentation des objectifs et orientations de la charte souffre de l'absence d'un bilan des actions passées de l'établissement public et de leurs résultats. Ce bilan permettrait d'apprécier, au-delà d'une description statique de l'état des lieux actuel, les tendances d'évolution constatées, et les infléchissements nécessaires pour répondre aux enjeux identifiés. Un tel bilan dynamique aurait permis de donner plus de consistance et de pertinence au rapport d'évaluation environnementale : la comparaison entre les effets des mesures de la charte et le « scénario de référence », constitué par la poursuite « au fil de l'eau » des évolutions actuelles, est en effet, pour l'Ae, le moyen d'évaluer la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par la charte. L'Ae rappelle par ailleurs une incompréhension relative au positionnement du rapport d'évaluation environnementale : celui-ci porte sur l'évaluation, par l'établissement public, des impacts environnementaux de son projet de charte, et non sur l'évaluation, par un tiers, du projet de charte préparé par le parc.

Cette insuffisance de l'analyse initiale qui sert de base à la définition des actions à mener a conduit l'Ae à formuler des recommandations plus particulières sur certains enjeux prioritaires :

- le maintien des milieux ouverts et de l'agropastoralisme, y compris la gestion de l'espèce loup, qui constitue une préoccupation émergente importante,
- la gestion de l'eau, face à des conflits d'usage déjà constatés et qui risquent de s'accroître,
- la gestion forestière, dans laquelle interviennent trois établissements publics dont l'action doit être concertée face à des enjeux communs, notamment les changements climatiques,
- la chasse et les équilibres faune-flore, sources de difficultés passées bien identifiées.

Le dispositif de suivi en continu des actions de mise en œuvre de la charte et de leur résultat, non traité actuellement dans le document au-delà de principes généraux d'évaluation, apparaît à l'Ae comme essentiel : elle recommande de le développer dès maintenant.

L'Ae a fait dans l'avis détaillé ci-joint d'autres recommandations plus ponctuelles.

---

<sup>2</sup> Réseau européen de sites constitué en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire.

<sup>3</sup> numéro spécial du magazine « De serres en valats » en date de juin 2012, joint au dossier

## Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du projet de charte<sup>4</sup> élaboré par l'établissement public du parc national des Cévennes (PNC). Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale<sup>5</sup>, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de charte.

L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du territoire et du contexte général d'élaboration de la charte : cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae, qui seront soumis à l'enquête publique, et des renseignements recueillis par les rapporteurs.

Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit la charte est ensuite fourni, toujours pour la complète information du public.

# 1 Le contexte de la préparation de la charte : historique, situation actuelle, enjeux du territoire pour le Parc

## 1.1 Historique et localisation

Le PNC a été créé en 1970<sup>6</sup>. Les périmètres de son cœur et de son aire optimale d'adhésion ont été redéfinis et étendus par le décret n° 2009-1677 du 29 décembre 2009 en application de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux. Situé au sud du Massif Central et à près de 100 km de la mer Méditerranée, il s'étend sur trois départements : la Lozère, le Gard et l'Ardèche et concerne deux régions, Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes, pour sa partie ardéchoise. C'est un territoire rural qui se situe pour 95 % en zone de montagne, à une altitude moyenne d'environ 800 mètres ; c'est ainsi le seul parc national français à être implanté en moyenne montagne. C'est aussi le seul des parcs métropolitains à être significativement habité dans sa zone centrale de conservation, aujourd'hui zone cœur (700 habitants), accueillant à l'année des activités notamment agropastorales et forestières.



*Situation géographique du parc national des Cévennes (source : Charte, aire optimale d'adhésion)*

## 1.2 Situation actuelle

Le bilan de 40 ans d'activités de l'établissement public du parc national n'est pas explicitement dressé dans les documents transmis à l'Ae (projet de charte et rapport d'évaluation environnementale).

La question des données utiles pour apprécier le résultat actuel des politiques environnementales pratiquées dans le parc national depuis 40 ans sera évoquée plus loin au § 3.2 concernant l'état initial, dans le rapport d'évaluation environnementale et dans le § 4.2 concernant la prise en compte de l'environnement par la charte.

L'Ae notera seulement ici qu'au vu des documents analysés et des auditions pratiquées par les rapporteurs, « l'acceptabilité sociale » du parc national par les parties prenantes apparaît bonne, malgré quelques points

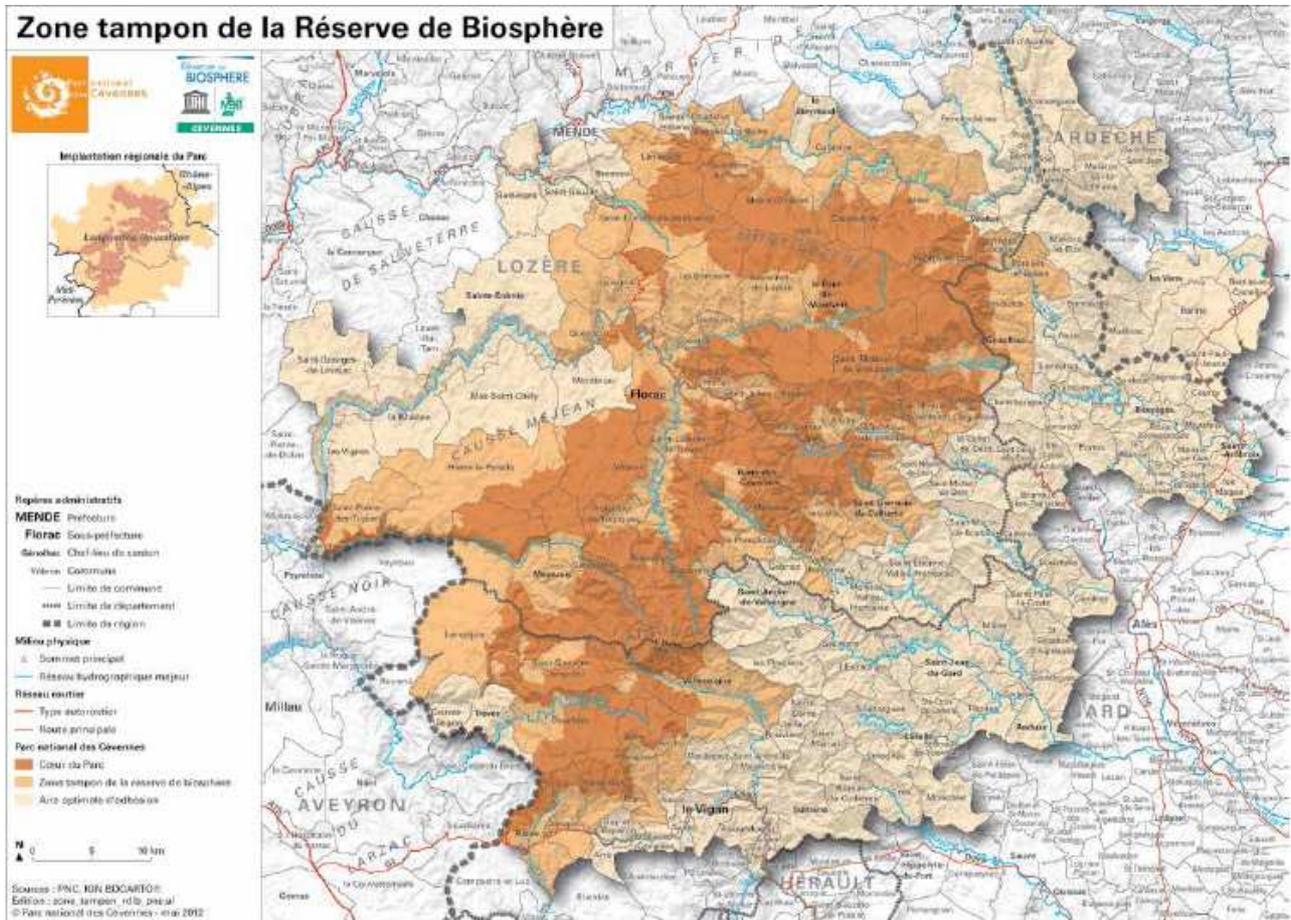
<sup>4</sup> Elaborée en application de l'article L.331-3 du code de l'environnement, issu de la loi de 2006 sur les parcs nationaux, et des articles R.331-1 et suivants du même code pris pour son application

