



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la charte du Parc naturel régional (PNR) de la Sainte-Baume (13-83)

n°Ae : 2016-063

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 5 octobre 2016, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la charte du PNR (création) de la Sainte-Baume (13-83).

Etaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Christian Barthod, Marc Clément, Philippe Ledenvic, François-Régis Orizet, Thérèse Perrin, Pierre-Alain Roche, Mauricette Steinfeld, Eric Vindimian, Gabriel Ullmann.

En application de l'article 9 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 a fait l'objet du présent avis.

Etaient absents ou excusés : Barbara Bour-Desprez, Sophie Fonquernie, Thierry Galibert, Etienne Lefebvre, François Letourneux, Serge Muller.

* * *

L'Ae a été saisie pour avis par le Président du Conseil régional Provence-Alpes-Côte-d'Azur, le dossier ayant été reçu complet le 8 juillet 2016

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 R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courrier en date du 13 juillet 2016 :

- la ministre chargée de la santé,
- le préfet du Var,
- le préfet des Bouches-du-Rhône, et a pris en compte sa réponse en date du 13 septembre 2016.

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté :

- le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer par courrier en date du 22 septembre 2016,
- la directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Provence-Alpes-Côte-d'Azur par courrier en date du 13 juillet 2016.

Sur le rapport de Fabienne Allag-Dhuisme et Christian Barthod, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, 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 son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du projet de charte du Parc naturel régional (PNR) de la Sainte-Baume en cours de création. Ce projet a été élaboré par le syndicat mixte de préfiguration du PNR, agissant par délégation du Conseil régional Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Les principaux enjeux environnementaux de la charte, identifiés par l'Ae, concernent :

- la conservation et la mise en valeur du paysage naturel et culturel, qui sera le premier enjeu à prendre en compte pour évaluer la réussite du PNR ;
- la maîtrise de l'urbanisation, à la fois en termes d'étalement urbain et de requalification des espaces fortement banalisés ;
- la protection de la biodiversité remarquable et ordinaire, et la connexion ou reconnexion écologique avec les réservoirs biologiques environnant le PNR ;
- la protection de la ressource en eau, y compris souterraine, et la promotion d'usages plus économes ;
- la capacité à concilier les activités agricoles et forestières, et les soutiens dont elles font l'objet, avec le respect des paysages et la gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau ;
- la maîtrise de la pression touristique et des sports de nature sur les écosystèmes à protéger ;

Ce projet de PNR va dans le sens d'une nette amélioration de la prise en compte de l'environnement par rapport à ce qui est décrit dans le diagnostic territorial. Le rapport d'évaluation environnementale permet de mettre en évidence des risques, limités mais méritant d'être pris en considération, de non atteinte de certains objectifs environnementaux, du fait notamment de possibles effets négatifs de certaines mesures déclinant les orientations de la charte. Il identifie à ce titre des points de vigilance dans la mise en œuvre de la charte et la nécessité que le suivi permette une alerte et une évaluation concernant ces risques. S'agissant d'une création de PNR, l'Ae estime que le contexte ne permet pas à la démarche menée en très peu de temps d'aller plus loin, compte tenu notamment de l'absence de recul sur les jeux d'acteurs et sur les difficultés de mise en œuvre opérationnelle.

L'Ae émet les principales recommandations suivantes :

- préciser, mesure par mesure, la manière dont le syndicat mixte compte s'appuyer sur les intercommunalités, en clarifiant leurs rôles respectifs ;
- présenter sous forme de deux tableaux distincts, d'une part les indicateurs de suivi du territoire dans les domaines où les co-signataires veulent faire évoluer la situation actuelle, d'autre part les indicateurs sur lesquels le syndicat mixte engage prioritairement, par ses actions, sa crédibilité ;
- mettre en valeur les indicateurs les plus importants pour le suivi des apports du PNR concernant les principaux enjeux environnementaux identifiés.

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

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du projet de charte (pour 15 ans) du Parc naturel régional (PNR) de la Sainte-Baume (Var-Bouches-du-Rhône), en cours de création. Ce projet a été élaboré par le syndicat mixte de préfiguration du PNR, agissant par délégation du Conseil régional Provence-Alpes-Côte-d'Azur².

Doivent être analysées ici la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par la charte du PNR. Pour éclairer certaines de ses recommandations, l'Ae a fait précéder ces deux analyses par une courte présentation du projet de PNR, tirée des documents qui seront soumis à enquête publique et de renseignements recueillis par les rapporteurs, ainsi que du contexte procédural dans lequel s'inscrit l'adoption de la première charte qui accompagne la création du PNR.

Les chartes de PNR partagent avec certains autres plans ou programmes soumis à évaluation environnementale (dont les parcs nationaux), une particularité notable : l'objectif même de l'existence du parc, et donc de la charte, est notamment d'améliorer la préservation de l'environnement par rapport à une situation de référence « sans parc ». L'Ae tient compte du fait que les parcs naturels régionaux, selon les termes de la loi³, 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, selon une logique d'équilibre et de compromis négociés.

S'agissant d'un PNR défini par la loi comme un « *cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel* », le présent avis insiste donc davantage sur la question de la qualité du rapport d'évaluation environnementale, qui est l'occasion d'évaluer en quoi les mesures préconisées par la charte du PNR sont adaptées et suffisantes pour atteindre les objectifs affichés, que sur celle de la prise en compte des enjeux environnementaux par la charte. Il s'agit d'une spécificité de l'avis de l'autorité environnementale par rapport à d'autres instances consultatives dans le processus de création ou de renouvellement d'un PNR.

L'Ae a également pris en compte :

- le fait qu'il s'agit de la première charte de PNR soumise à évaluation environnementale, dans un contexte où les rapporteurs ont été informés que le syndicat mixte de préfiguration du PNR de la Sainte-Baume, comme les autres PNR en cours de révision de charte, a eu confirmation début 2016, après une phase d'incertitude, que l'obligation

² Article L. 333-1 III du code de l'environnement : "La région engage le classement ou le renouvellement du classement d'un parc naturel régional par une délibération qui prescrit l'élaboration ou la révision de la charte et définit le périmètre d'étude ..." Article L. 333-1 IV du code de l'environnement : "Le projet de charte initiale est élaboré par la région... La charte est adoptée par décret portant classement ou renouvellement du classement en parc naturel régional, pour une durée de quinze ans, du territoire des communes comprises dans le périmètre de classement ou de renouvellement de classement approuvé par la région. »

³ Article L. 333-1 I du code de l'environnement : "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. A 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... La charte constitue le projet du parc naturel régional."

réglementaire s'appliquait désormais à ce type de dossier. Cette situation a posé à la fois des problèmes de délais et de méthodologie pour conduire le processus itératif d'évaluation environnementale dans toute sa logique qui n'est pas réductible à la seule écriture d'un rapport d'évaluation environnementale ;

- le fait qu'il s'agit d'une création de PNR, et non d'un renouvellement de charte après 12 ans (désormais 15 ans⁴) d'expérience sur les "jeux d'acteurs" interagissant sur le territoire et sur les problèmes pratiques rencontrés dans la mise en œuvre opérationnelle des ambitions affichées ;
- le constat qu'il existe, comme dans tous les PNR, pour la mise en œuvre de la charte, une double logique entre les ambitions du projet de territoire relevant principalement de l'action des partenaires du parc, et celles pour lesquelles le syndicat mixte jouera un rôle central et déterminant, même s'il n'est pas toujours à lui seul décisif ;
- le fait que les moyens humains et financiers dont disposera le syndicat mixte de gestion du PNR de la Sainte-Baume ne sont pas encore connus⁵, dans un contexte où les rapporteurs ont été informés que les intercommunalités présentes et actives sur le territoire⁶ seront des partenaires essentiels pour la réussite du projet de territoire.

