



Autorité environnementale

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le renouvellement pour 2025-2040 de la charte du parc naturel régional (PNR) du Queyras (05)

n°Ae : 2024-028

Avis délibéré n°2024-028 adopté lors de la séance du 27 juin 2024

IGEDD / Ae – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0) 1 40 81 23 14 – www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 27 juin 2024 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le renouvellement pour 2025–2040 de la charte du parc naturel régional (PNR) du Queyras (05).

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, François Letourneux, Laurent Michel, Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt Laure Tourjansky, Éric Vindimian, Véronique Wormser.

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

Étaient absent(e)s : Bertrand Galtier, Christine Jean.

* *

*

L'Ae a été saisie pour avis par le président du PNR du Queyras, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 26 mars 2024.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 4 avril 2024 :

- *le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur,*
- *le préfet des Hautes-Alpes, qui a répondu le 13 mai 2024,*
- *le directeur général de l'Agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur.*

Sur le rapport de Hervé Parmentier et Véronique Wormser, qui se sont rendus sur site les 4 et 5 juin 2024, l'Ae rend l'avis qui suit après en avoir délibéré.

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

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

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

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

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

Synthèse de l'avis

La révision de la charte du parc naturel régional (PNR) du Queyras situé en Provence-Alpes-Côte d'Azur, pour la période 2025–2040 est portée par le syndicat mixte gestionnaire du parc. Le projet de quatrième charte s'appuie sur un diagnostic territorial et un bilan de qualité, témoignant du contexte difficile dans lequel la 3^e charte avait été élaborée et a été mise en œuvre.

Le PNR regroupe onze des seize communes de l'intercommunalité du Guillestrois et du Queyras, dans le département des Hautes-Alpes. C'est un territoire de haute montagne et de plaines d'altitude culminant à plus de 3 000 mètres, accueillant notamment la réserve de biosphère transfrontalière du Mont Viso, et reconnu pour ses paysages, son calme et son authenticité. Très attractif d'un point de vue touristique, le territoire connaît des conflits d'usage et des difficultés à conserver son équilibre, tout spécialement dans le contexte du changement climatique.

La nouvelle charte est structurée autour du défi majeur et transversal d'« *Inscrire le territoire dans un mouvement de transition écologique pour assurer l'équilibre homme-nature* » décliné à travers deux autres défis : « *Bien vivre dans un territoire où les besoins des habitants sont pris en compte* » et « *Préserver les ressources et les biens communs dans un contexte de changement climatique : s'adapter* », quatre ambitions, huit orientations et 25 mesures. Elle est clairement présentée.

Les principaux enjeux environnementaux du projet de charte et du territoire identifiés par l'Ae sont : la biodiversité, les milieux naturels et les continuités écologiques, les sols, du fait de l'artificialisation et de la fréquentation, l'eau, en quantité et qualité, le paysage, les risques naturels, l'énergie et les émissions de gaz à effet de serre, du fait des mobilités et de l'habitat et le changement climatique et ses effets.

Si l'évaluation est d'un abord aisé, la hiérarchisation des enjeux et des actions à mener n'est ni explicite, ni justifiée. L'évaluation des incidences de la charte est à poursuivre en prenant en compte les liens existant entre les mesures et en complétant l'analyse des effets probables des mesures relatives à l'offre de logement et au paysage. Des mesures de compensation en cas d'atteinte aux continuités écologiques, aux espèces et aux habitats naturels, dont les zones humides, sont à prévoir. Les effets de la charte sur les sites du réseau Natura 2000 sont à analyser plus finement.

La création d'un lieu de concertation unique associant la société civile, par exemple un conseil de développement, intervenant en complément au comité syndical et du conseil scientifique conforterait la mise en œuvre de la charte, tout comme la mise en cohérence de l'allocation des moyens et des enjeux du Parc dont ceux relatifs à la forêt. L'ambition des mesures en matière d'urbanisme, de mobilité et d'évolution des activités touristiques est à rehausser significativement afin d'engager de réelles adaptations dans le contexte du changement climatique. Il convient également d'approfondir les opportunités de faire du PNR un espace d'expérimentation en faveur de la transition écologique.

L'attachement des acteurs du territoire au périmètre actuel du parc et à son histoire encore récente liée à la pratique du ski ne doit pas être un frein pour élargir les limites du territoire de projet.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte territorial et historique du projet

Le parc naturel régional (PNR) du Queyras se situe en région Provence –Alpes–Côte d’Azur (PACA) dans le département des Hautes-Alpes (05). Inclus dans la communauté de communes du Guillestrois et du Queyras, il regroupe onze des seize communes de l’intercommunalité.

Parmi les neuf PNR de la région PACA, le Queyras est le moins peuplé et le plus « alpin ». C’est un territoire de haute montagne et de plaines d’altitude culminant à plus de 3 000 mètres et abritant notamment le village de Saint-Véran perché² à 2 042 mètres. Il s’inscrit dans un continuum d’espaces naturels, à cheval sur les frontières française et italienne. Il couvre une surface d’environ 660 km².

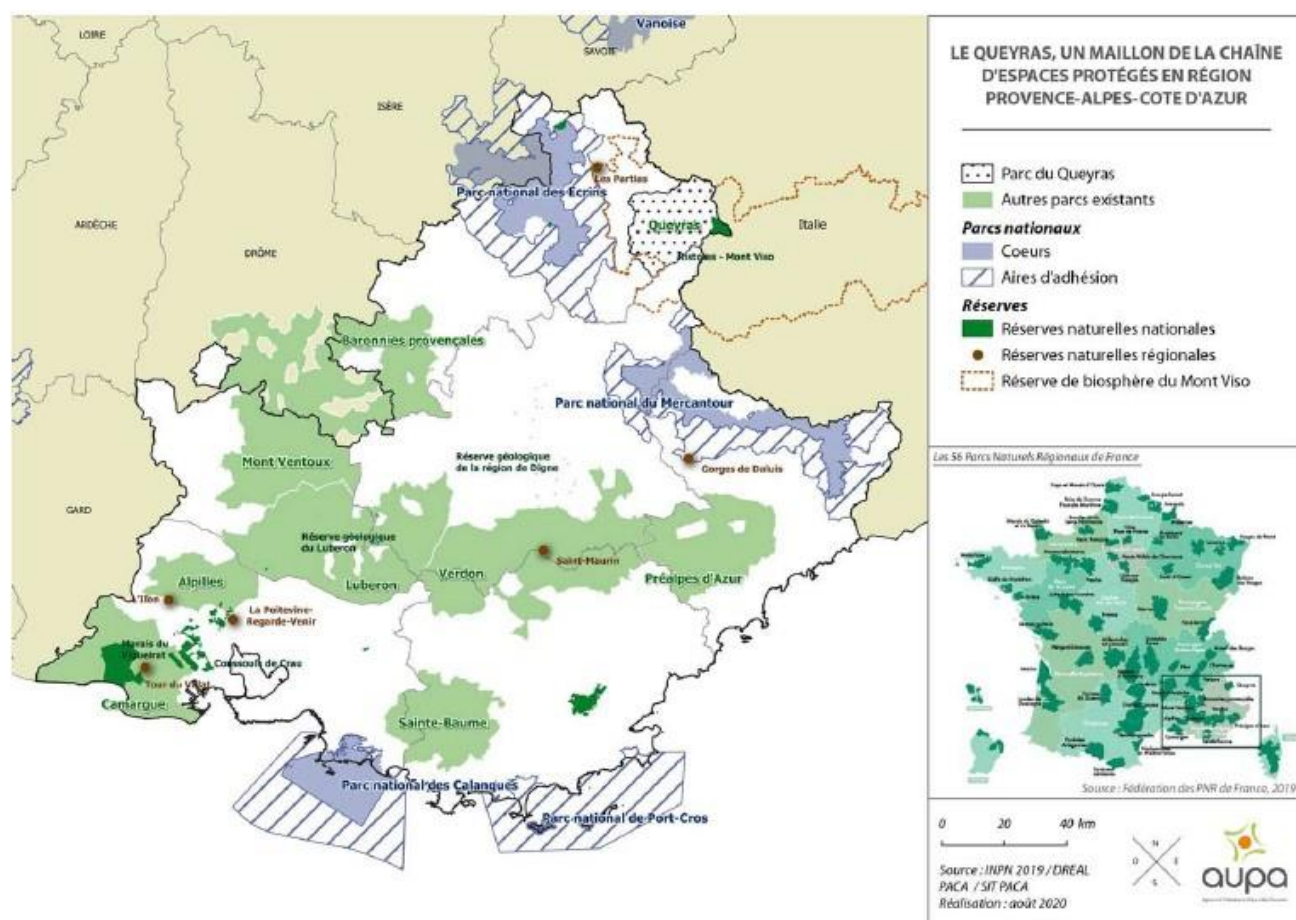


Figure 1 : Ensemble formé par les PNR de Provence-Alpes-Côte d’Azur et autres espaces protégés autour ou en continuité du PNR du Queyras (Source : dossier)

² Plus haut village d’Europe

Créé en 1977, le PNR élabore sa quatrième charte pour la période 2025–2040. La charte en cours (2010–2025) a été mise en œuvre dans des conditions compliquées à la suite de difficultés financières lourdes de conséquences sociales³, des changements d'exécutifs⁴ et de l'émergence d'une nouvelle intercommunalité issue de la fusion des communautés de communes du Queyras et du Guillestrois⁵. A cette occasion, les compétences « entretien de sentiers », « risques naturels » (*via* la Gemapi) et « mobilité » initialement dévolues au PNR ont été transférées à cette nouvelle entité. De plus, le PNR s'inscrit dans un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) composé de 38 communes du nord du département des Hautes-Alpes. Ce pôle porte notamment un plan climat air énergie territorial (PCAET)⁶, un projet alimentaire territorial (PAT)⁷, un contrat de transition écologique et avait été reconnu territoire à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV)⁸. Par conséquent, le Parc ne porte plus la mission énergie-climat et agriculture mais reste très actif dans la mise en place du PAT.