<sup>5</sup> Etabli en application de l'article R.122-17 du code de l'environnement

<sup>6</sup> Par décret n°70-777 du 2 septembre 1970

de friction identifiés (chasse et dégâts de gibier notamment), mais qui ne se traduisent pas par des oppositions de principe à l'égard du parc national et de son existence.

Le projet de charte indique que « c'est (toujours) l'osmose entre l'homme et la nature, construite au fil des siècles, qui fonde la richesse du patrimoine naturel, culturel et paysager du parc national des Cévennes. Le rôle fondateur des interactions homme/nature assigne ainsi une double vocation au parc national : une vocation de territoire exceptionnel à protéger, et une vocation de territoire humanisé et vivant ». Le cœur du PNC est indiqué comme étant « le plus habité, le plus exploité et le plus approprié des cœurs des parcs nationaux français<sup>7</sup> ».



(source : p 57 du projet de charte)

Le cœur du parc national englobe une partie du territoire de 55 communes, pour une superficie de 93 500 ha dont 82 % en Lozère. L'aire optimale d'adhésion touche quant à elle 152 communes pour une superficie de 278 500 ha. L'aire d'adhésion sera composée des communes ayant adhéré à la charte, le territoire du parc national étant alors constitué du cœur et de l'aire d'adhésion.

Les compétences des structures intercommunales qui les regroupent en font un échelon administratif et un partenaire incontournable pour la mise en œuvre de la charte.

Ce territoire est enclavé et faiblement peuplé (74 000 habitants en 2006) mais connaît un certain regain démographique depuis une dizaine d'années. La population se concentre plus fortement sur son arc sud-est. Deux zones urbaines, Alès et Mende, situées en dehors du parc national des Cévennes, ont une influence notable sur le territoire. Par sa position centrale et son enclavement, Florac constitue un pôle réunissant de nombreux services indispensables aux communes alentour.

### 1.3 les enjeux de la charte, et du territoire

Ils sont exprimés, après un rappel de principes généraux de portée nationale, dans la première partie du projet de territoire, « caractère du parc », dans la charte (C, p20 et suivantes).

<sup>7</sup> Il serait plus légitime d'écrire « des cœurs de parcs nationaux métropolitains », les cœurs des parcs de Guyane et de la Réunion étant eux aussi habités.

L'Ae note que dès le début du préambule de la charte (C, p 10) le parc national est présenté comme un « véritable parc culturel », le texte soulignant par de nombreux exemples (milieux pastoraux ouverts mais aussi châtaigneraie, terrasses cultivées, boisements de l'Aigoual, etc.) que le patrimoine naturel remarquable du parc national résulte très souvent d'une action humaine forte.

L'Ae souscrit à l'analyse, exprimée dès le titre du préambule (« une ambition forte pour un parc national original »), selon laquelle cette intégration très forte entre les activités humaines et les objectifs de protection du patrimoine naturel constitue une originalité marquée du parc national des Cévennes.

Les parcs nationaux métropolitains de haute montagne (Vanoise, Ecrins, Mercantour, Pyrénées) ont en effet souvent été définis, en tout cas dans leur partie « cœur », pour les préserver d'interventions humaines potentiellement destructrices des écosystèmes construits essentiellement par le fait des évolutions naturelles, hors toute présence humaine autre que marginale, depuis la dernière glaciation.

A l'inverse, la majorité des habitats et des espèces d'intérêt communautaire du parc national des Cévennes dépendent de la conservation des milieux ouverts, laquelle est liée, pour l'essentiel, au maintien de systèmes d'élevage fondés sur le pastoralisme. De même, la préservation des « paysages culturels » des terrasses agricoles ou de la châtaigneraie, comme de ceux des forêts des massifs de l'Aigoual ou du mont Lozère, dépend de la conduite des interventions humaines.

La charte affirme donc que « dans le parc national des Cévennes, la présence des hommes n'est pas une contrainte pour la protection de la nature et des patrimoines, mais constitue au contraire une chance et un atout. Cette présence est même indispensable pour conserver un patrimoine vivant, qu'il soit d'ordre culturel, paysager ou naturel » (C p44).

Au vu de ces éléments d'analyse présentés par le parc national, l'Ae estime que le principal enjeu de la charte est de fournir à l'activité humaine un cadre réglementaire (dans le cœur de parc) et contractuel (sur tout le territoire) qui assure la cohérence entre l'économie agropastorale, forestière ou touristique et la préservation de l'originalité des paysages naturels, paysagers ou culturels : les tendances « au fil de l'eau » peuvent en effet conduire à la banalisation de tous ces paysages, notamment par déprise pastorale, agricole ou forestière.

Après le diagnostic (C p 20 à 43) le projet de territoire (C p 44 et suivantes) s'appuie sur quatre grandes ambitions, fixées par le conseil d'administration du parc national après avoir consulté les communes :

- une mobilisation pour l'excellence écologique,
- une culture vivante et partagée, source de cohésion sociale et territoriale,
- un développement économique valorisant les patrimoines,
- une intégration harmonieuse de la vie contemporaine dans les paysages cévenols et caussenards.