1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte du PNR en création

Le périmètre⁷ du projet de PNR est structuré autour d'une des deux montagnes⁸ fortement identitaires au cœur de la Basse-Provence, au carrefour d'influences méditerranéennes et montagnardes. Il offre une diversité remarquable de paysages naturels et culturels⁹ (19 unités paysagères décrites : cf. figure 2 ci-dessous), un grand intérêt géologique (19 sites remarquables), une très forte biodiversité (74 espèces d'intérêt communautaire, 219 espèces protégées en droit national, 10 noyaux majeurs de biodiversité), ainsi que d'importantes ressources naturelles faisant l'objet de pressions fortes, actuelles ou potentielles (eau, ressources minérales, soleil, vent et biomasse, notamment forestière).

Situé à proximité de grandes agglomérations (Marseille, Aix-en-Provence, Toulon,...), ce territoire¹⁰ a vu sa population tripler depuis la fin des années 1960¹¹, et fait l'objet d'une forte

⁴ Article 48 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (nouvel article L. 333-1 IV du code de l'environnement).

⁵ Dans le projet de charte communiqué, il manque, parmi les annexes obligatoires listées à l'article R. 333-3 II 3° du code de l'environnement, le "f) Le plan de financement portant sur les trois premières années du classement prévu par le II de l'article L. 333-1". Il n'est pas non plus possible de prendre connaissance du programme de travail pour les trois premières années, qui n'est pas encore finalisé.

⁶ Actuellement : Métropole Aix-Marseille-Provence, Communauté d'agglomération Sud Sainte-Baume, Communauté de communes Comté de Provence, Communauté de communes Sainte-Baume Mont Aurélien, Communauté de communes Vallée du Gapeau, Communauté de communes Val d'Issole

⁷ Le périmètre du projet de PNR a évolué à la demande notamment du Conseil national de la protection de la nature (CNP) et de la fédération des PNR de France. Il n'appelle désormais pas de commentaires de l'Ae.

⁸ L'autre étant la montagne Sainte-Victoire

⁹ Patrimoine bâti et patrimoine immatériel

¹⁰ Dont le rapport d'évaluation environnementale précise, page 92, qu'il relève de cinq bassins de vie différents, dont le centre de gravité est généralement à l'extérieur du projet de PNR.

fréquentation et d'une demande croissante en sports de nature. La forêt couvre 70 % du territoire, et son faible niveau actuel d'exploitation est remis en question par le développement de grandes unités de production d'énergie à partir de la biomasse à Gardanne et Brignoles, en plus des plus petites unités locales¹². L'agriculture reste très présente, variée (de l'élevage ovin et caprin à la vigne irriguée, en passant par l'oléiculture et le maraîchage) mais fragile.

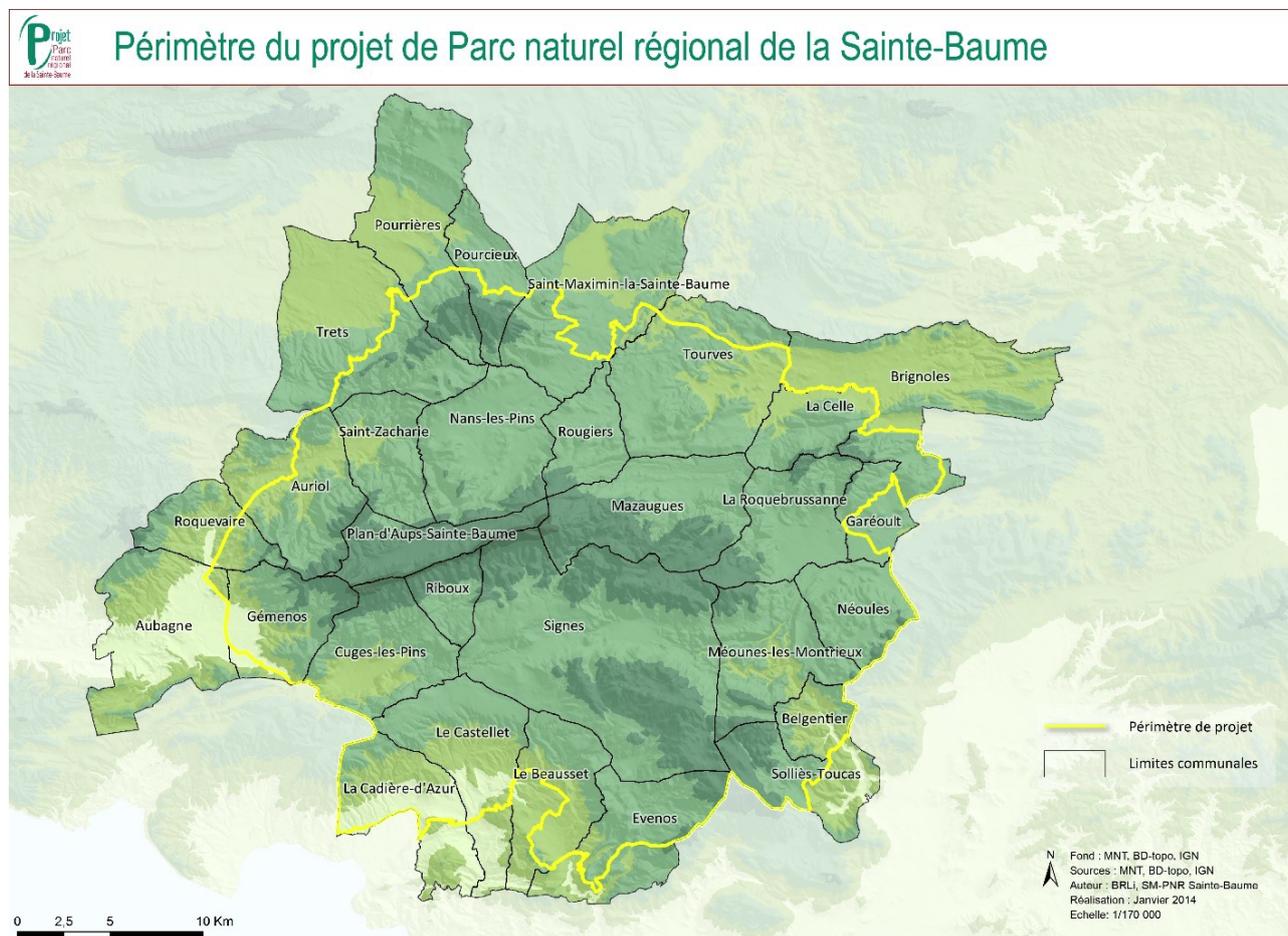


Figure 1 : périmètre du projet de PNR (Source : projet de charte du PNR de la Sainte-Baume, page 15)

Le territoire qui légitime le projet actuel avait été identifié dès le début des années 1970 comme pouvant justifier un PNR, donnant lieu en 1972 à la création d'un syndicat intercommunal pour « étudier l'éventuelle possibilité de création d'un Parc naturel régional ». Cette initiative déboucha en fait sur la création d'un syndicat intercommunal à vocation multiples (SIVOM). Après une relance sans suite en 1988 par le comité syndical, ce n'est qu'en 2009 que le Conseil régional, à la demande des nouvelles équipes municipales, lança le processus de création d'un PNR.