En 2024, le comité syndical du Parc est composé de 23 élus. L'équipe technique comprend environ vingt équivalents temps plein. Durant la saison estivale, elle est renforcée pour des missions d'aide aux bergers, avec des médiateurs pastoraux, de sensibilisation au risque d'incendie, avec des gardes forestiers régionaux⁹, et pour l'accueil et l'animation dans les espaces muséographiques pour atteindre jusqu'à plus de trente agents.

De 2010 à 2021, les statuts du syndicat mixte ont évolué au vu de la nouvelle configuration de l'intercommunalité et de ses prises de compétences, pour adapter les représentations au sein du comité syndical et fixer de nouvelles modalités de fonctionnement dont la mise en place de commissions thématiques et du conseil scientifique.

1.2 Le cadre juridique

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

- *Protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel par une gestion adaptée,*
- *Contribuer à l'aménagement du territoire,*

³ Licenciement d'une partie de l'équipe technique du Parc en 2013 suite à un déséquilibre financier restauré par la Région et rétabli désormais

⁴ Six changements d'exécutif suite à chacune des élections communales, départementales et régionales et quatre présidents successifs

⁵ Fusion issue de la loi NOTRe du 7 août 2015

⁶ Le PCAET est un outil de planification territoriale issu de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015.

⁷ Inscrits dans la loi d'orientation agricole de 2014, les PAT visent à relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires.

⁸ Territoire dans lequel les collectivités s'engagent à réduire les besoins en énergie de ses habitants, des constructions, des activités économiques, des transports et des loisirs. Programme lancé par le ministère en charge de l'environnement en 2014.

⁹ Dispositif lancé par la Région PACA pour préserver les milieux naturels remarquables et prévenir les risques d'incendies de forêt

- *Contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie,*
- *Contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public,*
- *Réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines ci-dessus et contribuer à des programmes de recherche.*

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

1.3 Présentation du projet de charte

1.3.1 Procédures relatives au renouvellement du projet de la charte du PNR

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

Le lancement de la révision de la charte du parc du Queyras a été décidé par le comité syndical du Parc en 2019 et approuvé par délibération de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur du 19 juin 2020 arrêtant le périmètre du Parc, après avis du conseil scientifique du 2 décembre 2019. L'avis d'opportunité du préfet de région sur le périmètre retenu a été rendu le 27 janvier 2023. Le 7 mars 2023, le comité syndical a validé un premier-projet (« avant-projet ») qui a fait l'objet d'avis successifs de la fédération nationale des parcs naturels régionaux (FNPNR), du conseil national de la protection de la nature (CNPN) et ensuite d'un avis motivé du préfet de Région¹⁰. Une nouvelle version de la charte a été produite et approuvée par le comité syndical du 6 février 2024, après échange avec les collectivités concernées.

Le présent projet de charte fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de l'Ae (cf. article R.122-17 du code de l'environnement) et sera soumis à enquête publique qui devrait se dérouler de mi-août à mi-septembre 2024.

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

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

¹⁰ Ces avis ont fait l'objet de mémoires en réponse de la part du Syndicat mixte du Parc : https://www.pnr-queyras.fr/ecmedias/2024/03/PnrQ_CahierAvisReponses_240321.pdf

La structuration du dossier répond à ces prescriptions et aux dispositions de la note technique du 7 novembre 2018¹¹.

1.3.2 Bilan de la charte en vigueur (2010–2025)

Le bilan de la charte est clairement rédigé. Il retrace les principaux faits qui ont marqué l'élaboration et la mise en œuvre de la charte. Suite à l'arrivée d'une nouvelle mandature en 2008, le périmètre d'étude avait été recentré sur onze communes alors qu'une proposition d'élargissement avait été envisagée afin de correspondre au périmètre de la réserve de biosphère¹².

Le projet de charte 2010–2025 avait été jugé de qualité insuffisante par le CNPN (en 2008 et en 2009), pointant de nombreux manquements de nature à remettre en cause le label PNR, les capacités du syndicat mixte à agir et sa gouvernance. Des bilans intermédiaires ont donc été produits à son attention en 2013 et 2017.

L'évaluation de la charte a été rendue difficile du fait d'objectifs flous et non déclinés opérationnellement, d'engagements non consolidés entre les signataires de la charte, d'absence de dispositif de suivi et d'évaluation. Celui-ci a dû être recomposé *a posteriori* par l'équipe du Parc.

Le bilan analyse les actions inscrites dans la charte, celles qui ont été menées, leur impact dans le territoire, les dynamiques engagées, les limites et les freins rencontrés. Si, selon les thématiques, le bilan de la mise en œuvre de la charte est détaillé, il reste essentiellement qualitatif et ne permet pas toujours d'évaluer pleinement l'atteinte des objectifs fixés.

Cette analyse résulte d'un travail important de l'équipe technique du Parc sans apporter toutefois une vision d'ensemble des effets de la charte sur le territoire, en l'absence de présentation globale des objectifs et mesures (par exemple sous la forme d'un tableau) et d'analyse transversale. « *Les préconisations pour la prochaine charte* » formulées auraient été mieux valorisées par une prise de recul en les inscrivant dans un tableau de synthèse permettant d'analyser leurs éventuelles interactions et au final les hiérarchiser. Les liens avec le diagnostic territorial auraient été utilement approfondis pour caractériser les effets de la charte. L'analyse des freins et des limites conduite en interne aurait pu être plus aboutie afin de préciser les préconisations pour la future charte ; il apparaît en effet que certaines pratiques et stratégies menées aux échelles intercommunale, valléenne, communale, voire des filières peuvent aller à l'encontre des principes affichés à l'échelle du parc (urbanisme, économie).

Ces rédactions résultent d'équilibres trouvés au sein du syndicat mixte. Les analyses du bilan de la charte et du diagnostic territorial permettent de mettre en évidence les principaux enjeux fondant les défis, les objectifs et les orientations du projet de charte soumis à évaluation environnementale. Pour faciliter la compréhension du public, le syndicat mixte est invité à récapituler les principaux enseignements du bilan de la charte en lien avec les enjeux.

L'Ae recommande de rédiger un document de synthèse de l'évaluation de la charte en vigueur et du diagnostic territorial dédié au grand public.

¹¹ Relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes : <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44111>

¹² Programme intergouvernemental porté par l'Unesco reconnaissant l'action de territoires engagés dans la compréhension et la gestion des changements et des interactions entre les systèmes sociaux et écologiques.

Malgré les difficultés rencontrées, le Parc a développé pendant cette période son expertise en matière de milieux et risques naturels, d'animation territoriale. Les principales actions menées par le PNR ont porté sur la création d'une « centrale villageoise » de production d'énergie renouvelable, la labellisation de la réserve de biosphère transfrontalière, la création de la réserve naturelle nationale (RNN) de Ristolas–Mont Viso, la contribution à un projet alimentaire territorial (PAT) et des actions en faveur de l'éducation à l'environnement. Le prêt de cabanes mobiles, l'appui à la cohabitation des randonneurs et des chiens de protection (formation d'un agent au dressage), la réouverture de parcours d'alpage sur cinq communes sont autant d'actions en soutien aux activités agricoles et à la gestion des milieux naturels.

Le Parc s'est également doté d'une stratégie biodiversité (2018) guidant ses actions pour la gestion de divers sites naturels (sites Natura 2000¹³, RNN de Ristolas–Mont Viso), ou d'acquisition de connaissances (continuités écologiques, analyses paysagères). En collaboration avec le réseau des PNR de PACA, le syndicat mixte a développé un système d'information géographique. Cet outil est interopérable avec les collectivités bien que le syndicat mixte constate une sous-utilisation de ces données. Le PNR a joué un rôle d'expertise et de coordination auprès des communes pour la prise d'arrêtés municipaux réglementant la circulation des véhicules à moteur. Il participe également à de nombreux autres réseaux d'aires protégées¹⁴. Dans les domaines de la production et de la consommation énergétique (plateforme bois-énergie, solaire), de la ressource en eau (diagnostic), de l'évolution de l'offre des stations de montagne et de la mobilité, les démarches apparaissent peu abouties.