Sa mise en oeuvre est organisée autour de huit axes stratégiques, auxquels se rattachent les 12 objectifs de protection pour le coeur et 26 orientations pour l'ensemble du territoire :

- l'axe 1 porte sur la mise en place d'une gouvernance nouvelle ;
- l'axe 2 est centré sur la protection de la nature, du patrimoine et des paysages ;
- l'axe 3 définit la stratégie de gestion de l'eau ;
- l'axe 4 décrit l'engagement des acteurs de la charte en faveur de la qualité de la vie et de la recherche de modes de vie durables ;
- l'axe 5 vise à soutenir une agriculture à la fois productive et gestionnaire des paysages et de la biodiversité ;
- l'axe 6 élabore une stratégie de valorisation durable des forêts ;
- l'axe 7 expose comment développer une destination touristique « Parc national » ;
- l'axe 8 consacre la reconnaissance d'une chasse locale et responsable.

## 2 Le dossier soumis à l'Ae – les procédures

La première étape de mise en oeuvre de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux, dans le cas particulier du PNC, a été la publication du décret n° 2009-1677 du 29 décembre 2009, « pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national des Cévennes aux dispositions du code de l'environnement issues de cette loi ». Ce décret a fixé la délimitation du « cœur de parc », et celle de « l'aire optimale d'adhésion », constituée respectivement d'une partie du territoire de 55 communes et de 152 communes auxquelles l'adhésion sera proposée (cf. ci-après).

Le projet de charte, établi en application des articles L.331-1 et suivants et R.331-1 et suivants du code de

l'environnement, a ensuite été préparé en application de la réglementation générale et de ce décret particulier : ainsi, par exemple, les « modalités d'application de la réglementation » dans le cœur de parc, figurant dans le projet de charte, en constituent des dispositions de mise en œuvre.

Le projet de charte est soumis à évaluation environnementale, et à avis de l'Autorité environnementale du CGEDD, en application des articles R.122-17 et R.122-19 du code de l'environnement<sup>8</sup>.

Il sera ensuite 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 de l'établissement public du parc national à l'issue de l'enquête publique et de l'avis des préfets.

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

Les conseils municipaux seront alors appelés à délibérer sur l'adhésion de leur commune à la charte<sup>9</sup>.

Le territoire du parc national sera alors constitué du cœur de parc (tel qu'il est déjà défini par le décret n° 2009-1677 précité), et des territoires de l'aire optimale d'adhésion situés dans des communes ayant décidé d'adhérer.

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 de l'établissement public le 21 juin 2012.

Sept communes ardéchoises font partie à la fois de l'aire optimale d'adhésion du parc national des Cévennes, et du parc naturel régional des Monts d'Ardèche : conformément à la loi, elles devront se déterminer pour l'un des deux parcs lors du renouvellement de la charte du parc naturel régional. Au regard des délibérations recueillies, un décret en Conseil d'Etat devra modifier le cas échéant le décret fixant le périmètre de l'aire optimale d'adhésion du parc national des Cévennes.

Le parc national des Cévennes fait l'objet de deux reconnaissances internationales de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) :

- en 1985, la réserve de biosphère du parc national des Cévennes a été intégrée au réseau mondial des Réserves de biosphères (programme Man And Biosphere – L'Homme et la Biosphère - de l'Unesco) ;
- en 2011, le parc national des Cévennes est territorialement très largement concerné par l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité d'un « Bien » dit « des Causses et des Cévennes, paysage culturel de l'agropastoralisme méditerranéen » (73% du bien est situé sur le territoire du parc et 31% dans son cœur)

L'Ae a noté que la charte du parc national des Cévennes a vocation, pour le territoire le concernant, à constituer le cadre des mesures de gestion inhérentes à chacun de ces programmes de l'Unesco et ainsi assurer la cohérence des actions dans un projet de territoire unique.

La reconnaissance d'un droit de chasse en faveur des propriétaires des terrains situés dans le cœur du parc national des Cévennes a justifié son classement en catégorie V<sup>10</sup> des aires protégées de l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature), tandis que la plupart des autres parcs nationaux sont classés en catégorie II<sup>11</sup>.

### 3 Analyse du rapport d'évaluation environnementale

Dans sa forme, le rapport d'évaluation environnementale de la charte est lisible et clair, et sa présentation est conforme aux prescriptions réglementaires concernant les thèmes qui doivent y être abordés.

L'Ae relève toutefois dans ce rapport, comme dans ceux d'autres chartes de parcs nationaux qu'elle a eus à examiner antérieurement, une incompréhension relative à la conception même de l'évaluation environnementale : le rapport d'évaluation environnementale, établi sous la pleine et entière responsabilité de l'établissement public (qui peut bien entendu faire appel à un sous-traitant pour cela) vise à évaluer les impacts environnementaux de la charte selon l'appréciation du parc national lui-même, et à définir les

<sup>8</sup> Rédactions en vigueur, antérieures à celles introduites par le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012

<sup>9</sup> Cf. articles L.331-2 et R.331-10 du code de l'environnement.

<sup>10</sup> « Aire protégée gérée principalement dans le but d'assurer la conservation de paysages terrestres ou marins et à des fins récréatives »

<sup>11</sup> « Aire protégée gérée principalement dans le but de protéger les écosystèmes et à des fins récréatives »

mesures pour éviter, réduire ou compenser les impacts négatifs éventuels. Il ne doit pas se conclure par des recommandations, mais par des engagements de l'établissement public, maître d'ouvrage, quant aux mesures qu'il estime nécessaires à ce titre. Ainsi, le statut des « recommandations » émises au long du rapport, notamment dans le résumé non technique p 13 à 15, dans le chapitre 3 p 66, dans le chapitre 5 sur le suivi p 102 et 103 et adressées au parc national par le bureau d'étude auquel il a fait appel pour réaliser le rapport d'évaluation n'apparaît pas clairement.

**L'Ae recommande à l'établissement public du parc national d'indiquer le cas échéant les raisons qui l'ont conduit à ne pas prendre en considération dans la charte les recommandations apportées par le rapport environnemental, et de remplacer ces recommandations du bureau d'étude sous-traitant par des engagements explicites, pour les points qu'il prend à son compte, quant aux démarches qui seront mises en œuvre et à leur calendrier.**

Sur le fond, le rapport appelle de la part de l'Ae différentes remarques, développées ci-après selon le plan de l'évaluation.

### **3.1 Présentation des objectifs de la charte, de son contenu et de son articulation avec d'autres plans ou programmes**

#### 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 déroulé général de l'élaboration du projet de charte est rappelé, sans indiquer toutefois la teneur des enjeux du parc national 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.

La liste présentée « à plat » des 8 axes, 12 objectifs, 26 orientations, ne permet pas de voir clairement en quoi la charte permettra de répondre, mieux que par le passé, à la situation actuelle.