¹¹ Ayant conduit notamment à une urbanisation non maîtrisée contre laquelle veulent réagir les nouvelles équipes municipales depuis 2008.

¹² Rapport d'évaluation, page 94 : "Sept chaufferies à bois équipées de réseau de chaleur sont en fonctionnement sur le territoire à Aubagne, à Plan d'Aups Sainte-Baume, à Saint-Maximin-la-Sainte-Baume et à Saint-Zacharie. Deux chaufferies (soit 170 KW de production) sont en cours de construction à Aubagne, deux sont en pré-étude de faisabilité à Néoules et Aubagne et deux autres ont actuellement sollicité un avis d'opportunité (Mazaugues et La Roquebrussanne)."

Les 19 unités paysagères et les 8 typologies de paysages du PNR Sainte-Baume

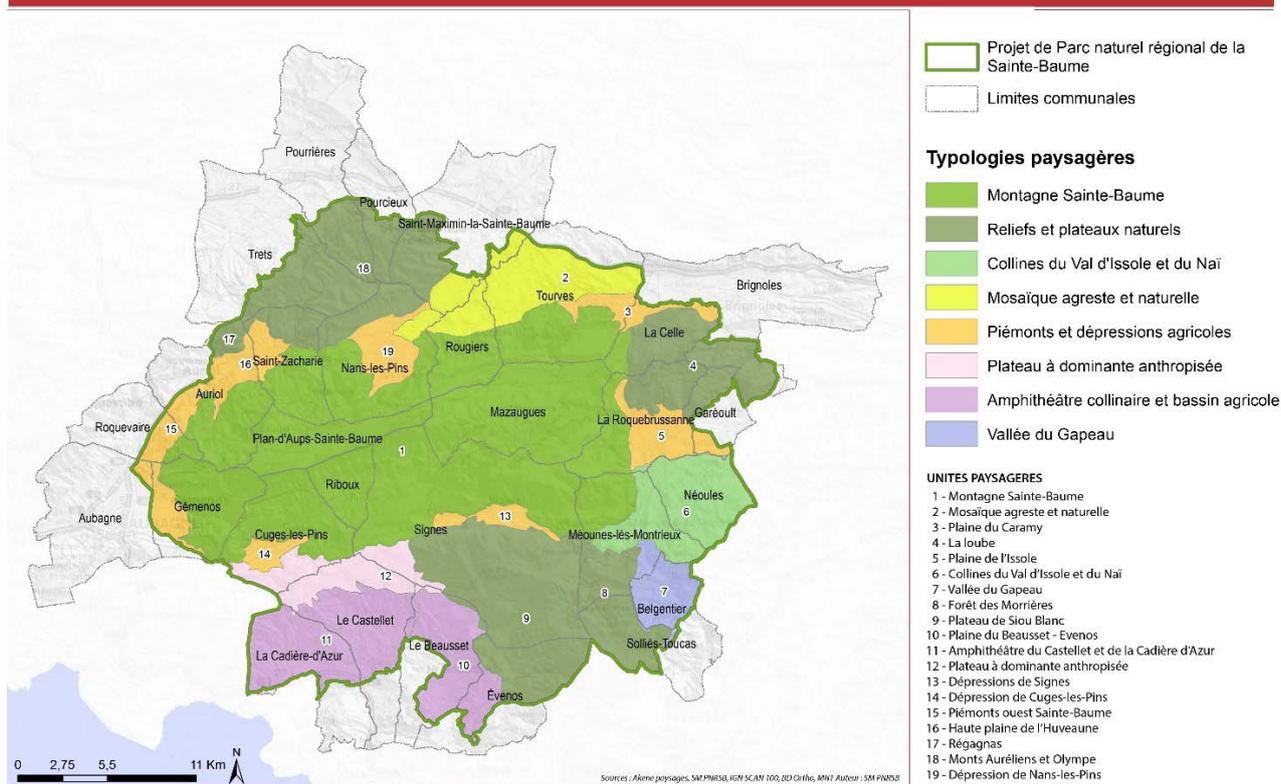


Figure 2 : unités paysagères et naturelles du PNR (Source : projet de charte du PNR de la Sainte-Baume, page 38)

1.2 Présentation du projet de charte

L'article L.333-1-II du code de l'environnement dispose que « la charte constitue le projet de territoire du parc naturel régional. Elle comprend :

- 1° 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 ;
- 2° Un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ;
- 3° Des annexes comprenant notamment le projet des statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc ».

Le projet de charte du PNR de la Sainte-Baume définit un projet de territoire centré sur la « préservation du caractère de la Sainte-Baume et la mise en valeur de son patrimoine naturel et de ses paysages », tout en assurant un développement économique respectueux de l'identité du territoire et de la valorisation durable de ses ressources.

La structuration du projet de charte répond aux dispositions figurant dans la circulaire du 4 mai 2012 relative au classement et au renouvellement du classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes. Il est composé d'un diagnostic territorial, du rapport prévu à l'article L. 333-1 II susmentionné et d'un plan de parc.

Le diagnostic territorial est précis et met bien en exergue les spécificités et les enjeux du territoire. D'une façon générale, le document est structuré, facilement lisible et accessible à divers types de publics. L'Ae considère qu'il est effectivement assorti d'objectifs concrets¹³ qui visent à améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux sur le territoire de parc. Toutefois, sa structure ne permet pas une réelle lisibilité de certaines thématiques, notamment la protection du patrimoine naturel et la résorption des points noirs paysagers.

La charte se décline en :

- 4 ambitions thématiques¹⁴ et une ambition cadre, transversale et pivot du projet de territoire : « *Inscrire le paysage au cœur du projet de territoire* » ;
- 13 orientations correspondant aux objectifs stratégiques permettant de mettre en œuvre les ambitions du territoire ;
- 35 mesures ou objectifs opérationnels permettant de poursuivre une orientation et déclinés en actions concrètes¹⁵.

Parmi ces 35 mesures, 16 sont identifiées comme étant des mesures dites « phares », dont la mise en œuvre est impérative pour atteindre les orientations de la charte. Elles sont caractérisées dans le projet de charte et dans l'évaluation environnementale par un pictogramme spécifique qui simplifie la lecture. L'Ae relève que l'une d'entre elles semble particulièrement structurante, portant sur le projet de classement au titre des sites de la montagne de la Sainte-Baume suivi d'une procédure en vue de l'obtention du label "Grand Site de France" : elle traduit bien l'ambition cadre sus-mentionnée : « *inscrire le paysage au cœur du projet de territoire* ».

Le plan du parc est composé d'un plan d'ensemble, d'une carte de situation et de 5 cartes thématiques¹⁶. La correspondance entre le rapport de charte et le plan du parc est bien réalisée par un rappel des représentations cartographiques utilisées sur le plan, en face des différentes dispositions dans le rapport. Le plan représente clairement le périmètre d'étude et sa situation par un ensemble de cartes. Toutefois certains zonages traduisant les vocations du territoire¹⁷, s'agissant en particulier de la possibilité ou non d'implantation ou d'extension de carrières ou de centrales photovoltaïques mériteraient d'être plus clairement transcrits. En outre, la connectivité écologique entre les réservoirs de biodiversité dans et hors territoire du parc, aurait mérité d'être représentée.