Bien qu'ayant mené de nombreuses actions même au-delà de son périmètre (à l'échelle de l'intercommunalité), son rôle et sa place vis-à-vis des signataires de la charte (particulièrement la communauté de communes et les communes) et des partenaires (ONF, chambre d'agriculture, office du tourisme, etc.) restent à stabiliser et à conforter. Ses missions et actions ne sont pas toujours perçues par les habitants ou prises en considération par les communes qui ne retranscrivent pas les dispositions de la charte dans leur plan local d'urbanisme¹⁵. Le syndicat mixte s'interroge avec lucidité sur la multiplicité des actions inscrites dans la charte, entraînant un déséquilibre avec les moyens dont il dispose (y compris en termes de stabilité).

1.3.3 Projet de charte

Le projet de charte s'articule autour de trois grands défis que le territoire s'engage à relever dans un contexte de changement climatique ; un défi majeur et transversal d'« *Inscrire le territoire dans un mouvement de transition écologique pour assurer l'équilibre homme-nature* » décliné à travers deux autres défis : « *Bien vivre dans un territoire où les besoins des habitants sont pris en compte* » et « *Préserver les ressources et les biens communs dans un contexte de changement climatique : s'adapter* ».

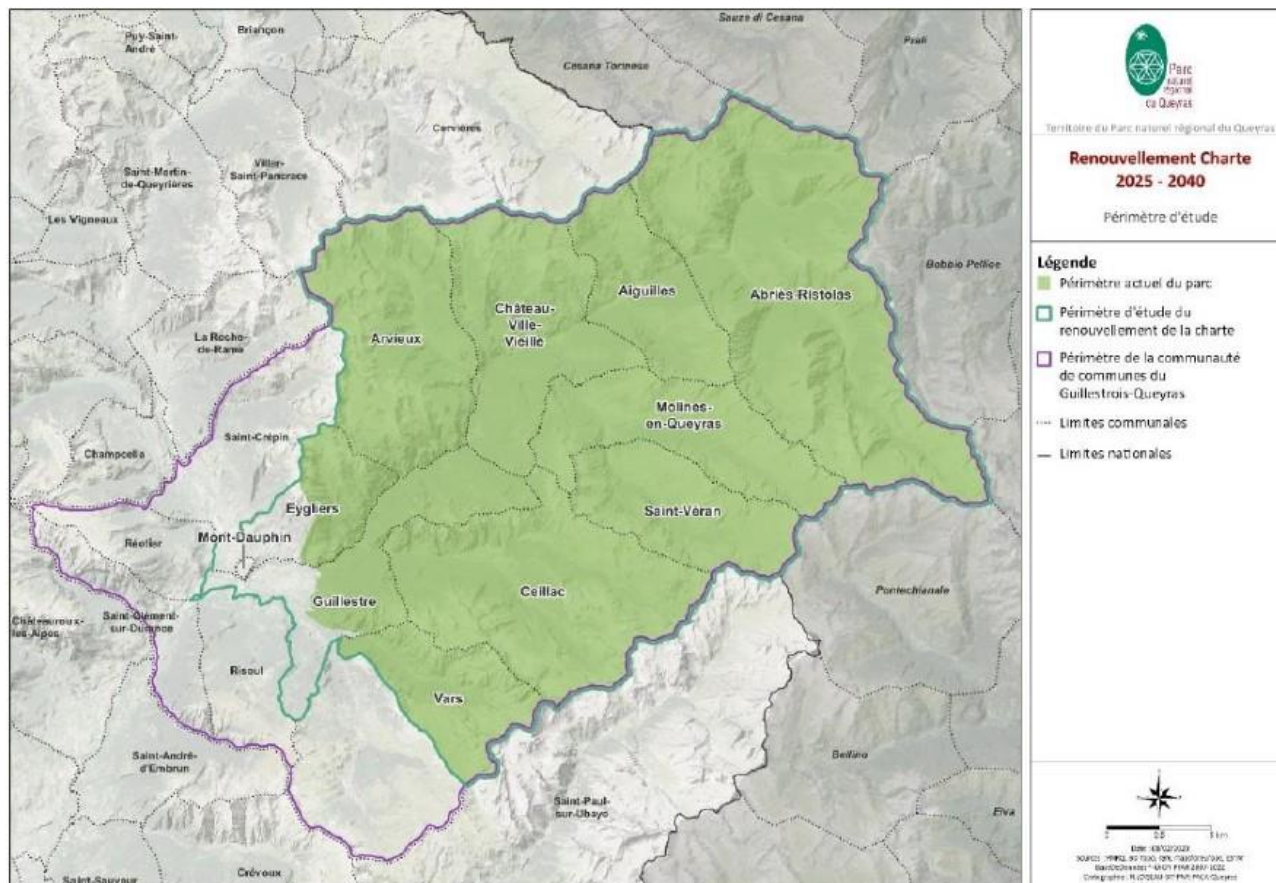
¹³ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

¹⁴ Réseau alpin des espaces protégés (Alparc), réserves naturelles nationales, l'agence régionale pour l'environnement PACA (Arbe). Il coopère également à des projets avec les Parcs nationaux voisins et contribue aux démarches menées sur l'arc alpin (Zone atelier Alpes, sentinelles des Alpes...)

¹⁵ À noter l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT) à l'échelle de la communauté de communes

Le territoire

Le périmètre du PNR a été étendu à l'ensemble des territoires des communes de Guillestre, d'Eygliers et de Mont-Dauphin, portant sa surface de 62 637 à 65 428 ha et sa population de 2 409 à 5966 habitants. Il intègre ainsi la totalité du bassin versant du Guil constituant une unité biogéographique et socioéconomique.



La gouvernance

Dans un contexte de montée en compétence de la communauté de communes (dont la Gemapi) et d'abandon de la thématique « forêt » par le PETR, le Parc se positionne selon les domaines dans un rôle de pilote, d'animateur, de coordinateur, de simple acteur ou de partenaire. Suite à l'avis défavorable rendu par le CNPN¹⁶, les engagements des signataires de la charte, des services et établissements publics de l'État ont été précisés afin de rendre opérationnelles ces différentes postures.

Le rôle du conseil scientifique est décrit ainsi que les attendus de ses avis ou expertises scientifiques. La mise en place d'une instance associant la société civile n'est pas prévue.

¹⁶ avis du 4 juillet 2023 : – https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/cnppn_avis_sur_projet_de_charte_pnr_queyras_cep_du_4_juillet_2023.pdf

Le projet opérationnel

Le projet de charte se décline en quatre objectifs, huit orientations et 25 mesures. Parmi les 25 mesures, neuf sont qualifiées de « *phares* »¹⁷ considérées comme structurantes, « vitales » pour le territoire. La totalité des mesures contribue à l'objectif d'adaptation au changement climatique et onze répondent à l'objectif de diminution de l'empreinte carbone. Le nombre d'orientations et de mesures est proportionné aux enjeux du territoire et à la mise en œuvre du projet de charte pour apporter des réponses locales.

Les orientations précisent les enjeux prioritaires retenus pour le territoire. Les mesures décrivent les objectifs à atteindre. Elles font l'objet d'une description détaillée présentant les éléments de contexte, les « *dispositions générales et sous-dispositions* » contribuant aux objectifs de qualité paysagère, de diminution de l'empreinte carbone et d'adaptation au changement climatique, les rôles respectifs du syndicat mixte, des signataires de la charte¹⁸ et les engagements de l'État. Des exemples d'actions sont donnés pour apprécier la portée concrète des dispositions de la charte. Chaque mesure est rattachée à une question évaluative et à des indicateurs de réalisation et d'impact. Les références au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Provence-Alpes-Côte d'Azur¹⁹ et au plan du parc sont indiquées selon les mesures, ainsi que les liens avec les autres mesures. Il aurait été opportun d'indiquer pour chacune d'elles une estimation des moyens (ressources, compétences, temps, etc.) nécessaires à leur réalisation, de leur calendrier et le cas échéant du phasage de leur mise en œuvre. Ces indications auraient constitué une garantie de cohérence entre les objectifs et les moyens affectés. Sans elles, la mise en œuvre de la charte n'est pas pilotable.

L'Ae recommande de préciser les ressources nécessaires et le calendrier de réalisation des mesures ainsi que leur phasage le cas échéant.

Plan de parc

Le plan de parc est constitué d'une carte à l'échelle 1/45 000 reportant les principaux éléments stratégiques du projet opérationnel (enjeux et mesures). Il est complété par six encarts thématiques²⁰. L'ensemble constitue un outil lisible pour ce qui concerne par exemple sa déclinaison dans les outils de planification des collectivités. L'application des orientations au-delà du périmètre du PNR permet d'illustrer les continuités entre le parc et les territoires voisins.

Il n'y a toutefois pas de déclinaison cartographique, pour chaque encart, des mesures s'y rapportant. Le plan de parc est donc pour l'essentiel un état des lieux, sans caractère dynamique traduisant les trajectoires retenues dans la charte en termes d'évolution du territoire et des activités.