En outre, le statut spécifique de cette charte, également plan de gestion de la réserve de biosphère et 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 du parc national, et conformément à l'article R.122-20 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 de la Réserve de biosphère et aussi du Bien inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO « paysage culturel de l'agropastoralisme méditerranéen » 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 R331-14 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 des Cévennes.

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, cité à l'article R.331-17 du code de l'environnement), en révision, fait défaut dans l'analyse.

Si pour la SNB (stratégie nationale pour la biodiversité) et la SNDD (stratégie nationale de développement durable) l'analyse est faite pour chacun des objectifs de ces schémas, pour d'autres, elle apparaît plus rapide et synthétique. Pour les continuités écologiques, la Trame verte et bleue, l'analyse aborde la convergence des objectifs de la charte à la Trame bleue mais pas celle concernant la Trame verte (cf paragraphe 3.6).

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.

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 largement la limite du cœur (alors que la réserve de biosphère est intégralement dans le cœur du parc national).

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 chapitre 5 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 et la réserve de biosphère.**

## **3.2 Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution**

### **3.2.1 Etat initial de l'environnement**

Ce chapitre du document est organisé selon 13 dimensions thématiques regroupées en 3 volets : environnement naturel, environnement physique et environnement humain. Il renvoie systématiquement au projet de charte pour sa compréhension, se référant aux paragraphes de la charte correspondant 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 (cf paragraphe 4.2), insuffisance en terme :

- de « bilan de 40 années de parc national » (et de l'analyse afférente permettant d'identifier les risques majeurs de déséquilibre, leurs causes et donc les enjeux majeurs pour l'établissement public du parc à prendre en compte dans sa charte),

et également :

- d'organisation du territoire autour des 28 sites Natura 2000, du fonctionnement du système agropastoral, de l'identification et de la prise en compte des corridors écologiques,

se retrouvent dans l'état initial de l'évaluation environnementale.

L'Ae note l'existence d'une présentation cartographique de la sensibilité des différents habitats naturels dans le coeur (document d'application de la réglementation dans le coeur, p74 et suivantes) qui n'est cependant pas rappelée dans l'évaluation environnementale ni étendue à l'aire optimale d'adhésion ni aux autres sensibilités. 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.**

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

Le document liste les conséquences (EE p 48) de l'absence de charte :

1. moindre acceptabilité de la réglementation dans le coeur ;
2. rupture des continuités écologiques et donc préservation moindre de la biodiversité ;
3. déséquilibre des développements socio économiques marqué entre aire optimale d'adhésion (AOA) et coeur ;
4. consommation diffuse de l'espace rural par un bâti dépourvu de qualité architecturale ;
5. une évolution vers une agriculture globalement moins gestionnaire des paysages et de la biodiversité et un moindre développement de l'agriculture biologique ;
6. en conséquence du point précédent, une banalisation des paysages (notamment avec une extension des zones boisées), au détriment de l'identité paysagère des Cévennes ;
7. un impact environnemental marqué des activités de pleine nature en périphérie, au détriment du patrimoine naturel et culturel local ;
8. une moindre concertation des différents acteurs locaux sur les questions de développement durable rendant moins efficace les initiatives locales, celles-ci ne bénéficiant pas des synergies propres à tout projet de territoire.

Certaines de ces conséquences (notamment les points 3 à 7) n'apparaissent pourtant pas clairement et directement liées à l'existence ou l'absence de charte. Ainsi, une analyse plus précise des perspectives d'évolution du territoire en l'absence de charte semble nécessaire, prenant en compte les politiques et réglementations en vigueur sur le territoire, et les évolutions tendanciennes actuelles.

**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 politiques et réglementations en vigueur, et au vu des tendances d'évolution actuelles.**

### **3.3 Exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu, au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées**

Le chapitre 4 du rapport d'évaluation (EE p 69 et suivantes, hors évaluation des incidences Natura 2000 traitées au § 3.6 ci-après), décrit le processus de concertation ayant conduit au projet de charte actuel, et détaille ensuite la convergence d'objectifs de la charte avec les engagements internationaux et européens de la France, notamment la Convention du patrimoine mondial culturel et naturel et la réserve de biosphère de l'UNESCO.

L'Ae observe d'une part que la prise en compte de ces engagements internationaux et européens (qui, pour l'essentiel de leurs dispositions, ne sont pas limités aux espaces remarquables tels que les parcs nationaux) ne suffit pas à expliquer l'origine des dispositions de la charte. Elle constate d'autre part que le titre retenu ci-dessus pour le présent paragraphe, directement issu du code de l'environnement, n'est pas celui du chapitre 4 de l'évaluation (EE p 69), qui omet de mentionner la comparaison avec les autres options envisagées.

Elle est bien consciente que le processus d'élaboration de la charte, par concertation avec des acteurs multiples et dans un processus itératif de longue durée, ne se prête pas comme certains projets techniques à la comparaison de quelques variantes significativement différentes, entre lesquelles des arguments logiques permettent de choisir la meilleure.

Elle estime cependant qu'une description complète de la concertation, allant au-delà de la méthode et de la liste des réunions de concertation donnée dans l'annexe 2 (EE p 118), pourrait répondre à la prescription réglementaire rappelée dans le titre du présent paragraphe, et faciliter ainsi la complète information du public. Il y aurait lieu pour cela de donner le contenu des questions les plus délicates traitées au cours de ces réunions et des raisons ayant conduit aux options de la charte.

**L'Ae recommande, pour le respect de la réglementation et la bonne information du public, de compléter la description factuelle du processus de concertation donnée dans le rapport par un commentaire argumenté portant sur les principales questions ayant fait l'objet de débats dans ce cadre, et les raisons des choix opérés à l'issue de ces débats.**

### **3.4 Analyse des effets probables de la charte**

La méthode retenue pour l'analyse des impacts dans le rapport (EE p 52 à 66) consiste à croiser dans une matrice d'une part les objectifs et mesures d'application de la réglementation dans le cœur et les orientations et mesures dans l'aire d'adhésion, avec d'autre part 13 différentes « dimensions thématiques de l'environnement » (patrimoine naturel, patrimoine paysager, qualité et disponibilité des eaux, tourisme et activités sportives de loisir, pastoralisme, etc.). Les impacts potentiels sont représentés par une couleur allant du vert (effet probable directement positif) au rouge (effet probable négatif non maîtrisé), le blanc figurant l'absence de relation entre une disposition de la charte et une dimension.

Le document ne présente les résultats détaillés de cette analyse que pour les modalités 1 à 18, occultant les modalités 19 à 33.