¹³ Nonobstant les remarques faites par l'Ae sur les indicateurs de suivi qui traduisent certains de ces objectifs

¹⁴ Ambition 1. Préserver le caractère de la Sainte-Baume, protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel et les paysages ; Ambition 2. Orienter le territoire de la Sainte-Baume vers un aménagement exemplaire et durable ; Ambition 3. Fédérer et dynamiser le territoire par un développement économique respectueux de l'identité du territoire et de la valorisation durable des ressources ; Ambition 4. Valoriser la richesse culturelle du territoire et renforcer le vivre et le faire ensemble.

¹⁵ Dont certaines n'ont pas encore pu faire l'objet d'échanges approfondis avec les parties intéressées, même si l'intérêt au regard de la mesure n'est pas discutable. C'est le cas, par exemple, des dispositions suivantes (page 84 de la charte) : "Veiller à ne plus accueillir de réseaux électrique très haute-tension non enterrés", "Veiller à l'intégration paysagère de tout nouveau réseau aérien basse tension" au regard de la mesure 2 (Valoriser le caractère de la Sainte-Baume et initier une culture du paysage)

¹⁶ P1 Patrimoine culturel et paysager ; P2 : protection du patrimoine naturel ; P3 : Gestion des masses d'eau ; P4 : Énergies renouvelables et filières courtes agricoles ; P5 : Fréquentation de l'espace naturel

¹⁷ Article L. 333-1 I 2° : "Un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ;"

1.3 Procédures relatives à la création du PNR

Les chartes des parcs naturels régionaux constituent, selon les termes de la directive communautaire « plans et programmes » de 2001, des documents définissant le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée, notamment en matière de travaux ou de développement d'activités économiques. La charte d'un PNR est un plan identifié par le code de l'environnement comme susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement, assurément positives dans la très grande majorité des cas, mais parfois aussi négatives compte tenu d'arbitrages entre certains enjeux, pouvant conduire à des effets indirects de certaines mesures. À ce titre, en vertu de l'article R. 122-17 I 11°, le projet de charte fait l'objet d'une évaluation environnementale réalisée dans les conditions prévues à l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Le président du Conseil régional Provence-Alpes-Côte-d'Azur, responsable du projet de création du PNR, a saisi l'Ae du CGEDD pour rendre cet avis.

Un projet de charte de PNR a été présenté au Conseil national de la protection de la nature, et à la Fédération des parcs naturels régionaux de France, qui ont rendu chacun un avis dit "intermédiaire". Mais les avis définitifs de ces deux instances sur le projet de charte, prévus à l'article R. 333-9 du code de l'environnement, n'interviendront qu'après l'enquête publique et les modifications qui pourraient en découler.

La procédure applicable à l'adoption de la charte et au classement d'un PNR est décrite aux articles R. 333-6-1 à R. 333-10 du code de l'environnement, conduisant à un classement par décret.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Les principaux enjeux environnementaux de la charte, identifiés par l'Ae, concernent :

- la conservation et la mise en valeur du paysage naturel et culturel, qui sera le premier enjeu à prendre en compte pour évaluer la réussite du PNR ;
- la maîtrise de l'urbanisation, à la fois en terme d'étalement urbain et de requalification des espaces fortement banalisés ;
- la protection de la biodiversité remarquable et ordinaire, et la connexion ou reconnexion écologique avec les réservoirs biologiques environnant le PNR ;
- la protection de la ressource en eau, y compris souterraine, et la promotion d'usages plus économes ;
- la capacité à concilier les activités agricoles et forestières, et les soutiens dont elles font l'objet, avec le respect des paysages et la gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau ;
- la maîtrise de la pression touristique et des sports de nature sur les écosystèmes à protéger ;

L'Ae note par ailleurs l'importance, pour la prise en compte effective de ces enjeux environnementaux et pour l'atteinte des objectifs définis, de la gouvernance qui sera mise en place, avec tout particulièrement la clarification des rôles respectifs du syndicat mixte et des intercommunalités présentes sur le territoire du PNR, et leur bonne articulation.

Pour hiérarchiser les enjeux environnementaux, le rapport (chapitre 3.2, pp. 113-121) s'appuie sur le nombre de mesures proposées dans la charte, qui influent fortement, faiblement ou pas du

tout sur chaque enjeu. Cette approche fait implicitement l'hypothèse *a priori* que les enjeux environnementaux les plus importants ont effectivement fait l'objet du plus grand nombre de mesures ciblées ou ayant des effets seconds positifs, ce qui ne va pas de soi du point de vue de l'Ae. L'effort d'objectivation des priorités en fonction des enjeux est louable, mais la méthodologie semble discutable.

C'est ainsi que se dégagent très nettement "l'éducation, la sensibilisation et la formation au développement durable", puis "la gouvernance", qui sont certes très importantes, mais ne sont pas comprises par l'Ae comme des enjeux environnementaux, mais davantage comme des moyens. Ensuite, mais avec une cotation très significativement inférieure, apparaissent pour tout ou partie "le patrimoine culturel et paysager", "le patrimoine naturel, géologique et les continuités écologiques", puis "le tourisme et les activités sportives de loisir", "le cadre de vie et la gestion des risques", etc. Seuls deux "dimensions environnementales" sont identifiées comme ne reflétant pas une priorité de la charte : "les ressources naturelles, l'énergie et le changement climatique" et "la santé humaine".

L'Ae note la convergence du rapport environnemental avec sa propre analyse quant au très haut degré de priorité de l'enjeu majeur du paysage naturel et culturel, et de celui du patrimoine naturel et des continuités écologiques.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport environnemental se fonde en grande partie sur la "fiche méthodologique à l'attention des porteurs de projet", spécifique à l'évaluation environnementale des chartes de PNR, élaborée conjointement en 2015 par la direction de l'eau et de la biodiversité, le commissariat général au développement durable, la fédération des PNR de France et l'Association des régions de France.

Nonobstant les difficultés méthodologiques inhérentes à cette première évaluation environnementale de charte de PNR, le rapport est clair et généralement facile à lire.

2.1 Présentation de l'articulation du projet de charte avec d'autres plans ou programmes

Le rapport analyse la compatibilité du projet de charte avec d'autres plans et programmes en terme de "synergie ou points de divergence". Dans les faits, il privilégie la convergence ou la cohérence des nombreux documents analysés avec les orientations et mesures de la charte, et ne fait pas apparaître de points de divergence.

La liste est très large, allant des conventions internationales¹⁸ jusqu'aux SCoT et PLU¹⁹, en passant par les nombreux documents régionaux de planification²⁰. L'Ae note qu'il n'est pas légitime de mettre sur le même plan les documents avec lesquels la charte doit être compatible, ceux pour

¹⁸ L'Ae appelle l'attention sur le fait que les conventions internationales sont généralement traduites en droit national, et peuvent alors donner lieu à des plans et programmes, nationaux ou régionaux, dont l'analyse a plus de pertinence au regard de l'échelle géographique et des ambitions thématiques de la charte.

¹⁹ SCoT : schéma de cohérence territoriale ; PLU : plan local d'urbanisme

²⁰ Il n'est pas fait état des documents d'objectifs des sites Natura 2000 présents sur le territoire du projet de PNR, mais cette question est traitée dans un chapitre particulier (n°6) dédié à l'évaluation des incidences sur le réseau Natura 2000.

lesquels le syndicat mixte a vocation à donner un avis²¹, et enfin ceux qui devront être mis en compatibilité avec la charte (comme les SCoT²², et indirectement les PLU via les SCoT). Dans ces trois cas de figure, l'approche ne peut pas se situer au même niveau. La fiche méthodologique susmentionnée (pages 17 à 20) suggérait d'ailleurs une approche plus structurée que celle retenue par le rapport, au moins au niveau de sa présentation formelle.