¹⁷ Mesure 1. Renforcer le lien Parc-habitants – Mesure 2. Consolider une gouvernance dynamique pour accompagner et amplifier la transition écologique – Mesure 10. Engager une gestion intégrée et collective du pastoralisme – Mesure 11. Accompagner les acteurs pour engager la transition du tourisme – Mesure 14. Concilier fréquentation, usage et valorisation raisonnée des espaces sensibles – Mesure 15. Faire du paysage un levier d'action stratégique et transversal – Mesure 16. Garantir les équilibres humains, environnementaux et passagers grâce à un urbanisme et à des aménagements sobres – Mesure 18. Garantir les continuités écologiques à toutes les échelles du territoire – Mesure 20. Protéger les milieux naturels et leurs fonctionnalités

¹⁸ Coordinateur/animateur, opérateur, copilote, partenaire.

¹⁹ Approbation par arrêté préfectoral du 15 octobre 2019.

²⁰ Liste des encarts thématiques : Schéma des continuités écologiques – Patrimoine et paysage – Outils de protection de la biodiversité – Fréquentation et biodiversité – Risques naturels – Agriculture et alimentation.

L'encart « *Patrimoine et paysage* » ne fait pas figurer les éventuels points noirs paysagers dont la résorption devrait constituer une priorité de la charte.

L'Ae recommande de renforcer le caractère dynamique des encarts du plan du parc en cartographiant le périmètre d'application des mesures de la charte permettant ainsi de traduire les trajectoires de l'évolution du territoire et des activités visées dans le projet de charte.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Les principaux enjeux environnementaux du projet de charte et du territoire identifiés par l'Ae sont :

- la biodiversité, les milieux naturels et les continuités écologiques,
- les sols, du fait de l'artificialisation et de la fréquentation,
- l'eau, en quantité et qualité,
- le paysage,
- les risques naturels,
- l'énergie et les émissions de gaz à effet de serre, du fait des mobilités et de l'habitat,
- le changement climatique et ses effets.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale de la charte n'a été engagée qu'en 2023, alors que ses bases, en particulier son périmètre, avaient été arrêtées dès 2019 et qu'un avant-projet avait été déposé en mars 2023. Or, l'évaluation environnementale est une démarche itérative à mener le plus en amont possible en phase de conception du projet. Effectuée en régie par l'équipe technique du Parc, elle a toutefois bénéficié de sa connaissance du territoire et des acteurs, des réflexions, instances et ressorts de décisions mobilisés.

Le rapport environnemental présente les thématiques prévues par le code de l'environnement, sans omission ou contresens majeurs.

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

Les « objectifs et orientations générales » de nombreux plans sont listés avec, en regard, les mesures de la charte qui contribuent à leur atteinte. Les plans et programmes objets de cette analyse sont les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB), le Sraddet, la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 (SNB), la stratégie nationale pour les aires protégées (Snap 2030), le schéma régional de préservation de la biodiversité, le plan national et le schéma régional biomasse, un nombre important de conventions internationales traitant de biodiversité, de paysage, de culture et de patrimoine, et les directives européennes habitats-faune-flore et oiseaux. Sont étudiés aussi le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Rhône Méditerranée²¹, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) de la Durance, le plan de gestion des risques d'inondation (PRGI) Rhône-Méditerranée, le programme régional de la forêt et du bois (PRFB), le schéma régional de

²¹ Approuvé par arrêté préfectoral en date du 21 mars 2022

gestion sylvicole (SRGS), la charte forestière du PETR, les plans relatifs à l'énergie, aux déchets, au tourisme, à l'alimentation etc.

Le dossier conclut à la bonne articulation de la charte avec ces plans et programmes. Toutefois, les objectifs notamment environnementaux de ces documents, auxquels aucune mesure de la charte ne contribue, ne sont pas explicitement identifiés. Les mesures de la charte susceptibles de contrarier certains de leurs objectifs, le cas échéant, ne sont pas identifiées. En outre, si les règles du Sradet sont précisées, l'analyse se limite pour les autres plans à leurs objectifs. Ponctuellement, il aurait été utile de détailler l'analyse des mesures voire des actions spécifiques à la Haute-Durance pour le Sdage, le Sage (programme d'actions) ou la charte forestière.

L'analyse rappelle que les plans locaux d'urbanisme (chaque commune du périmètre dispose d'un PLU), le plan climat air énergie territorial (PCAET) et les règlements locaux de publicité (RLP) doivent prendre en compte la charte.

Elle ne fournit cependant pas de précision sur le délai dans lequel les PLU, le PCAET et les RLP devront avoir pris en compte la charte. Les documents d'aménagement forestier, le programme d'actions pour la prévention des inondations (Papi) comme le plan de prévention des risques naturels prévisibles sont juste évoqués en quelques lignes à la fin de la charte.

L'Ae recommande :

- ***d'analyser l'articulation du projet de charte avec les mesures du Sdage, le programme d'action du Sage et les fiches actions de la charte forestière qui concernent le territoire du parc ainsi qu'avec les documents d'aménagement forestier et le Papi,***
- ***de vérifier si des mesures de la charte contrarient l'un ou l'autre des objectifs des plans analysés,***
- ***de préciser dans quel délai les PLU, le PCAET et les RLP devront prendre en compte la charte.***

2.2 État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement restitué dans le rapport environnemental est synthétique et clair. Il repose sur le diagnostic territorial effectué sur la période 2010–2020, complété d'éléments du bilan réalisé en 2022. Ce diagnostic est de qualité, documenté et illustré, témoignant bien des dynamiques à l'œuvre, même s'il reste peu quantitatif et un peu daté dans certains domaines comme l'urbanisme, la fréquentation touristique, l'emploi (ne prenant pas en compte la période « après-Covid) et les aléas naturels. Rédigé à plusieurs mains (différentes organisations y ont contribué)²², il présente certaines redondances sans que ce soit dommageable à sa compréhension ; chaque chapitre ou thématique est traité de façon autoportante.

L'état initial de l'environnement est ainsi décrit selon quinze « dimensions environnementales » classées en trois thématiques (environnement naturel, physique et humain), cf. figure 3. Pour chaque dimension, après une description de l'état actuel, sont exposées les pressions, contraintes,

²² Le syndicat mixte du Parc, l'association culturelle sociale et sportive du Queyras, l'agence d'urbanisme du Pays d'Aix et Durance, le groupe régional d'experts pour le climat Sud, l'école normale supérieure du paysage de Marseille, le conservatoire botanique national alpin, le conservatoire des espaces naturels Paca, l'office national des forêts, l'office du tourisme, la chambre départementale d'agriculture des Hautes-Alpes, la chambre des métiers et de l'artisanat Paca, la coopérative des artisans du Queyras, et également le conseil scientifique du Parc

difficultés et constats, ainsi que les enjeux (en termes d'action à conduire) et leur localisation ainsi que leur évolution probable en l'absence de charte. Ces éléments découlent directement et de façon cohérente des analyses « forces, faiblesse, opportunités, menaces » du diagnostic. Pour chaque dimension, certaines des actions prévues (dénommées dans le dossier « *enjeux* »)²³ placées en tête de liste, sont distinguées des autres par l'usage de caractères gras.

Ensuite, l'analyse de chacune des trois thématiques se termine par une « conclusion » reprenant certains des enjeux identifiés dans l'analyse par dimension, en distinguant certains (placés en tête de liste) par l'usage du caractère gras.

Thématique environnementale	Dimension environnementale
Environnement naturel	Habitats
	Faune et flore
	Continuités écologiques
	Zones protégées et d'inventaires
Environnement physique	Ressources naturelles (eau, forêt)
	Climat Air Energie
	Gestion des risques
Environnement humain	Aménagement du territoire et consommation d'espaces
	Patrimoine paysager
	Activités agricoles et pastorales
	Tourisme et activités de pleine nature
	Activités commerciales, artisanales et industrielles
	Services et équipements
	Population, logement et mobilité
	Culture

Figure 3 : Les thématiques et dimensions environnementales retenues (source : dossier)

Les modalités (critères, méthode) de cette priorisation des « enjeux » (actions) par dimension puis par thématique ne sont pas explicitées²⁴.

L'Ae recommande de mettre à jour les données relatives à l'évolution de l'urbanisation, de l'emploi et de la fréquentation du territoire, selon les saisons, et de caractériser explicitement l'importance relative attribuée à chacun des « enjeux », pour chaque dimension environnementale et entre chacune de ces dimensions.

L'état initial rend compte de la richesse de la biodiversité et des milieux naturels avec la présence d'espèces et de milieux steppiques, alpins, d'origine arctique ou méditerranéens ; plusieurs espèces endémiques du mont Viso ou des Alpes sud-occidentales s'y retrouvent également. 92% de la surface du parc est sous statut de protection (RNN, site Natura 2000, etc.) ou d'inventaire (Znieff). Le parc abrite également des paysages remarquables, des lieux emblématiques (Guillestre, Mont Dauphin, Château Queyras, le col de l'Izoard et la Casse déserte, le col Agnel, les alpages de Furfande et de Clapeyto, le vallon de Bouchouse, le lac de Roue et le mont Viso, etc.) et certains bâtis spécifiques à chaque vallée (comme celle des Aigues par exemple), critères principaux de l'attractivité du territoire. Il témoigne de la bonne qualité générale des cours d'eau (moyenne pour

²³ Le terme d'« enjeux » est utilisé de façon pas toujours appropriée dans le dossier.