**L'Ae recommande de compléter le rapport d'évaluation environnementale par les éléments manquants relatifs aux « effets probables de la mise en œuvre des modalités d'application de la réglementation du cœur sur l'environnement ».**

L'Ae formule quatre commentaires sur cette méthode :

- 1) elle n'identifie, dans ce cas d'espèce, aucun effet probable négatif non maîtrisé (couleur rouge) : cela interroge le lecteur sur l'étalonnage de la méthode. En effet, même si une mesure n'a pas par elle-même d'effet direct négatif, son insuffisance, son inefficacité ou son inadaptation aux enjeux réels actuels peut conduire à des impacts induits négatifs. A titre d'exemple, les mesures relatives à la chasse ou aux grands prédateurs mériteraient un examen attentif de ce point de vue ;
- 2) elle n'identifie pas dans les effets probables négatifs (couleur jaune) la modalité 3 relative aux itinéraires de sports de pleine nature alors même qu'elle est identifiée comme un point de vigilance pour assurer le respect des prescriptions Natura 2000 (cf paragraphe suivant) ; de la même façon l'orientation 7.2 concernant « jouer la carte de la découverte pour faire aimer la nature » ne génère aucun effet probable négatif alors que la création d'itinéraires nouveaux de randonnée est identifiée dans ce même rapport comme un point de vigilance fort de la charte ;
- 3) elle n'indique pas clairement dans sa méthodologie comment s'estime l'impact de la charte par rapport à une situation sans charte ;

- 4) la synthèse fait état (EE p 66 paragraphe dédié) d'un manque de prise en compte par la charte de la Trame verte et bleue. Aucun élément ne vient étayer ce constat, ni le lier à l'ensemble de l'analyse précédente ;
- 5) elle observe enfin que cette méthode n'intègre pas l'appréciation des impacts (positifs ou négatifs) de la carte des vocations, qui constitue pourtant un élément constitutif de la charte au même titre que les objectifs et orientations analysés.

***L'Ae ne conteste pas, bien entendu, le caractère a priori favorable à l'environnement des dispositions de la charte, dont c'est l'objet, mais elle constate que l'analyse ainsi présentée ne permet pas d'apprécier systématiquement, grâce à des éléments argumentés et quantifiés, les apports positifs de la charte au regard de la situation passée et actuelle.***

***Elle recommande de faire apparaître dans une présentation plus rigoureuse de quelle façon les différentes dispositions de la charte (objectifs et mesures d'application en cœur, orientations et mesures en aire d'adhésion, et carte des vocations) pourront infléchir dans un sens favorable les évolutions tendanciellelles actuelles, au regard des enjeux environnementaux du territoire identifiés dans la charte.***

### **3.5 Mesures d'évitement, de réduction ou de compensation de ces impacts, et suivi**

Selon le rapport d'évaluation (EE p 102), la charte a un effet « globalement très positif » et ne nécessite qu'un suivi de certains points de vigilance, sans qu'il soit justifié d'envisager des mesures complémentaires de réduction ou de compensation des effets dommageables.

L'Ae souscrit à l'analyse selon laquelle des mesures de réduction ou de compensation des impacts de la charte n'auraient pas de signification à ce stade : les impacts environnementaux dommageables possibles de la charte découleront en effet d'une application insuffisante ou de l'absence d'efficacité de certaines de ses dispositions, et non de l'application « positive » de la charte.

Ce constat renforce la nécessité de l'application d'un suivi rigoureux et structuré de la mise en œuvre de la charte, afin de pouvoir percevoir, et le cas échéant corriger, tout défaut de mise en œuvre.

Le rapport d'évaluation environnementale présente<sup>12</sup> (plus clairement que la charte, tout en indiquant s'y référer directement), le « dispositif de suivi/évaluation proposé ». Il précise que des indicateurs de suivi seront élaborés permettant de répondre aux questions évaluatives. Ces questions et dispositions sont traitées plus précisément dans le paragraphe 4.4.

### **3.6 Evaluation des incidences Natura 2000**

Le rapport (EE p76 à 98 et son annexe 3 p 119 à 163) comporte formellement le développement prescrit par la réglementation en matière d'incidences sur le réseau Natura 2000. Il décrit les 28 sites du réseau Natura 2000 susceptibles d'être affectés par la charte et en donne les caractéristiques ; 13 sont localisés en totalité ou pour partie dans le cœur du parc dont 6 à plus de 50% dans le cœur<sup>13</sup>. 98,8 % du cœur du parc national des Cévennes et une grande partie de son aire optimale d'adhésion sont ainsi concernés par une protection contractuelle dans le cadre du réseau Natura 2000. La carte des sites Natura 2000, présentée dans le document « Charte : éléments pour l'état des lieux » p45, aurait été utilement annexée au rapport d'évaluation environnementale lui-même.

Le rapport rappelle les dispositions particulières aux cœurs de parcs nationaux (document d'objectif établi par le conseil d'administration du parc et prenant la forme d'un document de mise en œuvre de la charte, si plus de 50% du site est dans le cœur), et décrit, pour ces 6 sites, les relations possibles (ou contradictions éventuelles) entre document d'objectif du site et objectifs ou orientations de la charte.

Il conclut à l'absence d'effet significatif dommageable de la charte, par elle-même, sur l'état de

---

<sup>12</sup> EE paragraphe 5.2.1 p 102

<sup>13</sup> Ce sont :

- La ZPS FR9110033 Les Cévennes ;
- Le SIC FR9101371 Massif de l'Aigoual et du Lingas ;
- Le SIC FR9101362 de la Combe des Cades ;
- Le SIC FR9101361 Mont Lozère ;
- Le SIC FR9101363 Vallées du Tarn, du Tarnon et de la Mimente ;
- Le SIC FR9101380 Gorges de la Jonte.

conservation des espèces et habitats d'intérêt communautaire (45 habitats sur 28 sites). Il souligne toutefois<sup>14</sup> l'intérêt de mieux encadrer et de suivre la mise en œuvre de certaines modalités dans les domaines suivants : définition des itinéraires de randonnées, zones de dépôt de matériel lié aux exploitations agricoles, et tout particulièrement la chasse, le survol par des aéronefs non motorisés, les manifestations publiques et compétitions sportives. Là encore, le statut de ces recommandations n'apparaît pas clairement dans le document (cf. recommandation au paragraphe précédent).

La conclusion de l'étude apparaît hâtive au regard des recommandations listées et également des insuffisances relevées dans la charte elle-même sur le sujet Natura 2000 (cf les recommandations de l'Ae concernant le réseau Natura 2000 au paragraphe 4.2).

Cette analyse ne traite en outre pas de l'implication opérationnelle de l'établissement public dans le pilotage de ces sites ni de la manière dont il s'assure en continu de contribuer à l'atteinte de leurs objectifs. Or leur nombre et la surface qu'ils représentent semblent pour l'Ae justifier un développement spécifique sur le sujet, lequel permettrait d'asseoir l'analyse effectuée et rappelée aux alinéas précédents.