Selon le rapport, il n'existe aucun point de divergence entre la charte et l'ensemble des plans et programmes examinés. Même si les précautions de formulation de certaines mesures²³ de la charte expliquent en première analyse l'absence *a priori* d'incompatibilité au sens juridique²⁴, l'Ae identifie cependant quelques "points de divergence" dans les analyses, grands objectifs et modalités générales d'approche de certains des plans et programmes analysés et de la charte. Ceci n'est pas illogique pour un territoire particulier qui revendique, au travers de sa charte et *in fine* du label PNR, une spécificité de ses enjeux environnementaux.

Pour la complète information du public, ce chapitre 2.3 du rapport environnemental aurait pu conduire à expliquer plus clairement les thématiques pour lesquelles le parti retenu dans la charte ouvre nécessairement un sujet légitime de débat dans les modalités d'application de certains plans et programmes sur tout ou partie du territoire du PNR, même si ni la charte, ni le rapport d'évaluation environnementale n'évident complètement ces difficultés : il s'agit notamment de la thématique des carrières, des énergies renouvelables (parcs photovoltaïques et éoliennes), et dans une moindre mesure des coupes et travaux forestiers.

Pour ce qui est de l'enjeu prioritaire du paysage, il est bien mis en avant, et des modalités pratiques, a priori respectueuses de la valeur juridique de chaque plan ou programme en articulation avec la charte sont proposées. Les rapporteurs ont noté une assez bonne convergence des services départementaux et régionaux de l'Etat avec les propositions de la charte, conduisant, avant même l'adoption de la charte, à faire d'ores et déjà évoluer des pratiques, comme par exemple la localisation souhaitable des parcs photovoltaïques.

2.2 Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution

2.2.1 État initial de l'environnement

Le chapitre 3.1 qui décrit en une vingtaine de pages l'environnement naturel, physique et humain, ainsi que le contexte des "dimensions transversales" (implication des populations, éducation, sensibilisation et formation au développement durable) n'appelle pas de commentaires de l'Ae, compte tenu notamment de la présence dans le dossier d'enquête public de création d'un PNR d'un document analytique et détaillé, intitulé "Diagnostic territorial partagé du territoire de projet du PNR de la Sainte-Baume", de très bonne facture.

²¹ Pour l'information complète du public, une attention particulière devrait être portée aux documents (listés à l'article R. 333-15 du code de l'environnement) qui ont vocation à être soumis pour avis au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc en application de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 333-1 du code de l'environnement.

²² La charte identifie explicitement (avec un pictogramme dédié) plus de 70 dispositions à intégrer dans les SCoT. Les rapporteurs ont été informés que les restructurations en cours vont faire passer de 5 à 3 le nombre de SCoT présents sur le territoire du projet de PNR.

²³ Par exemple sur les carrières (mesure 7) : Considérer, **sous réserve que le Schéma Régional des carrières le prévoie**, le territoire de parc naturel régional, comme n'ayant pas vocation à accueillir des nouvelles carrières.

²⁴ L'Ae n'est pas légitime pour procéder à une telle analyse fine, qui relève de l'appréciation des services de l'Etat, et le cas échéant du juge administratif.

2.2.2 Les perspectives d'évolution du territoire, sans le PNR.

Conformément à la démarche prescrite par le code de l'environnement, le rapport consacre son chapitre 3.3 aux perspectives d'évolution prévisibles du territoire en l'absence de charte (et donc de PNR). Les rapporteurs ont été informés de la posture de modestie qu'a souhaité prendre le syndicat mixte pour le scénario au fil de l'eau, laissant toute leur place aux initiatives que pourraient prendre les acteurs et partenaires du territoire, même en l'absence du PNR²⁵.

Cette démarche pénalise la claire compréhension de la valeur ajoutée apportée par la charte et la création d'un PNR pour l'évolution du territoire, et semble définir en creux un positionnement ultérieur du syndicat mixte qui n'est pas celui qui a été expliqué aux rapporteurs. Le lecteur pourrait en effet comprendre à tort que le rôle du syndicat mixte du PNR serait seulement celui d'un facilitateur, ayant le souci d'une cohérence plus globale à l'échelle du territoire, fédérant les énergies sur les dimensions transversales, misant principalement sur le développement d'une ingénierie spécialisée dans le tourisme, et promouvant une culture collective et identitaire. Sans être totalement fautive, cette vision est bien insuffisante pour comprendre ce que la charte d'une part, le syndicat mixte du PNR d'autre part apportent comme valeur ajoutée à la prise en compte opérationnelle des principaux enjeux environnementaux, tels qu'identifiés au point 1.4 du présent avis.

Ainsi les rapporteurs ont compris que les différences structurantes, "revendiquées" par le syndicat mixte, concernant la comparaison entre le scénario autour duquel la charte a été élaborée, par rapport au scénario de référence (sans charte et sans PNR) sont les suivantes :

- des mesures de protection réglementaires ou contractuelles ;
- des mesures de soutien et de développement des politiques sectorielles ;
- une différenciation territoriale, par rapport aux territoires environnants.

En toute rigueur, la charte du PNR étant l'aboutissement des travaux relancés après les élections municipales de 2008 sur de nouvelles bases, les tendances lourdes identifiées antérieurement à cette date semblent pouvoir servir de référence pour le scénario "au fil de l'eau".

L'Ae recommande de revoir les perspectives d'évolution prévisibles du territoire sans le PNR, pour être plus fidèle à la vision qui a été exposée aux rapporteurs de l'Ae, et ainsi mieux mettre en évidence la valeur ajoutée de la création du PNR et le positionnement choisi pour le syndicat mixte du PNR.

2.3 Exposé des motifs pour lesquels le projet de charte du PNR a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées

La prise de conscience tardive dans le réseau des PNR, de l'obligation de réaliser une évaluation environnementale au moment de l'adoption ou du renouvellement d'une charte a empêché que

²⁵ Il est plausible de considérer que le diagnostic partagé et la dynamique engagée depuis 2009 ont fait évoluer la plupart des acteurs du territoire et leurs partenaires, et donc que la vision actuelle des évolutions du territoire sans le PNR est également marquée par la perspective du PNR.

soit pleinement valorisé le processus itératif de l'évaluation environnementale (et pas seulement d'élaboration de la charte, comme rappelé). Il aurait été néanmoins souhaitable de retracer de manière synthétique l'historique des choix majeurs dans la structuration et le contenu de la charte (les solutions de substitution raisonnables²⁶), en expliquant les arguments qui ont conduit au parti retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement.

Le rapport, en lieu et place de cette analyse, expose les "alternatives raisonnables" à l'option d'un PNR. L'Ae n'a pas de commentaires sur la conclusion de cette analyse.

Sans méconnaître l'intérêt ni la complexité du processus de négociation qui a convergé vers le projet actuel, *l'Ae recommande pour la complète information du public, comme pour le respect de la réglementation, que le rapport soit complété, notamment pour les points sensibles évoqués dans le présent avis, par une présentation des autres solutions qui ont été envisagées, puis abandonnées en matière de structuration et de contenu de la charte.*

2.4 Analyse des incidences environnementales probables de la charte du PNR, et mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts

Le rapport environnemental n'identifie que des incidences positives de la charte du PNR et aucune incohérence entre les différents objectifs et leurs dispositions et règles associées²⁷. Il est ensuite mené une analyse des possibles effets négatifs "non voulus" de certaines mesures sur les enjeux environnementaux identifiés. Après avoir donc examiné les effets positifs attendus de la charte, l'analyse qui suit au chapitre 5.3.2 s'efforce de montrer la cohérence et la robustesse de l'approche de la charte, en ce que les possibles incidences négatives identifiées seraient toutes "*limitées et maîtrisées*", voire "*anticipées*", notamment grâce aux autres mesures de la charte.