²⁴ Tous les enjeux distingués en gras pour une dimension ne se retrouvent pas dans la liste de conclusion ; certains de ceux non distingués en gras pour une dimension se retrouvent dans la liste de conclusion. Certains de ceux distingués en gras par dimension et repris dans la liste de conclusion y sont distingués en gras, d'autres non.

le Guil) et de l'état différencié des réseaux²⁵. La prégnance des risques naturels sur le territoire (écoulements torrentiels, chutes de blocs, mouvements de terrain, inondations, avalanches...), renforcée par les effets du changement climatique, est rapportée à son juste niveau ; certains travaux effectués dans le cadre du Papi sont évoqués.

Le territoire possède un très grand nombre de lits froids²⁶ et un taux très élevé de résidences secondaires (75 % des logements) et de logements vacants en centres-bourgs (jusqu'à 40 % sur certaines communes). L'artificialisation des sols a augmenté, certains PLU étant permissifs, et 34 ha ont été urbanisés entre 2006 et 2018, affectant notamment le paysage (entrées de ville par exemple) et les surfaces cultivables. La diversité des activités de loisirs, été comme hiver, est manifeste ; certaines installations liées à la pratique des sports de glisse (dont le ski) ont été démantelées (Aiguille, Ville-Vieille, Ristolas) du fait des effets du changement climatique, d'autres ont été remplacées, réaménagées (Arvieux, Ceillac, Molines/Saint-Véran) ou créées (Abriès) ; un stade de biathlon est prévu à Ceillac.

Des conflits d'usage (entre le renouvellement des peuplements forestiers, le pastoralisme et la fréquentation touristique et entre l'urbanisation et les cultures de fond de vallée) sont rapportés, comme la difficulté à conserver des entrepreneurs sur le territoire (production de jouets ou meubles en bois, exploitants agricoles etc.) ou à en attirer (toutes dimensions confondues) ainsi que des habitants permanents.

L'offre de services s'est améliorée pour ce qui concerne l'accueil des personnes âgées. Les offres de soins (des médecins de la maison de santé d'Aiguille ne sont pas remplacés) ou de scolarisation (baisse du nombre d'élèves et de classes) se sont dégradées²⁷ grevant l'attractivité du territoire pour les entreprises et les salariés, elle-même diminuée par la tension existant sur les logements. La prédominance de l'usage de la voiture est manifeste en l'absence de transports en commun (sauf en saison d'hiver pendant laquelle des navettes inter stations circulent). La mise en place d'une plateforme de bois énergie n'a toujours pas abouti faute d'entente locale sur sa localisation. La consommation d'énergie connaît des pics hivernaux dus aux hébergements, aux remontées mécaniques et au transport routier, des réseaux de chaleur étant encore à développer. La tendance est à un vieillissement de la population, à une baisse de celle-ci dans le haut de la vallée du Guil et à son augmentation dans les communes en aval ; 80 % des actifs travaillent au sein du territoire du parc.

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

Le choix du périmètre avait fait l'objet de réflexions déjà lors de l'élaboration de la 3^e charte qui avaient conduit à retenir en 2008 son élargissement aux communes limitrophes. Un revirement avait ensuite été opéré en 2010 par le nouvel exécutif comme le dossier l'expose. Le périmètre porté par la nouvelle charte du parc présente une surface légèrement plus importante et une population double de celle de la précédente. Ce périmètre est justifié dans le dossier par le fait qu'il correspond

²⁵ Celui d'adduction d'eau potable présente un rendement particulièrement faible, de 30 %, quand la performance du dispositif des eaux usées s'est améliorée significativement en dix ans.

²⁶ En matière de tourisme, un lit est dit « froid » lorsqu'il est occupé moins de 4 semaines par an.

²⁷ Le collège est à Guillestre et possède un internat

au bassin de vie du territoire, qu'il constitue un ensemble patrimonial (naturel, culturel et paysager) et qu'il assure la jonction entre l'amont et l'aval de la vallée du Guil jusqu'à sa confluence avec la Durance²⁸. Deux autres scénarios ont été étudiés : le premier conservant le périmètre de la charte actuelle et un périmètre étendu aux six communes limitrophes du parc actuel. Les critères retenus dans l'analyse étaient de conserver au parc le caractère spécifique du massif du Queyras, ce que le second ne fait pas, et d'assurer le lien avec l'aval de la vallée du Guil, ce que le premier ne fait pas.

Le dossier retrace le processus itératif et participatif qui a conduit au projet de charte retenu (objectifs et mesures), à partir du bilan évaluatif, des enjeux du territoire et de l'ambition des habitants pour celui-ci. Il fait état du recours à des critères et enjeux environnementaux (outre le climat, la biodiversité, le paysage, le patrimoine, etc.). Le syndicat mixte a cherché à éviter une dispersion autour d'objectifs trop nombreux, pour recentrer l'action du Parc sur quelques enjeux majeurs et lui permettre de s'adapter à l'évolution des enjeux. Ainsi le projet de charte 2025–2040, s'est construit avec des objectifs clairement définis, dans une logique d'ensemblier dans laquelle s'inscrivent les mesures de la charte.

Le dossier ne présente pas d'analyse comparative des trois périmètres étudiés au regard, notamment, de leurs incidences sur l'environnement. En outre, aucune analyse comparée du niveau de prise en compte des ambitions et orientations notamment environnementales du projet de charte selon les trois périmètres étudiés pour le parc n'est restituée dans le dossier qui pourrait justifier le périmètre retenu en termes de réponses susceptibles d'être apportées aux défis et ambitions de la charte et non pas seulement en termes d'attachement à une période de l'histoire du territoire (cf. partie 3). Des liens, historiques eux aussi, existent en effet par exemple avec les communes limitrophes de celles du parc.

L'Ae recommande de compléter l'étude d'impact par une analyse comparative des trois périmètres étudiés, en termes de prise en compte des ambitions et orientations de la charte et au regard de leurs incidences notamment environnementales et de préciser à cette aune les raisons du choix réalisé.

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

2.4.1 Les effets notables probables

Les incidences de la charte sur l'environnement sont analysées dans un tableau (cf. figure 3) croisant les 15 dimensions environnementales avec chacune des 25 mesures de la charte. Chacune est qualifiée de positive ou négative ou « positive ou négative mais maîtrisable », constituant dans ce dernier cas un point de vigilance, directe ou indirecte, localisée ou à l'échelle générale du PNR, de court, moyen ou long terme. Un argumentaire complète chaque qualification des effets.

Les points de vigilance qualifiés de « positifs ou négatifs mais maîtrisables », paraissent plus vraisemblablement négatifs au vu de la définition donnée²⁹ ce qui n'est pas l'interprétation du

²⁸ « La cohérence du périmètre d'étude s'appuie sur la rivière du Guil comme trait d'union entre le Queyras et le Guillestrois, le long de son bassin versant. La route départementale suit le cours de cette rivière emblématique et dessert chaque vallée, à l'image d'une colonne vertébrale. Ainsi l'amont et l'aval se lient sans rupture »

²⁹ « Positif ou négatif mais maîtrisable : effet probable positif ou négatif mais maîtrisable pour la dimension concernée. Les principaux effets peuvent être négatifs à court terme mais anticipés et maîtrisés par la mise en place de critères d'éco conditionnalité/vigilance, qui les rendent neutres ou positifs à moyen terme. (Point de vigilance) ».

dossier qui les classe tous comme à effets positifs considérant que « *leur potentiel impact sur l'environnement est cadré au sein de la disposition* ». Même si, à moyen terme, ils peuvent s'atténuer, les effets négatifs à court terme sont à prendre en considération. Leur incidence nécessite donc d'être caractérisée plus finement.

L'Ae recommande de compléter l'analyse du caractère positif ou négatif des mesures objets de points de vigilance, par leurs éventuelles incidences négatives à court terme et de prévoir les actions pour les éviter et les réduire, ainsi que leur suivi pour s'assurer qu'elles deviennent positives.

L'évaluation environnementale conclut qu'aucune mesure n'aura d'incidence négative sur une dimension de l'environnement. Elle signale toutefois huit mesures présentant des points de vigilance : les mesures 4 (partie : Favoriser le développement d'une offre logements adaptés et durables), 6, 11, 13, 18, 19, 20 et 21, tout particulièrement la mesure 6 (partie : développer les EnR), la mesure 13 (Assurer un développement maîtrisé des activités de pleine nature et des nouvelles pratiques, respectueux des enjeux environnementaux), et la mesure 20 (*Protéger les milieux naturels et leurs fonctionnalités*). Elle conclut d'autre part que la charte ne conduit à aucune incidence négative sur l'environnement, par rapport au scénario de référence (absence de charte), 94 % des mesures ayant un effet probable positif.

Le tableau suivant dresse une analyse quantitative des effets de la charte sur l'environnement.