**L'Ae recommande de compléter l'étude d'incidences Natura 2000 par la contribution de l'établissement public du parc national aux lieux de gouvernance des 28 sites présents sur son territoire et des modalités mises en œuvre pour suivre sa contribution à l'atteinte des objectifs de chacun d'eux.**

Le rapport rappelle qu'en application de l'article R.414-10 du code de l'environnement, pour les sites dont plus de la moitié de la surface est située dans le cœur du parc, le document d'objectif « prend la forme d'un document de mise en œuvre de la charte ». Le projet de charte concourt spécifiquement au respect de cette prescription notamment à travers deux objectifs ou orientations et deux mesures :

- L'objectif 2.1 relatif à la préservation des habitats naturels, traduit notamment dans l'orientation 2.2 "Contribuer à la préservation des espèces et des milieux remarquables" et la mesure 2.2.2 qui cible particulièrement la préservation des milieux remarquables et implique l'ensemble des acteurs du parc national pour faire vivre les sites Natura 2000, notamment par un accompagnement technique et financier
- L'orientation 3.2 "Conserver les milieux aquatiques" et sa mesure 3.2.1 qui vise la protection des zones humides et leur restauration au moyen notamment de contrats et chartes Natura 2000.

D'autres orientations et mesures font référence plus globalement aux caractéristiques (habitats et espèces) et objectifs de conservation de ces sites (mesures liées à l'axe 1).

### **3.7 Résumé non technique**

Lisible et clairement rédigé (EE p 5 à 16) le résumé non technique présente sur le fond les mêmes défauts que le rapport d'évaluation lui-même, notamment quant à la présentation des enjeux et à l'analyse des effets de la charte, par comparaison avec un scénario tendanciel « au fil de l'eau ».

**L'Ae recommande d'apporter au résumé non technique les modifications résultant de celles qui seront apportées au rapport d'évaluation détaillé, suite au présent avis**

## **4 Prise en compte de l'environnement par la charte**

Sur la forme, l'Ae observe en préalable que la charte est par nature 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 et d'objectifs dits structurants, généraux ou particuliers.

Le document « Le projet de charte pour le territoire du parc national », numéro spécial du magazine de l'établissement public joint au dossier de présentation du projet de charte, constitue à cet égard un effort de clarification et de présentation très utile et remarquable.

L'Ae salue, plus généralement, l'effort de présentation des documents réunis dans le dossier du projet de

---

<sup>14</sup> EE paragraphe 4.3.6 p 98 : « Le projet de charte prend généralement bien en compte et anticipe les éventuels effets négatifs sur les espèces et habitats d'intérêt communautaire du développement de certaines activités et indique, en coeur, les prescriptions à respecter pour la pratique des activités et la réalisation de travaux, installations et constructions. Toutefois, des précisions à ces modalités pourraient être apportées en ce qui concerne (...). De surcroît, l'évaluation insiste sur l'importance de l'encadrement de certaines activités au regard des enjeux de conservation des cibles Natura 2000, notamment pour (...) »

charte, tel qu'il est soumis à consultation institutionnelle et à enquête publique : ces documents sont dans l'ensemble très clairs et agréables à lire.

Sur le fond, l'Ae rappelle la spécificité du parc national des Cévennes, liée au fait que la préservation de sa richesse biologique repose très largement sur les activités humaines (notamment agropastorales et forestières). La désignation de la réserve de biosphère, puis l'inscription au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO ont consacré ce caractère exceptionnel. Le grand nombre de sites du réseau Natura 2000 désignés dans le territoire du parc en ont confirmé l'intérêt au titre de la préservation de la biodiversité.

Le principal enjeu de la charte est pour l'Ae de maintenir cet équilibre complexe, et jusqu'ici préservé, entre un patrimoine naturel de très grande valeur et des activités humaines diversifiées, en identifiant les risques de déséquilibre et en les maîtrisant.

C'est au regard de cet enjeu que les objectifs et orientations définies dans la charte, et le rôle de l'établissement public et de ses partenaires signataires, peuvent être appréciés dans le cadre de l'évaluation environnementale de la charte.

L'absence de présentation et d'analyse de l'évolution du territoire et de l'action de l'établissement public depuis 1970, année de sa création (cf paragraphe 1.2), conduit à s'interroger sur sa capacité à infléchir telle ou telle tendance jugée critique pour le respect des équilibres identifiés en tant qu'enjeux. Les documents ne mentionnent en effet que quelques références imprécises : « Des actions en faveur des milieux ouverts (...) » ; « l'établissement public parc national des Cévennes a également accompagné de nombreuses actions (...) » (p 80 du document « Charte : éléments de l'état initial »). Et les tendances présentées remontent à 2005 ou 1999 pour la plupart.

**L'Ae recommande de compléter l'état initial de l'environnement par une analyse des 40 années d'action du parc national d'une part, et par un état des évolutions du territoire dans les différents domaines environnementaux retenus sur la même période d'autre part, les tendances étudiées remontant en grande majorité à une dizaine d'années.**

Les 4 ambitions et les 8 axes résultant du diagnostic de territoire ont été rappelés au § 1.3 ci-dessus. Plus précisément, à partir des documents fournis par le parc national et des entretiens menés par les rapporteurs, l'Ae a identifié les points suivants comme particulièrement sensibles :

- le maintien des milieux ouverts, nécessaires au bon état de conservation des habitats et espèces qui y sont inféodés, ce maintien reposant principalement sur l'activité agropastorale ;
- la prévention des conflits d'usage de l'eau, celle-ci étant considérée comme un « facteur limitant » (C p 36), compte tenu de l'existence d'usages multiples en croissance et de disponibilités affectées par le changement climatique et les évolutions de la couverture végétale,
- la préservation de la qualité du patrimoine paysager et architectural,
- les évolutions de la gestion sylvicole, dans un contexte climatique changeant, et au vu d'objectifs multiples : renouvellement de peuplements artificiels arrivés à maturité (et pour certains à objectifs de protection dominants), équilibre sylvo-cynégétique, maintien de la biodiversité, de la qualité des paysages et des activités économiques liées à la forêt.

Les remarques et recommandations de l'Ae sont énoncées ici selon le même plan que le projet de charte, en ne citant que les points qui ont paru justifier des commentaires ou recommandations,

## **4.1 Les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager du coeur**

- L'axe 1 (faire vivre notre culture) (C p 66) porte sur des mesures de gouvernance, qui n'appellent pas de remarque de l'Ae ;
- l'axe 2 (protéger la nature, le patrimoine et les paysages) (C p 70 à 74) est central dans un parc national,<sup>15</sup> même si cette protection passe prioritairement par des activités humaines. A ce titre, les actions proposées devraient se distinguer significativement des pratiques courantes, sauf à décrédibiliser le label « parc national » :
  - o la prise en compte des objectifs de protection ou de restauration du bon état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire, dans le réseau Natura 2000, devrait être clairement affirmée.