En conclusion (chapitre 7, page 166), le rapport estime donc qu'*« aucune mesure complémentaire à celles constitutives du projet de Charte du Parc naturel régional de la Sainte-Baume n'apparaît nécessaire. Toutefois, le suivi des mesures pouvant avoir un effet négatif mais maîtrisé sera particulièrement nécessaire, en synergie avec le suivi proposé dans le projet de Charte, afin de vérifier l'évolution des enjeux concernés par ces effets probables »*.

Le croisement des effets des 35 mesures avec les 16 enjeux environnementaux identifiés comme prioritaires au terme de l'analyse de l'état initial met correctement en évidence les possibles risques d'incohérence ou de contradiction de la charte, conduisant à des alertes qui semblent *a priori* complètes et robustes. Il est conforme à l'objectif d'une évaluation environnementale stratégique d'identifier les points qui devront faire l'objet d'une vigilance particulière dans la mise en œuvre opérationnelle de la charte.

²⁶ Article R. 122-20 I 3° : « Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° ; »

²⁷ Comme évoqué à propos des carrières, cette situation s'explique par une extrême attention portée aux formulations de ces mesures, dispositions et règles, s'efforçant de "devancer" et prévenir les problèmes potentiels identifiés. Pour l'Ae, cet effort rédactionnel et la prudence afférente renvoient la gestion de possibles difficultés au niveau des jeux d'acteurs dans la mise en œuvre opérationnelle : cette approche, légitime et acceptable pour une première charte, pourrait rencontrer plus de difficultés au moment du renouvellement de la charte, et le syndicat mixte est invité à les prendre en compte au fur et à mesure qu'il sera possible de mieux identifier et comprendre les difficultés et éventuelles contradictions.

Même si la "*portée spatiale*" (vocabulaire des tableaux des pages 151 à 155 du rapport d'évaluation) des risques est mentionnée, la manière dont les mesures visées comme évitant, réduisant ou compensant (stratégie ERC) les effets négatifs redoutés n'est pas toujours appréciée en tenant compte des spécificités de certains secteurs, donnant parfois le sentiment, *a priori* erroné, que toutes les mesures donneront nécessairement pleinement leurs effets positifs attendus sur l'ensemble du territoire. L'Ae identifie notamment certaines zones en pourtour intérieur du territoire du futur PNR comme caractérisées par un niveau de pression particulièrement élevé. Dans de telles zones, il est sans doute nécessaire de relativiser la capacité effective des mesures de la charte à contrecarrer les possibles effets négatifs presentis.

L'analyse de la capacité de certaines mesures existantes de la charte à fonctionner "également" comme des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation d'impact, repose donc sur l'hypothèse que ces dernières mesures manifesteront pleinement tous leurs effets attendus, sans prendre en compte des possibles jeux d'acteurs ou difficultés de gouvernance qui aboutiraient à en réduire la portée. L'Ae appelle l'attention du syndicat mixte sur ces éventualités, et donc sur la nécessité d'une vigilance particulière quant à la capacité opérationnelle de certaines mesures à jouer le rôle qui en est attendu. A titre d'exemple, sur un territoire où la forêt couvre 70 % de la surface, et où de très grandes coupes rases²⁸ peuvent poser un problème écologique mais surtout paysager dans certains sites emblématiques, l'Ae note que l'analyse surestime probablement la capacité opérationnelle de certaines dispositions envisagées (charte forestière de territoire, document de gestion durable, contrat type de vente de bois, etc.) à éviter, à tout le moins à réduire très significativement, le risque. Dans un tel domaine, les possibles jeux d'acteurs peuvent en outre limiter l'efficacité d'une disposition répondant en principe au problème identifié.

L'Ae considère néanmoins qu'au stade de la création d'un PNR, la capacité d'appréciation (par anticipation) de l'implication effective des acteurs dans la durée (permettant de mieux définir et calibrer une mesure) ne permet pas encore d'évaluer précisément la capacité opérationnelle de certaines mesures de la charte à éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs d'autres mesures identifiées comme méritant une vigilance particulière. Au stade d'un renouvellement de charte, l'analyse présentement déployée pourrait être considérée comme insuffisamment menée à son terme.

2.5 *Évaluation des incidences Natura 2000*

Le rapport d'évaluation environnementale (pages 156–174) mentionne la présence sur le territoire du PNR de deux sites Natura 2000²⁹ désignés au titre de la directive "Habitats, faune, flore", dont l'un est à 100 % à l'intérieur du périmètre du projet de PNR (ZSC n° FR9301606 Massif de la sainte Baume, 2164 ha) et l'autre à 64 % (ZSC n°FR9301608 Mont Caume–Mont Faron–Forêt domaniale des Morières, 11 304 ha), tous deux dotés d'un document d'objectifs (DOCOB). Sont également présentés trois autres sites, situés à moins de 5 km du périmètre du projet de PNR, dont une ZSC

²⁸ Découlant soit de la mise en œuvre de la mesure 21 ("Impulser une meilleure valorisation locale des produits de la forêt et expérimenter de nouveaux débouchés"), soit de la demande du marché de la biomasse pour l'énergie provenant notamment des unités de Gardanne ou Brignoles

²⁹ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats, faune, flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats, faune, flore » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS). En France, le réseau Natura 2000 comprend plus de 1 750 sites.

désignée au titre de la directive "Oiseaux" en raison notamment d'un couple d'aigles de Bonelli, dont le domaine vital se situe pour moitié dans le territoire du projet de PNR.

Le second site est animé par la communauté d'agglomération "Toulon-Provence-Méditerranée"³⁰. L'Ae note que la charte prévoit que le syndicat mixte d'une part prenne la responsabilité de l'animation du premier site, d'autre part travaille à une forte extension de ce site (cf. indicateur 6 de la mesure 3 : valeur seuil de 2 164 ha, valeur cible supérieure à 17 000 ha). Les rapporteurs ont été informés que le syndicat mixte de préfiguration du PNR s'est déjà activement engagé par anticipation dans l'animation et la gestion du site.

Le rapport présente les principaux enjeux de chaque site Natura 2000 et les objectifs de conservation prioritaires afférents figurant dans les DOCOB, et conclut à l'absence de toute incidence directe ou indirecte négative de l'application du projet de charte sur l'état de conservation des espèces et habitats d'intérêt communautaire des sites inclus dans le territoire ou en proximité directe. Cette conclusion, sans doute excessive (eu égard à des effets indirects potentiels de certaines mesures), est néanmoins immédiatement suivie par : « *des points de vigilance seront à garder en mémoire, en fonction des secteurs, notamment concernant la gestion de la fréquentation de loisir, gestion du pastoralisme, les aménagements agropastoraux et l'aménagement de sites d'accueil du public* ».

L'Ae partage cette caractérisation des points de vigilance dont l'identification est un des objectifs majeurs d'une évaluation environnementale stratégique, en vue de mieux cadrer le cahier des charges des projets et, le cas échéant, leur étude d'impact.

2.6 Mise en œuvre et dispositions organisationnelles

Concernant l'action des collectivités co-signatrices de la charte, l'Ae relève que la présentation de la charte, pour chaque mesure, identifie les engagements "des communes et de leurs groupements", sans distinguer la responsabilité propre à chacun et la mobilisation particulière attendue des intercommunalités, à côté du rôle du syndicat mixte du parc.