		Habitat	Faune Flore	Continuité écologique	Zones protégées et d' inventaires	Aménagement du territoire et consommation d' espaces	Ressources naturelles (eau, forêt)	Climat Air Energie	Gestion des risques	Patrimoine paysager	Activités agricoles et pastorales	Tourisme et activités de pleine nature	Activités commerciales, artisanales et industrielles	Services et équipements	Population, logement et mobilité	Culture	Total	%
Indicateurs	Positif direct	8	12	6	10	11	12	12	7	10	13	15	8	10	14	8	156	54
	Positif indirect	8	5	6	2	8	9	9	4	10	8	9	14	8	8	7	115	40
	Positif ou négatif mais maîtrisable (Point de vigilance)	2	2	1	1	2	1	0	1	1	3	3	2	0	0	0	19	6
	Négatif direct	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Négatif indirect	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Temporalité	CT	13	17	9	11	13	15	9	10	12	19	23	17	13	16	12	209	72
	MT	4	1	1	1	6	5	9	2	5	4	4	6	5	4	3	60	21
	LT	1	1	3	1	2	2	3	0	4	1	0	1	0	2	0	21	7
	T	6	6	1	3	2	5	1	5	2	5	5	2	2	3	2	50	17
	P	12	13	12	10	19	17	20	7	19	19	22	22	16	19	13	240	83
Localisation	Local (site précis)	15	12	3	6	10	7	1	5	5	10	5	6	4	1	2	92	32
	Global (périmètre Parc)	3	7	10	7	11	15	20	7	16	14	22	18	14	21	13	198	68

Figure 4: Effets probables des mesures du projet de charte sur l'environnement – les chiffres correspondent au nombre de mesures ayant un effet sur chacune des dimensions environnementales, en colonne (Source : dossier)

Pourtant, exposer les effets notables probables de chaque mesure sur chacune des 15 dimensions environnementales retenues (par exemple, il est indiqué que les mesures 18, 20, 21 et 23³⁰ contribueront à « *améliorer et restaurer la capacité d'accueil et les qualités écologiques des milieux*

³⁰ Mesure 18 : *Préserver ou restaurer les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques* – Mesure 20 : *Assurer la préservation des écosystèmes et leur restauration* – Mesure 21 : *Préserver l'ensemble des zones humides et leur biodiversité* – Mesure 22 : *Préserver la biodiversité forestière en améliorant sa connaissance, en anticipant les effets du changement climatique ainsi qu'en renforçant les dispositifs de conservation.*

naturels ») ne suffit potentiellement pas à évaluer les incidences du projet de charte sur celles-ci . En effet, en l'absence de caractérisation du lien existant entre les mesures (dans le temps et dans l'espace) et d'analyse croisée entre elles, on ne peut être assuré qu'il n'y ait pas de phénomène d'atténuation ou d'augmentation voire de contradiction de leurs effets (sont-ils modifiés, réduits ou augmentés par la mise en œuvre des autres mesures ? Comment les articuler, les équilibrer ? etc.) surtout lorsque certaines font l'objet de points de vigilance. À titre d'exemple, les effets des mesures relatives au logement (mesure 4), à l'urbanisme (mesure 16) et aux continuités écologiques (mesure 18) peuvent être contradictoires.

L'identification des points de vigilance telle que présentée dans le dossier a d'ores-et-déjà une portée pédagogique pour les signataires et les partenaires de la charte. Ils correspondent en effet à de potentiels conflits d'usages à considérer par les acteurs concernés afin de maîtriser, réduire ou éviter les incidences. C'est le cas de la mesure 19 relative à l'amélioration de la connaissance du patrimoine naturel qui pointe des points de vigilance sur les activités touristiques et agricoles³¹.

En outre, la mesure 4 relative au développement de l'offre de logement³² vise à favoriser la rénovation des logements existants et les constructions en dents creuses. Dans le tableau d'analyse, elle n'identifie pas d'effets probables sur les habitats naturels, la faune, la flore, les continuités écologiques et les paysages en cas d'extension de l'urbanisation, le dossier indiquant d'une part que l'urbanisation est encadrée dans les PLU actuellement en vigueur et d'autre part que les effets du changement climatique pourraient rendre le territoire plus attractif pour de nouveaux résidents. Compte tenu de la durée de la charte, il aurait été opportun de mentionner ces effets. De même la mesure 15 relative au paysage n'identifie pas d'effets sur les habitats naturels. De manière globale, la prise en compte des effets sur les continuités écologiques est à renforcer. Dans le contexte de développement des énergies renouvelables, l'Ae note l'attention portée par la charte à la préservation des habitats, de la faune, de la flore, des continuités écologiques et des paysages.

L'Ae recommande de poursuivre l'évaluation des incidences de la charte en prenant en compte les liens existant entre ses mesures et leurs effets croisés, en complétant l'analyse des effets probables des mesures 4 et 15 et la prise en compte des continuités écologiques.

2.4.2 Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Considérant que le projet de charte a pour objet de veiller à la préservation de l'environnement, le dossier conclut que « *son impact est majoritairement positif* ». Les points de vigilance relevés sont traités pour que les possibles effets négatifs soient évités et réduits, ce qui a contribué à conclure à une absence d'impact négatif résiduel. Aucune mesure de compensation n'est donc prévue. De plus, le dossier rappelle que le syndicat mixte ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire, son rôle étant pour partie de veiller au respect de la mise en œuvre de la charte.

La déclinaison des objectifs de la charte se traduisant réglementairement dans les documents d'urbanisme et *via* divers outils d'aménagement du territoire tels que les zonages de protection, le projet de charte ne garantit pas l'absence d'incidences résiduelles négatives. Des mesures de compensation auraient pu être anticipées notamment en cas de destruction de zones humides.

³¹ Bien que cet effet probable sur les activités agricoles soit cité dans l'argumentaire, il n'apparaît pas dans le tableau avec le code couleur approprié.

³² Rassembler les conditions pour vivre bien dans le territoire : logement, services, mobilité – Favoriser le développement d'une offre de logements adaptés et durables.

L'Ae recommande de prévoir des mesures de compensation en cas d'atteinte aux continuités écologiques, aux espèces et aux habitats naturels, dont les zones humides.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Quatre sites du réseau Natura 2000³³ sont pour tout ou partie compris dans le périmètre du parc. Ils couvrent près de 70% de sa surface. Le PNR est gestionnaire de ces sites ainsi que d'un cinquième situé en bordure³⁴. Pour chacun d'eux, l'évaluation dresse un portrait synthétique, liste les menaces et les pressions, rappelle les objectifs de conservation prioritaires issus des documents d'objectifs (Docob).

Par grands types de milieux naturels (humides et cours d'eau, ouverts et prairies de fauche, forestiers, falaises et rocheux, landes, mégaphorbiaies et fourrés), 17 mesures contribuent à l'atteinte des objectifs des Docob et huit constituent des points de vigilance³⁵. Le dossier conclut que la charte n'aura aucune incidence négative sur les sites Natura 2000.

L'évaluation des incidences Natura 2000 telle que présentée reste généraliste et ne prend pas en compte les caractéristiques des effets probables des mesures : dans le temps (temporaires ou permanents), dans l'espace (global ou local), et directs ou indirects. Par exemple, un point de vigilance voire un effet négatif aurait pu identifier le risque de dégradation des zones humides ou de dérangement des oiseaux de montagne du fait de la présence de troupeaux, du développement des énergies renouvelables en site Natura 2000 dans lesquels ce risque doit faire l'objet d'un traitement différencié.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 en caractérisant plus finement les effets possibles ou probables du projet de charte (dans le temps et dans l'espace), et d'exclure explicitement des sites Natura 2000 tout aménagement ou activité susceptible de porter atteinte à leur état de conservation.

2.6 Dispositif de suivi

Le dispositif de la charte s'appuie sur des questions évaluatives (25), des indicateurs de réalisation et de résultats (63) « *pour rendre compte au fil de l'eau de la mise en œuvre des mesures de la charte et des résultats obtenus* », des indicateurs d'impact (14) visant à « *répondre périodiquement aux questions évaluatives* » et « *à fournir une information synthétique sur l'impact des grands engagements de la charte* »³⁶. Seuls les mesures phares font l'objet d'indicateurs d'impact³⁷. L'effet sur le territoire des autres mesures nécessite toutefois d'être évalué au-delà des informations relatives à leur seule réalisation.

³³ ZSC Rochebrune, Izoard, vallée de la Cerveyrette, ZSC Haut-Guil, Mont-Viso Valprévère, ZSC Steppique Durancien et Queyrassin, ZPS vallée du Haut-Guil.

³⁴ ZPS Bois des Ayes.

³⁵ Les points de vigilance cités dans le dossier portent uniquement sur les activités touristiques et de pleine nature, et sur la gestion forestière, sans mentionner la gestion agricole.

³⁶ 77 indicateurs au total.

³⁷ Indicateurs quantitatifs ou qualitatifs

Le processus de recueil des données (origine, fréquence) et de leur traitement (comité technique, conseil scientifique, fréquence des évaluations) est bien décrit. Les valeurs de départs et cibles sont renseignées.

Les rapporteurs ont été informés que la gestion du dispositif de suivi reposera sur les chargés de mission thématiques et qu'aucun outil informatique spécifique ne sera mis en place (type EVA³⁸). Le syndicat mixte devra veiller à la bonne capitalisation des informations pendant toute la durée de la charte et à éviter tout risque de dispersion des données au regard du nombre de questions évaluatives et d'indicateurs. Lors des évaluations, l'analyse ne devra pas se limiter à l'atteinte des cibles par mesure mais croiser les informations pour privilégier les interprétations dans une logique systémique (cf.2.4).