---

<sup>15</sup> Cf notamment l'article L. 331-1 du code de l'environnement, selon lequel un parc national est créé « ...lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol et le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et le cas échéant le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial »

**L'Ae recommande de mettre en évidence les points sur lesquels les orientations et modalités d'application de la réglementation dans le cœur assurent une prise en compte renforcée des objectifs propres au réseau Natura 2000.**

- o Les objectifs de cet axe font référence à la préservation des habitats, des espèces et des paysages (objectifs 2.1 à 2.3) sans fournir d'indications sur les évolutions passées des milieux ouverts auxquels sont liés beaucoup d'entre eux, et qui semblent (sous réserve d'une confirmation, non fournie dans l'état des lieux du rapport environnemental) être en régression tendancielle.

**L'Ae recommande de fixer des objectifs en matière de préservation des milieux ouverts, au regard des évolutions tendanciennes actuelles, et d'indiquer en quoi les mesures proposées contribueront à l'atteinte de ces objectifs**

- o L'objectif 2.2 (C p 71) relatif aux espèces parle « d'espèces prioritaires » et « d'espèces patrimoniales », mais aussi « d'espèces surabondantes » (modalité 7) sans que ces termes soient précisément définis. Là aussi, les réussites ou les difficultés rencontrées en matière de protection et de gestion d'espèces, qu'elles aient été réintroduites, comme le cerf, ou qu'elles soient revenues de façon naturelle, comme le loup, justifieraient pour l'Ae de préciser plus clairement dans la charte le rôle de l'établissement public dans les stratégies nationales ou régionales correspondantes : espèces invasives, dérogations à la réglementation sur les espèces protégées, contribution aux plans nationaux d'action relatifs à certaines espèces phares.

**L'Ae recommande de préciser la contribution de l'établissement public, dans le cadre de la charte, aux politiques de préservation des espèces définies aux niveaux national et régional.**

- l'axe 3 (gérer et préserver l'eau et les milieux aquatiques) (C p 75 à 77) ne comporte pas de dispositions allant au-delà du droit commun d'application de la loi sur l'eau<sup>16</sup>, alors même que les tensions quantitatives relatives aux usages de l'eau en période d'étiage, en tête de bassins, sont décrites dans l'état des lieux comme problématiques, et que l'assainissement est décrit comme parfois peu performant. La préservation des zones humides en tête de bassin est citée (objectif 3.1, C p 76) mais sans définition de mesures particulières, et l'application de la loi sur l'eau (qui n'implique rien pour les petits projets, hors nomenclature) ne donne lieu qu'à intervention d'assistance technique du parc national aux porteurs de projet.

**L'Ae recommande de préciser, dans le cadre des modalités d'application relative aux travaux dans le parc, celles qui permettront d'améliorer la gestion qualitative et quantitative des eaux en tête de bassin, au-delà de la simple application de la réglementation générale.**

- l'axe 8 (soutenir une chasse gestionnaire) (C p 95 et 96) fait état du « contrat passé entre l'Etat et les populations locales » lors de la création du parc national, conduisant à définir un régime de chasse particulier dans l'actuel cœur de parc. Il est indiqué d'une part que les termes de ce contrat ne sont pas remis en cause, et d'autre part que les dégâts constatés sur les plantations, dans les prairies et les cultures sont importants et que « les modalités de chasse mais aussi l'adaptation des pratiques agricoles et forestières doivent permettre de maintenir l'équilibre agro-sylvo-cynégétique sur l'ensemble du territoire du parc », sans plus de précision autre que la possibilité de clôturer les plantations et de respecter la réglementation. Si le critère de possibilité de régénération naturelle des essences présentes apparaît raisonnable, par comparaison avec celui observé dans d'autres massifs forestiers, l'Ae observe que l'interdiction, pleinement justifiée, des pratiques de l'agrainage et de l'affouragement dans le cœur de parc, mentionnée dans la mesure 8.1.3 (C p 185) qui n'est pourtant relative qu'aux orientations dans l'aire d'adhésion, ne figure pas explicitement dans la réglementation (décret n°2009-1677 du 29 12 2009) ni dans les « mesures d'application de la réglementation ».

**L'Ae recommande de préciser les mesures pratiques qui permettront de maintenir, ou de restaurer, l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, pour lequel la charte annonce une obligation de résultat (C p 96).**

- les axes 4 à 7, portant sur l'urbanisme, l'agriculture, la forêt et le tourisme, même s'ils comportent des modalités d'application de la réglementation propres au cœur, sont analysés ci-dessous pour l'ensemble du territoire, les spécificités du cœur y apparaissant moins marquées.

---

<sup>16</sup> Ce que souligne explicitement le très clair document synthétique de présentation « le projet de charte pour le territoire du Parc national », p 13.

## **4.2 Les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable de l'aire d'adhésion et du cœur**

- L'Ae n'a pas d'observation à formuler concernant l'axe 1, relatif à la gouvernance. Elle note cependant l'importance de l'attention à porter à l'évolution des métiers de l'établissement (mesure 1.1.2, C p 105) pour la bonne mise en œuvre de l'ensemble de la charte.
- L'Ae remarque la démarche du parc national qui affiche dans la charte « les dix engagements d'une commune adhérant à la charte » d'une grande clarté et très didactiques.
- Les remarques décrites ci-dessus en ce qui concerne les axes 2 et 3, concernant les responsabilités et actions particulières du parc national en matière de protection du patrimoine et en particulier du patrimoine naturel, et en matière d'eau dans le cœur sont transposables à l'aire optimale d'adhésion.
- L'axe 4, « vivre et habiter », traite de l'urbanisme et de la construction sur l'ensemble du territoire du parc national. Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales) devront être mis en compatibilité avec la charte, pour le cœur du parc national. Il importe par ailleurs de veiller aux deux points particuliers suivants :

**L'Ae recommande de s'assurer de la cohérence entre les orientations relatives aux politiques énergétiques (mesure 4.3.1 sur la maîtrise des consommations, et 4.3.2 sur les énergies renouvelables) avec le futur schéma régional climat air énergie (SRCAE).**

**Elle recommande par ailleurs d'intégrer dans la charte les mesures prenant en compte la présence d'anciennes exploitations minières et d'industries connexes, qui entraînent une possibilité de présence de sols pollués et de métaux lourds justifiant des précautions particulières, y compris dans des secteurs désignés sur la carte des vocations comme « zone d'intérêt patrimonial écologique majeur située en aire d'adhésion », « secteurs sous influence urbaine », « pôles de services de proximité à conforter ».**

- La bonne mise en œuvre de l'axe 5, « favoriser l'agriculture », dont l'Ae estime qu'elle conditionne en partie la préservation de la biodiversité locale en particulier par le soutien au pastoralisme, dépend assez largement des décisions qui seront prises dans le cadre de la future politique agricole commune pour la période 2014-2020, et des programmes financiers correspondants.