Compte tenu de ce qui a été indiqué aux rapporteurs, il semble que le syndicat mixte affirme par ailleurs sa volonté de s'appuyer sur les acteurs compétents³¹ et notamment les intercommunalités. Il semble dès lors nécessaire, pour la complète information du public, de clarifier pour chaque mesure, ce qui repose fortement sur l'engagement des intercommunalités. Dans un contexte financier nécessairement contraint, cette option est logique et louable, et la prise en compte "intégrée" de l'environnement dans la mise en œuvre de la charte ne peut qu'y gagner.

Pour la complète information du public, l'Ae recommande de clarifier pour chaque mesure le rôle des intercommunalités.

2.7 Suivi de la charte

La logique du processus de suivi et d'évaluation tel que présentée dans la charte, notamment concernant les 10 résultats attendus pour la Sainte-Baume et les 10 questions évaluatives mentionnées à la page 23, tout particulièrement pour les 3 points touchant au cadre de vie et à

³⁰ Le syndicat mixte participera au comité de pilotage (COFIL) de ce site Natura 2000.

³¹ Notamment sur les thématiques de l'économie et du commerce, de la mobilité et des transports, de la gestion des déchets...

l'environnement³², a retenu l'attention de l'Ae. Elle note néanmoins que les indicateurs retenus (leur nombre et leur définition) ne sont pas parfaitement cohérents avec ce questionnement fondamental, et qu'il sera effectivement nécessaire de trouver des sources complémentaires de données, comme indiqué à la page 23³³.

Un tableau de bord du PNR composé de 71 indicateurs est présenté en annexe 1 de la charte, après que chacun de ces indicateurs (parfois complétés par des indicateurs optionnels) a été cité dans le chapitre consacré à la mesure correspondante. Dans toute la mesure du possible³⁴, sont présentés la valeur initiale et la valeur cible, ainsi que le calendrier de suivi : dans 3 ans, à mi-charte, en fin de charte. Il s'agit d'une part de 35 indicateurs « *de réalisation permettant de suivre la mise en œuvre de la Charte et de centraliser les informations relatives à l'action du Syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc et de ses partenaires* » ; 36 indicateurs "*de résultat permettant de mesurer, objectif opérationnel par objectif opérationnel, comment le territoire évolue suite à l'application des quatre ambitions qui fondent le projet de territoire* ».

Les rapporteurs ont été sensibilisés au fait que certains indicateurs ont été expressément demandés par des partenaires dont l'implication active est indispensable pour la mise en œuvre opérationnelle de la charte. Il semble important au syndicat mixte, pour l'engagement de tous ceux qui doivent contribuer à la réussite du projet de territoire, que les préoccupations de chacun trouvent un écho dans le tableau de bord du suivi du PNR.

Cette démarche ambitieuse de suivi et d'évaluation, a priori parfaitement cohérente avec l'esprit de l'évaluation environnementale, appelle néanmoins quelques commentaires de l'Ae :

- le nombre élevé d'indicateurs à suivre est en lui-même un sujet d'interrogation sur la faisabilité pratique et la capacité opérationnelle du syndicat mixte à fonder le besoin de faire évoluer ses actions sur cette base. L'expérience répondra sans doute à cette question, peut-être partiellement d'ici trois ans, au plus tard à mi-parcours de la charte ;
- l'importance des indicateurs de réalisation (essentiellement des indicateurs de moyens) par rapport aux indicateurs de résultats est une autre question, même si cette proportion peut plus facilement se comprendre pour une création de PNR que pour un renouvellement de charte ;
- la présentation (citée ci-dessus) qui est faite des indicateurs manifeste clairement la nécessité de suivre et évaluer à la fois l'action du syndicat mixte et ce qui se passe sur le territoire, qui n'est pas réductible à la seule action du syndicat mixte. Mais la présentation

³² Question 1 : « *En quoi les efforts en faveur d'une urbanisation respectueuse des paysages et économe en espace ainsi que les initiatives de protection des espaces naturels, du foncier agricole et de restauration des espaces banalisés ont-ils permis de préserver la qualité des paysages et du cadre de vie ?* » ; Question 2 : « *Comment les efforts de protection des espaces naturels, de maintien de la trame verte et bleue, de maîtrise de la fréquentation, de sensibilisation et d'éducation à l'environnement ont-ils permis de conserver la qualité des espaces naturels et d'améliorer leur respect par le public ?* » ; Question 3 : « *En quoi les initiatives de gestion concertée des ressources en eau et de préservation des masses d'eau souterraine ont-elles permis d'améliorer la qualité des cours d'eau et de sauvegarder la pérennité de la ressource ?* ».

³³ Sont identifiés : la réponse aux critères explicites définis et partagés par l'ensemble des acteurs fixant le cadre commun d'évaluation ; l'audition d'un échantillon d'acteurs clés et d'experts du territoire ; le constat physique des effets des actions menées.

³⁴ Certains de ces indicateurs peuvent néanmoins poser des problèmes méthodologiques. Il est précisé une fois que le conseil scientifique sera mobilisé. Il reste des problèmes non résolus (cf. le cas de quelques valeurs cibles restant "à définir", ou même de la valeur initiale "à établir"). L'utilisation de certains termes (Cf. l'*intégrité des paysages agricoles sensibles*) pourrait se révéler délicate au moment de l'interprétation des évolutions constatées. D'autres, comme "*le maintien ou l'augmentation de la SAU*" pourrait poser un problème différent selon le type de milieux alimentant une éventuelle augmentation de la SAU. Enfin certains indicateurs offrent une marge quasi totale d'interprétation : Cf. par exemple la "*hausse*" de "*la part des exploitations [agricoles] ayant recours aux circuits courts*".

retenue (qui mélange inextricablement les deux types d'indicateurs) laisse penser, sans doute à tort, que le syndicat mixte revendique, comme indicateur de suivi (et *ipso facto* de jugement de la valeur ajoutée du PNR) des évolutions qui sont loin de dépendre de sa seule action, même dans les domaines où le syndicat mixte déploie des mesures ;

- le choix même de certains indicateurs de résultat peut être mis en question au regard des ambitions affichées et de la valeur ajoutée du PNR. A titre d'exemple (il y en a d'autres), l'atteinte ou la non atteinte du bon état des masses d'eau (identifiée comme la cible d'un indicateur de résultat), au vu du contenu concret de la mesure 6 (Assurer une gestion cohérente, économe et concertée de la ressource en eau), ne peut être imputable à la seule responsabilité du PNR dans la mise en œuvre de la charte, de larges aspects de la gestion quantitative et qualitative de l'eau, expliquant le déclassement des masses d'eau superficielles n'étant pas abordés dans la charte, ou bien très ponctuellement. Des indicateurs de résultat proposés, comme les indicateurs 20 et 21³⁵ illustrent bien la tension entre un indicateur pour lequel le PNR court un risque significatif de n'être, malgré son ambition et ses contributions ponctuelles, que dans le registre du constat (compte tenu de tout ce qui est dit dans l'état initial et le diagnostic), et un indicateur certes intéressant du point de vue pratique, mais qui n'est pas du tout à la hauteur de l'ambition affichée. En revanche, puisque la charte identifie à juste titre le sujet des masses d'eaux souterraines, actuellement insuffisamment pris en charge, et annonce la volonté du syndicat mixte de s'emparer du sujet³⁶, cela pourrait justifier qu'un indicateur spécifique³⁷ soit proposé.
- L'Ae est très sensible à l'effort de hiérarchisation des ambitions et actions de la charte, via les "mesures phares", mais note également qu'il existe des indicateurs prioritaires³⁸ en dehors des mesures phares, ce qui introduit deux niveaux "indépendants" de priorités. Elle note cependant la position pragmatique affichée (Charte, page 27) : « *Affichant sa volonté d'assurer un suivi de l'ensemble des mesures mais conscient du nombre important d'indicateurs composant le dispositif d'évaluation, le Syndicat mixte, en fonction de ses moyens techniques et financiers, assurera en priorité le suivi des indicateurs prioritaires liés aux mesures phare* ».