L'Ae recommande de formaliser les modalités retenues pour assurer l'archivage et le traitement des données dans la durée afin de garantir une continuité dans l'évaluation de la charte.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est concis et facile à lire permettant une bonne information du public. Il présente les mêmes qualités et limites que le rapport environnemental.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

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

3.1 Gouvernance et rôle du syndicat mixte

Au sein du syndicat mixte, la représentation de la société civile dans une instance consultative telle qu'un conseil de développement, par exemple, est en réflexion. La mobilisation de ces acteurs (économiques, associatifs, habitants) fait l'objet d'une orientation de la charte³⁹. Compte tenu de l'ouverture du territoire à un nouveau bassin de population vivant à la confluence de la Durance et qui vient plus que doubler la population du parc, la charte doit s'attacher à favoriser l'appropriation collective de ses objectifs, ce qui est fait jusqu'à présent *via* des commissions thématiques et des actions de communication. Sur la base des actions de terrain menées jusqu'ici, le syndicat mixte est invité à se doter d'une instance unique associant pleinement la société civile à la mise en œuvre de l'ensemble de la charte, afin d'intégrer une vision transversale dans les actions de développement et réduire le risque de cloisonnement de groupes de travail strictement thématiques. Cet objectif pourrait constituer un indicateur de suivi de la mobilisation citoyenne dans le PNR.

L'Ae recommande au syndicat mixte d'installer une instance de concertation unique associant la société civile, par exemple un conseil de développement, intervenant en complément du comité syndical et du conseil scientifique.

³⁸ Logiciel pour l'évaluation de la charte et développé en commun par les Parcs naturels régionaux et les Parcs nationaux.

³⁹ « Susciter l'implication des habitants à la vie du Parc et toutes formes de coopération entre structures et territoires ».

Comme sur bien des territoires, en particulier ceux possédant de nombreux secteurs protégés, des conflits peuvent émerger entre les ambitions environnementales (préservation des ressources, espèces et milieux naturels, et donc aussi des paysages) et le développement économique. Dans le Queyras, l'économie repose essentiellement sur le tourisme, l'agriculture et la forêt, principales sources de pressions sur l'environnement. Si l'acquisition de connaissances en matière de biodiversité et la gestion des espaces protégés constituent un socle indispensable à l'activité du Parc, l'accompagnement des acteurs économiques qui entre tout autant dans ses missions est à assurer de façon spécifique. L'ensemble des interventions du syndicat mixte est à articuler finement pour atteindre les objectifs de la charte, et transformer les actuels « conflits d'usage » en « usage concerté et équilibré du territoire ». L'affectation des moyens doit refléter la recherche de cet équilibre des usages, en tirant parti du bilan de la charte actuelle, de ses succès et de ses faiblesses.

L'Ae recommande de mettre en cohérence l'allocation des moyens et l'ensemble des enjeux du Parc.

3.2 Un projet qui pourrait être plus ambitieux pour un territoire remarquable

Conscients que le projet de charte résulte de compromis entre les acteurs du territoire, les rapporteurs constatent cependant un décalage entre le diagnostic du territoire et le bilan de la charte actuelle et la réponse apportée par la nouvelle charte aux enjeux identifiés.

Le diagnostic territorial est détaillé et complet. Il repose sur de nombreuses données collectées par le PNR en interne et auprès de ses partenaires. Bien qu'ils ne soient pas hiérarchisés, de nombreux enjeux sont identifiés. Les ambitions et les orientations retenues y répondent.

C'est sur la portée des mesures que les rapporteurs invitent le syndicat mixte à poursuivre ses réflexions. En lien avec le rôle expérimental du PNR (cf. 3.3), il est attendu que certaines d'entre-elles soient significativement plus ambitieuses, tout particulièrement en matière d'urbanisme, de mobilité et d'adaptation des activités touristiques et de la gestion forestière afin d'engager de réels changements dans le contexte du changement climatique. Ces mesures ne sont à ce stade pas à la hauteur des ambitions affichées.

Le dossier n'indique pas si la totalité des surfaces pastorales du parc a vocation à bénéficier de plans de gestion éco-pastoraux à l'échéance de la charte (37 prévus en 2040). La réouverture de milieux favorisant la trame prairiale pourrait être renforcée, le projet prévoyant uniquement un maintien des surfaces de « terres agricoles à enjeux ». Ces objectifs reposent également sur la mobilisation de moyens de la part de l'État et de la Région au titre de la politique agricole commune (PAC) et des fonds structurels de l'Union européenne, le PNR étant porteur d'un projet agro-environnemental et climatique (PAEC⁴⁰).

En matière de mobilité, le diagnostic souligne la faiblesse de l'offre de mobilité pour les habitants, à peine améliorée en périodes touristiques⁴¹ (mesure 4 – *Rassembler les conditions pour vivre bien dans le territoire*) et l'importance de développer des modes de déplacement alternatifs afin de réduire l'empreinte carbone du territoire (mesure 6 – *Renforcer la transition du territoire en matière d'énergie renouvelable, mobilité, déchets*). Le co-voiturage et l'autopartage figurent parmi les actions citées. Dans cette configuration, un partenariat avec l'autorité organisatrice des mobilités serait

⁴⁰ Depuis 2014, les PAEC ont vocation à organiser sur un territoire la mobilisation des mesures agro-environnementales territorialisées.

⁴¹ Par des navettes inter-stations, non conçues en premier lieu pour les actifs mais pour les vacanciers

opportun afin de développer l'organisation de ces solutions et également par exemple le transport à la demande, en s'appuyant sur des pratiques d'autres territoires ruraux (Trièves, Haute-Maurienne, Drôme, etc.).

En 2011, le PNR du Queyras a mené avec d'autres parcs de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur un projet de recherche et d'expérimentation autour de la requalification paysagère de sites dégradés, dans le cadre d'un appel à projet du ministère de l'écologie et de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Mais à l'issue, aucun projet d'envergure n'avait émergé. Le diagnostic territorial identifie pourtant divers types de points noirs paysagers dans le territoire du parc (entrées de villes et de villages, poubelles, dépôts de matériaux, signalétique ou encore enseignes et publicité). En conséquence, leur résorption inscrite dans la mesure 15 – *Faire du paysage un levier d'action stratégique et transversal*, aurait pu faire l'objet d'un plan d'action spécifique, chiffré avec un indicateur de suivi.

Dans le contexte de changement climatique (raréfaction de la ressource en eau, augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements climatiques, augmentation des températures, des aléas naturels), le projet de charte expose clairement la nécessité d'adapter les activités touristiques⁴² en hiver (actuellement consacrées au ski) comme en été, en maîtrisant notamment leurs incidences sur les ressources et les milieux naturels. Dans les dispositions des mesures liées au tourisme (11 à 14), de nombreuses pistes de diversification sont explorées. L'indicateur « bilan carbone des stations de ski » est pertinent dès lors qu'il prendra en compte les composantes transport et logement des usagers des stations, et les engagements des collectivités sont clairement exposés⁴³. Compte tenu de l'enjeu, il est nécessaire de séquencer et d'évaluer régulièrement le respect par les collectivités des engagements de la charte sur cette thématique. Cela inclut par exemple la corrélation entre les limites à l'urbanisation pour du logement touristique et la réhabilitation des « lits froids » ou la création de nouvelles installations touristiques, la sécurisation de l'usage agricole de certains secteurs, les prescriptions ou orientations paysagères et de mobilité etc.

Enfin, les engagements des signataires relèvent pour la majorité du simple respect de la loi ou de la règle en vigueur, ce qui est insuffisant pour engager une réelle transition écologique dans un territoire labellisé « Parc naturel régional ».

L'Ae recommande de renforcer l'ambition des mesures en matière d'urbanisme, de mobilité et d'adaptation des activités touristiques afin d'engager de réels changements dans le contexte du changement climatique.

Si les conditions actuelles ne sont pas réunies pour faire du PNR une unité écologique pleinement cohérente en intégrant les communes voisines y compris l'une située dans les Alpes-de-Haute-Provence voire des communes italiennes⁴⁴ les liens fonctionnels avec ces territoires sont à maintenir ou développer au travers d'actions sur le terrain notamment *via* la réserve de biosphère et les sites Natura 2000. Les enseignements tirés de ces actions pourraient éclairer les réflexions du syndicat mixte sur la définition d'un périmètre adapté aux ambitions de la charte.