**L'Ae recommande de préciser quel sera le rôle de l'établissement public dans les mesures en faveur de l'agropastoralisme, l'installation des agriculteurs, la valorisation des produits locaux et la promotion d'une agriculture plus favorable à l'environnement** (Orientations 5.1 à 5.5, C p 153 à 162, où le rôle de l'établissement est défini le plus souvent comme un « partenariat technique et financier »).

**Observant la sensibilité locale très forte aux questions liées au retour naturel très récent et avéré du loup, et le silence actuel de la charte sur le sujet<sup>17</sup>, l'Ae recommande de préciser dès maintenant les mesures d'accompagnement qui pourraient être mises en place dans le cadre de l'application du plan national d'action sur le loup, et le rôle de l'établissement public dans la mise en place de ces mesures.**

- L'axe 6, « valoriser la forêt », n'appelle pas d'observation de l'Ae sur les orientations et actions concernant le développement de la filière de transformation des bois. Concernant la gestion de la forêt, qui occupe plus de 70% de la surface du parc national, trois points ont attiré son attention :
  - **L'Ae recommande de préciser l'articulation existant entre l'établissement public du parc national et les deux établissements publics spécialisés que sont l'office national des forêts (ONF) pour les forêts publiques et le centre régional de la propriété forestière (CRPF) pour les forêts privées (représentant 79% des surfaces forestières)**, tous deux très présents sur le territoire du parc national, pour toutes les actions concernant la gestion forestière ou son animation (mesures 6.1.1 et 6.1.4, et orientation 6.2 en totalité), y compris la promotion de techniques sylvicoles nouvelles ou l'adaptation au changement climatique ;
  - aucune orientation ni mesure ne porte sur la prévention des incendies de forêt, qui ont pourtant une forte probabilité d'augmenter avec le réchauffement climatique, entraînant un risque induit de reprise des phénomènes d'érosion en cas d'incendie dans les massifs reboisés artificiellement au 19<sup>ème</sup> siècle (Aigoual). **L'Ae recommande d'intégrer dans les orientations sylvicoles celle relative à la prévention des incendies de forêt ;**
  - dans « les forêts à vocation de libre évolution » (mesure 2.2.1, C p 120), l'Ae observe que le texte de la charte lui-même ne comporte aucune précision quant aux engagements des propriétaires de forêts privées, ni des communes ou de l'ONF en ce qui concerne les forêts communales ou domaniales, sur le maintien en « libre évolution ». **L'Ae recommande de préciser dans le texte de la**

<sup>17</sup> Sauf par une mention très discrète (mesure 5.1.4, C p 156), évoquant « l'hypothèse d'un retour naturel du loup », et « l'accompagnement des éleveurs » par le Parc dans le cadre du plan national d'action sur le loup, sans plus de précision

### **charte l'état actuel des engagements des propriétaires et gestionnaires forestiers concernant le maintien des forêts en « libre évolution ».**

- L'Ae n'a pas d'observation à formuler sur l'axe 7 « dynamiser le tourisme » outre celle émise au paragraphe 4.1 - 2<sup>ème</sup> alinéa.
- L'axe 8, « soutenir une chasse gestionnaire », est pour l'Ae l'un de ceux qui souffrent de l'absence d'un état initial faisant clairement apparaître le bilan des actions passées, et les tendances actuelles. Dans l'état actuel, les mesures proposées au titre de l'orientation 8.1 relative au grand gibier (C p 184 à 186) apparaissent extrêmement générales, sans spécificité par rapport à tous les territoires peuplés de cerfs, chevreuils ou sangliers. **L'Ae recommande de préciser, au vu d'un état des lieux faisant mieux ressortir les difficultés actuelles en matière d'équilibre agro-sylvo-cynégétique, les mesures dépendant de l'établissement public qui permettraient de réduire ces difficultés.**

### **4.3 La carte des vocations**

Elle est d'une présentation très claire. L'Ae observe qu'elle constitue un complément opérationnel au texte de la charte pour quelques mesures identifiées pour chacun des axes dans le cartouche de la carte, en particulier les « secteurs sous influence urbaine » (mesure 4.2.1, C p 146) et les « forêts à vocation de libre évolution » (mesure 2.2.1, C p 120).

### **4.4 Le suivi**

Le texte de la charte comporte une partie 4 (C p 190 à 197) consacrée à « la mise en œuvre et l'évaluation » de la charte.

Les principes présentés ne sont pas contestables dans leur principe, mais se cantonnent à un niveau de généralité plus qu'élevé et restent d'un grand laconisme quant à la nature du dispositif de suivi lui-même : il n'est question que d'évaluation et pas de suivi ni d'indicateurs.

Après ce rappel de principes généraux, notamment celui d'une évaluation partagée avec les acteurs, le texte développe les « questions évaluatives » auxquelles l'évaluation devra répondre, classées selon les 4 ambitions énoncées dans la charte.

L'Ae observe que ces questions relèvent parfois d'une expertise scientifique spécialisée (par exemple : « quel est l'état de conservation des espèces prioritaires et des habitats naturels du cœur ? »), parfois d'un indicateur de suivi assez simple (par exemple : « la charte est-elle déclinée dans les documents de planification et dans les documents d'urbanisme ? ») ou « le nombre d'exploitation et les surfaces gérées en agriculture biologique augmentent-ils ? »), et parfois aussi d'une appréciation multicritère assez complexe (par exemple : « la charte est-elle appropriée par les habitants du territoire ? »)

Faute d'une identification très claire dans la charte des inflexions nécessaires par rapport aux tendances d'évolution récentes, il est apparu difficile à l'Ae d'apprécier la pertinence de ces questions.

Le dispositif de suivi lui-même n'est pas défini : il est seulement indiqué (C p 193) qu'un tableau de bord regroupant des indicateurs définis à partir des questions évaluatives sera établi dans la 1<sup>ère</sup> année après l'approbation de la charte.

L'Ae estime ce délai injustifié, sur un point majeur pour assurer d'emblée une bonne mise en œuvre de la charte.

**Elle recommande, à partir des réflexions déjà menées sur les questions évaluatives, rapprochées de l'analyse des tendances actuelles nécessitant un infléchissement, que soient définies avant la campagne d'adhésion des communes un tableau de bord de suivi, renseigné pour l'état initial et permettant à chacun de comprendre sur quelles bases les résultats des objectifs, orientations et mesures seront appréciés.**