L'Ae recommande de présenter sous forme de deux tableaux distincts, d'une part les indicateurs de suivi du territoire dans les domaines où les co-signataires veulent faire évoluer la situation actuelle, d'autre part les indicateurs sur lesquels le syndicat mixte engage en premier lieu sa crédibilité du fait de la responsabilité qu'il porte du résultat des actions conduites.

L'Ae note par ailleurs qu'au regard des enjeux environnementaux principaux identifiés au chapitre 1.4, une hiérarchisation plus forte des indicateurs de suivi conduirait probablement à mettre en valeur une quinzaine d'indicateurs les plus importants pour mieux identifier la valeur ajoutée du

³⁵ Indicateur 20 : "Nombre de jours/an où le bassin versant est en alerte renforcée ou crise de sécheresse" et indicateur 21 : évolution des ratios de consommation/rendements de réseaux AEP"

³⁶ Cf. charte page 103 : « *Il s'agit également d'engager des actions de préservation des ressources en eau souterraines, qui ne bénéficient pas encore de mesures de protection. Ainsi, les actions du Parc et de ses partenaires viseront à promouvoir des pratiques économes en eau auprès des usagers, à réduire les pollutions diffuses et ponctuelles, à améliorer la connaissance du fonctionnement des eaux souterraines et à faciliter la mise en œuvre des dispositifs de gestion intégrée des ressources en eau* ».

³⁷ Plus ciblé que l'indicateur "Evolution de la qualité des cours d'eau et des masses d'eau souterraines", dont la suite des précisions apportées montre qu'on ne parle en fait que des cours d'eau (p 232 de la charte, page 185 du rapport d'évaluation environnementale).

³⁸ La charte, page 24 : "Les indicateurs prioritaires : indicateurs relatifs au suivi d'une mesure phare ou d'une disposition phare non incluse dans une mesure phare"

PNR : c'est ce qui semble pouvoir être dégagé des échanges entre les rapporteurs et les représentants du syndicat mixte.

L'Ae recommande de mettre en valeur les indicateurs les plus importants pour le suivi des apports du PNR concernant les principaux enjeux environnementaux identifiés.

Parmi les 71 indicateurs du tableau de bord, le rapport d'évaluation environnementale en identifie 44 « *choisis au regard des mesures identifiées comme ayant des effets négatifs maîtrisés* ». L'Ae note que ces 44 indicateurs correspondent en fait à la collection de tous les indicateurs déjà retenus pour suivre les mesures de la charte qui ont été identifiées comme pouvant jouer également un certain rôle dans une stratégie ERC face aux potentiels effets négatifs d'autres mesures de la charte (Cf. chapitre 2.4).

L'Ae estime qu'il aurait été possible de mieux cibler les indicateurs, en ne retenant pas tous ceux attachés à une mesure : au vu de la nature des risques identifiés précédemment, et à titre d'illustration, il n'est pas certain que les indicateurs 10 (évolution des populations d'espèces envahissantes), 21 (évolution du ratio de consommation/rendements des réseaux AEP), 41 (nombre de propriétaires impliqués dans les actions de restructuration foncière) ou 45 (création de la maison du parc) puissent vraiment jouer un rôle d'alerte ou d'évaluation opérationnelle au regard des risques d'effets négatifs de certaines mesures de la charte.

L'Ae recommande de mieux cibler les indicateurs choisis au regard des mesures identifiées comme ayant des effets négatifs maîtrisés.

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique (RNT) reprend fidèlement la structure et le contenu du rapport détaillé. L'Ae appelle néanmoins l'attention sur le fait que les difficultés méthodologiques mentionnées précédemment dans la compréhension de certains tableaux sont encore plus visibles dans le RNT, et qu'il pourrait être utile de se limiter à en présenter les conclusions, sans donner une trop grande place et une importance à des tableaux nécessitant en fait de lire le rapport détaillé.

L'Ae recommande d'apporter au RNT les modifications résultant de l'intégration des suites réservées aux recommandations de l'Ae sur le rapport d'évaluation, et de remplacer certains tableaux par un commentaire des conclusions retenues.

3 Prise en compte de l'environnement par la charte du PNR

Les ambitions, orientations, mesures et dispositions du projet de charte sont clairement axées vers des améliorations de la situation environnementale du territoire. Elles couvrent l'ensemble des préoccupations environnementales qu'il y a lieu ici de prendre en considération.

L'Ae note la valeur ajoutée pour le territoire apportée par la charte, notamment dans les trois domaines suivants :

- la conservation et la mise en valeur du paysage naturel et culturel ;
- la maîtrise de l'urbanisation, à la fois en terme d'étalement urbain et de requalification des espaces fortement banalisés ;

- la protection de la biodiversité remarquable et ordinaire, et la connexion ou reconnexion écologique avec les réservoirs biologiques environnant le PNR.

La préservation du paysage est incontestablement l'ambition cadre qui permet de comprendre beaucoup d'options prises, mais aussi d'identifier quelques unes des plus probables difficultés dans la mise en œuvre de la charte. Si, comme la charte (et notamment la présentation de l'ambition cadre d'inscrire le paysage au cœur du projet de territoire), mais aussi le document intitulé "Diagnostic territorial partagé" le précisent, il s'agit bien d'un constat et d'une ambition partagés entre tous les acteurs associés, le paysage pourra constituer un critère d'interprétation de certaines mesures qui poseraient question. Cette option structurante nécessite néanmoins de développer des méthodologies particulières pour accompagner la mise en œuvre opérationnelle d'un grand nombre de mesures.

Par ailleurs, l'Ae note qu'un élément fortement structurant de la charte consiste en un classement au titre de la loi de 1930³⁹, suivi d'une opération "Grand site" en vue de l'obtention du label "Grand site de France". Cet objectif important suppose un appui fort de l'Etat et des collectivités territoriales.

L'Ae a été sensible à la volonté de prendre en considération et de protéger à la fois la biodiversité remarquable et la biodiversité ordinaire, ainsi que les connexions écologiques à la fois au sein du territoire du PNR, mais aussi avec les territoires environnants. Cette dernière ambition supposera un appui de l'État, de la Région et des départements pour aider à formaliser des actions et des partenariats au-delà des limites géographiques du futur PNR.

Dans une logique contractuelle, qui est celle d'une charte de PNR négociée entre les parties co-signataires, l'atteinte des objectifs environnementaux dépend beaucoup de la manière dont les jeux d'acteurs interféreront avec ces engagements. Pour une création de PNR, et donc une première charte, il est difficile d'attendre de celle-ci d'aller au-delà des orientations, intentions et mesures figurant dans l'actuel projet. Mais le processus de suivi et d'évaluation, notamment à mi-parcours, devra permettre d'intégrer les réponses aux difficultés rencontrées.

³⁹ Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.