⁴² Cf. aussi le rapport de la Cour des comptes sur ces activités : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-01/PAR2023-1303.pdf>

⁴³ À titre d'exemple : Mesure 11 – *Engagement des communes* : « Ne plus étendre l'emprise de leurs domaines skiables et identifier les secteurs des domaines skiables les plus vulnérables au changement climatique afin de repenser leur devenir – Ne pas créer de nouvelles retenues collinaires ni de réservoirs de stockages d'eau de grande capacité (> 10 000 m³). »

⁴⁴ Sur le modèle de la coopération transfrontalière développée dans le Parc naturel européen Paine-Scarpe-Escaut. <http://www.espaces-transfrontaliers.org/bdd-territoires/territories/territory/show/parc-naturel-europeen-plaines-scarpe-escaut/>

3.3 Un rôle d'expérimentateur à renforcer en matière de transition écologique

La configuration du territoire du PNR dans ses dimensions naturelle, administrative et socioéconomique favorise une grande proximité des acteurs de ce territoire. Cette situation est une opportunité pour conférer au syndicat mixte un rôle majeur d'expérimentation en faveur de la transition écologique qui constitue le défi « *majeur et transversal* » du projet de charte en s'appuyant sur des actions concrètes, illustratives et mobilisatrices dans des domaines tels que les solutions fondées sur la nature, la mobilité, la transition du tourisme. Les enseignements tirés auraient vocation à éclairer les politiques futures des communes du PNR et de la communauté de communes.

L'Ae recommande au syndicat mixte d'approfondir les opportunités de faire du PNR un espace d'expérimentation en faveur de la transition écologique.

3.4 La place de la forêt dans la charte est à réévaluer dans un contexte d'adaptation au changement climatique

La forêt couvre près de 40 % du territoire du PNR. Elle joue un rôle important en matière de services écosystémiques dont la protection contre les risques naturels, la régulation du cycle de l'eau et la production de bois. Les effets du changement climatique appellent à une adaptation de la gestion sylvicole.

Dans le PNR, les forêts sont majoritairement communales. Au titre du régime forestier⁴⁵, leur gestion est assurée par l'Office national des forêts. Elles sont donc dotées chacune d'un document d'aménagement forestier. La production forestière issue des forêts du PNR (bois d'œuvre, bois d'industrie et bois énergie) est largement excédentaire par rapport aux consommations locales et au-delà. En 2009, une charte forestière a été élaborée à l'échelle du PETR puis mise à jour en 2019, mais elle n'est plus animée aujourd'hui. Dans la zone d'emploi de Briançon, la filière bois représente 2,2 % des emplois soit le plus fort taux régional. Pour les communes, les ventes de bois constituent à ce jour une part importante de leurs revenus (source dossier : bénéfice annuel moyen par commune, 25 000 €). Les difficultés de mobilisation de la ressource, liées au relief, constituent le frein majeur.

Les principaux enjeux pour la forêt et la filière bois identifiés dans la charte sont l'amélioration des connaissances des espèces et habitats naturels et de leur évolution notamment au regard des changements climatiques, la préservation du patrimoine naturel dans les exploitations forestières, la mise en place d'un réseau d'îlots de vieillissement et la valorisation locale de la ressource bois. Une mesure de la charte est dédiée à la forêt (Mesure 22 – *Veiller à une gestion multifonctionnelle de la forêt en anticipant le changement climatique et en préservant la biodiversité*). Le rôle du syndicat mixte porte prioritairement sur l'amélioration des connaissances des milieux et la mise en œuvre d'action de conservation de la biodiversité forestière. L'État, ses services et ses opérateurs, et les collectivités sont pleinement mobilisés.

Compte tenu de la place de la forêt dans le territoire du parc, une attention particulière est à porter sur la mise en œuvre de cette mesure. En l'absence à ce jour de poste dédié à la forêt au sein du syndicat mixte, la mutualisation des compétences et des données avec les partenaires du Parc est à optimiser. La charte étant un projet de territoire, le dispositif de suivi pourrait intégrer des

⁴⁵ Article L211-1 du Code forestier.

indicateurs permettant de caractériser l'adaptation des forêts du Queyras au changement climatique en évaluant l'état de conservation et de fonctionnalité des écosystèmes et des services rendus.

L'Ae recommande d'adapter les moyens de la charte aux enjeux liés à la forêt dans le contexte du changement climatique et de compléter les indicateurs de suivi relatifs à l'état de conservation et aux fonctionnalités de cet écosystème et des services rendus.

3.5 Conclusion : une ambition mesurée mais à la portée incertaine, un attachement au territoire à repositionner

En retenant comme défi majeur et transversal d'« *inscrire le territoire dans un mouvement de transition écologique pour assurer l'équilibre homme-nature* », le projet de charte prend en considération l'ensemble des enjeux environnementaux en fonction des moyens dont dispose le syndicat et le niveau d'appropriation des ambitions par les signataires de la charte. Ce sont en premier lieu les communes qui disposent des leviers réglementaires pour décliner ses dispositions dans leur document de planification.

Le projet de charte tel que présenté est, dans ses ambitions et orientations, sobre et réaliste permettant d'apporter des réponses adaptées aux enjeux locaux. Il vise à maîtriser le développement des activités actuelles, voire l'émergence de nouvelles, en prenant en compte la dimension environnementale qu'il convient de préserver. L'ambition de certaines mesures (urbanisme, paysage, tourisme, forêt) aurait dû être plus élevée pour répondre aux défis assignés à la charte afin de conserver et développer l'attractivité économique et sociale du parc, et aussi préserver ses paysages et sa biodiversité.

L'attachement des acteurs du territoire à son périmètre actuel et à son histoire encore récente liée à la pratique du ski ne doit pas être un frein pour élargir les limites du territoire de projet. Il est à caractériser précisément afin d'identifier les éléments ou leviers permettant de le repositionner sur un périmètre et des activités économiques et services potentiellement revus en profondeur. En outre, en l'absence de consensus sur l'ambition de certaines mesures, des trajectoires auraient pu être décrites à des échelles géographiques et de temps plus larges comme cela a été fait pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou de consommation énergétique (2030, 2050). La charte 2025–2040 doit s'inscrire dans un processus d'amélioration.

Annexe :

Défis	Ambitions	Orientations stratégiques	Nouveaux mots	Mesures opérationnelles
Inscrire le territoire dans un mouvement de transition écologique pour assurer l'équilibre homme-nature	Bien vivre dans un territoire où les besoins des habitants sont pris en compte	1 Répondre aux besoins des habitants, dans une solidarité affirmée	Susciter la participation des habitants à la vie du Parc et toute forme de coopération entre structures et territoires	1  Renforcer le lien Parc-habitants
				2  Consolider une gouvernance dynamique pour accompagner et amplifier la transition écologique
				3 Conforter le caractère d'ouverture du territoire en favorisant toute coopération
		2 Prendre soin des habitants et leur permettre de vivre bien sur le territoire		4 Rassembler les conditions pour vivre bien dans le territoire : logements, services, culture, mobilité
				5 Soutenir la dynamique économique en accord avec les valeurs écoresponsables et l'esprit social et solidaire
				6 Renforcer la transition du territoire en matière d'énergie renouvelable, mobilité, déchets
				7 Sensibiliser et protéger les populations aux risques naturels
		3 Soutenir une économie locale basée sur les principales ressources du territoire	Promouvoir une agriculture viable et à haute valeur ajoutée économique, environnementale, sociale et culturelle	8 Engager et accompagner l'agriculture de montagne dans la transition agroécologique
				9 Privilégier une alimentation saine, accessible et locale
				10  Engager une gestion intégrée et collective du pastoralisme
			Engager une stratégie touristique basée sur le principe d'une montagne vivante toute l'année	11  Accompagner les acteurs pour engager la transition du tourisme
				12 Valoriser les atouts touristiques du territoire en lien avec le patrimoine naturel et culturel
	Préserver les ressources et les biens communs dans un contexte de changement climatique : s'adapter	3 Maîtriser l'espace et les pressions pour mieux préserver l'environnement, les paysages, biens communs	5 Créer les conditions d'une fréquentation équilibrée dans le temps et dans l'espace pour concilier attractivité et préservation	13 Assurer un développement maîtrisé des activités de pleine nature et des nouvelles pratiques, respectueux des enjeux environnementaux
				14  Concilier fréquentation, usages et valorisation raisonnée des espaces sensibles
			6 Maîtriser l'espace et privilégier un aménagement durable pour être un territoire d'excellence	15  Faire du paysage un levier d'action stratégique et transversal
				16  Garantir les équilibres humains, environnementaux et paysagers grâce à un urbanisme et à des aménagements sobres
		4 Faire de la préservation des patrimoines un enjeu collectif		17 Respecter l'identité architecturale de chaque vallée en répondant aux enjeux d'aménagement durable
				18  Garantir les continuités écologiques à toutes les échelles du territoire
				19 Améliorer la connaissance du patrimoine naturel
			7 Connaître, comprendre, agir pour mieux préserver la biodiversité, la forêt et la ressource en eau	20  Protéger les milieux naturels et leurs fonctionnalités (déclinaison opérationnelle de la SNAP)
				21 Agir pour préserver et restaurer les cours d'eau et les zones humides
				22 Veiller à une gestion multifonctionnelle de la forêt en anticipant le changement climatique et en préservant la biodiversité
				23 Renforcer la gestion durable et solidaire de la ressource en eau
			8 Faire du maintien des patrimoines naturel, culturel et paysager, la responsabilité de tous	24 Sensibiliser et éduquer à l'environnement, au territoire et à la transition
				25 Placer les patrimoines culturels au cœur d'une identité partagée et vivante