



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) Oise – Pays de France

n°Ae : 2016-72

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 19 octobre 2016, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la charte du PNR (révision) Oise – Pays de France (60-95).

Étaient présents et ont délibéré : Christian Barthod, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Sophie Fonquernie, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Thérèse Perrin, Mauricette Steinfeld, Gabriel Ullmann, Eric Vindimian.

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 fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Fabienne Allag-Dhuisme, Thierry Galibert, Serge Muller, François-Régis Orizet, Pierre-Alain Roche.

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président du Conseil régional des Hauts-de-France, le dossier ayant été reçu complet le 27 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 9 août 2016 :

- la ministre chargée de la santé,
- le préfet de l'Oise, et a pris en compte sa réponse du 22 septembre 2016,
- le préfet du Val d'Oise et a pris en compte sa réponse du 4 octobre 2016.

En outre, sur proposition des rapporteuses, l'Ae a consulté par courrier en date du 9 août 2016 :

- le préfet des Hauts-de-France (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement, et du logement),
- le préfet d'Île-de-France (direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie).

Sur le rapport de Thérèse Perrin et Mauricette Steinfeld, 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 révision de la charte du Parc naturel régional (PNR) Oise – Pays de France (60–95) créé par décret du 13 janvier 2004. Ce projet a été élaboré par le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du PNR, la prescription de la révision de la charte ayant été engagée par délibération motivée des conseils régionaux Picardie et Île-de-France.

Le PNR est situé à proximité immédiate de l'agglomération parisienne, au nord-est de celle-ci. La révision de la charte prévoit une extension importante en pourtour de son périmètre actuel, lui permettant de renforcer son action pour la préservation des continuités écologiques forestières, et de mieux gérer les fortes pressions d'origine anthropique qui s'exercent sur l'ensemble du territoire. L'Ae recommande de préciser davantage les facteurs de réussite de l'intégration des 27 nouvelles communes.

Les principaux enjeux environnementaux de la charte, identifiés par l'Ae, concernent la préservation des continuités écologiques, la maîtrise de l'urbanisation, en particulier de l'étalement urbain, ainsi que la capacité à concilier les activités notamment touristiques, agricoles et forestières, avec le respect des écosystèmes, des paysages et la gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau.

Bien qu'engagée tardivement, pour des raisons externes au PNR, l'évaluation environnementale apporte des éclairages intéressants sur la démarche, et l'analyse des priorités et des choix opérés. Néanmoins, l'Ae s'inscrivant essentiellement dans la perspective d'amélioration de l'ensemble du processus, souligne quelques points qui auraient pu être davantage développés et recommande en particulier de compléter l'analyse de l'articulation avec d'autres plans et programmes, et concernant le dispositif de suivi, de distinguer plus clairement les indicateurs relatifs aux dispositions prioritaires de la charte et à l'efficacité du projet de territoire.

L'évaluation environnementale permet également de prendre un recul nécessaire vis-à-vis d'orientations et de mesures pertinentes, qui induisent des effets largement positifs sur l'environnement, mais n'excluent pas quelques effets négatifs faibles et des points de vigilance vis-à-vis desquels le PNR devra être attentif. L'Ae recommande à cet égard de préciser le niveau d'engagement du PNR sur les mesures d'évitement et de réduction préconisées.

Le projet de révision de la charte témoigne de la maturité du PNR qui peut, au terme de douze années de fonctionnement depuis sa création, s'appuyer sur une ingénierie performante et des outils pertinents, et qui a su mettre en place un travail collaboratif important avec l'ensemble de ses partenaires. Elle constitue un véritable projet territorial de développement durable et conforte la volonté du PNR de la faire reconnaître comme Agenda 21 local. L'Ae relève la clarté du rapport et la qualité des documents graphiques, qui s'inscrivent dans la volonté d'un accompagnement rapproché des collectivités, en particulier pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

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

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du projet de révision (pour 15² ans) de la charte du Parc naturel régional (PNR) Oise – Pays de France (60–95) créé par décret du 13 janvier 2004. Ce projet a été élaboré par le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du Parc naturel régional Oise – Pays de France³, la prescription de la révision de la charte ayant été engagée par délibération motivée des conseils régionaux Picardie⁴ et Île-de-France, le 24 juin 2011.

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 ses 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.

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 n'oublie pas pour autant que le projet de territoire porté par la charte d'un PNR est négocié, et vise également l'aménagement et le développement durable du territoire, selon une logique qui revendique de prendre en compte l'environnement, mais ne le place pas nécessairement et systématiquement au premier rang (comme c'est le cas pour un cœur de parc national).

Le PNR est 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* »⁵. L'évaluation environnementale est l'occasion d'évaluer le niveau de réponse aux enjeux environnementaux ainsi que la pertinence des mesures préconisées par la charte révisée du PNR pour atteindre les objectifs affichés, et de mettre en évidence le cas échéant, les orientations et mesures concernant le développement du territoire qui pourraient s'avérer de nature à restreindre ces ambitions environnementales. La qualité du rapport d'évaluation environnementale est essentielle pour procéder à cette analyse. De ce fait, l'Ae appelle tout particulièrement l'attention du maître d'ouvrage sur ses recommandations visant à prolonger les analyses de l'évaluation

² Etabli avant la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le dossier transmis à l'Ae mentionne une durée de 12 ans, précédemment visée par le code de l'environnement.

³ 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 révisée est élaboré par le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. (...) 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.* »

⁴ Aujourd'hui dans la région Hauts-de-France

⁵ 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.* »

environnementale et à s'engager sur leur prise en compte (§ 2 du présent avis), fondements de son regard sur la prise en compte de l'environnement par la charte (§ 3 du présent avis). 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.

Le renouvellement du PNR s'appuie sur 12 ans d'expérience et sur les problèmes pratiques rencontrés dans la mise en œuvre opérationnelle des ambitions affichées.

L'Ae a pris en compte :

- le fait qu'il s'agit de la première charte de ce PNR soumise à évaluation environnementale, dans un contexte où les rapporteurs ont été informés que le syndicat mixte, comme les autres PNR en cours de création ou de révision de charte, a eu confirmation début 2016, après une phase d'incertitude, que cette obligation 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 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, devant faire l'objet d'une annexe spécifique non fournie à ce stade, ne sont pas encore précisément connus⁶.

1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte du projet de renouvellement du PNR

Situé au sud du département de l'Oise et au nord-est du Val d'Oise, aux confins de la Picardie et de l'Île-de-France, le territoire du PNR Oise Pays-de-France s'étend aujourd'hui sur 60 000 ha et concerne 110 000 habitants. Il regroupe aujourd'hui 59 communes⁷ (voir carte page suivante). Les régions Hauts-de-France et Île-de-France ont fait le choix de présenter un projet de charte révisée sur un périmètre d'étude élargi à 27 communes supplémentaires, situées en pourtour du périmètre actuel, qui portera la superficie à 86 000 ha (+ 43 %) et à 170 000 le nombre d'habitants concernés (+ 35 %).

Le territoire du PNR est caractérisé par une grande diversité géomorphologique, des fonds de vallée (20 m) aux sommets des buttes témoins (220 m), une mosaïque de milieux naturels, et des paysages « *jardinés par l'homme* », empreints d'un important passé historique. Il doit à une

⁶ Le projet de charte rappelle qu'une configuration d'équipe réduite résulte depuis la création du PNR, de la volonté de « *ne pas faire à la place des acteurs mais de se positionner comme une structure d'ingénierie au service des collectivités et du territoire, s'appuyant sur les acteurs en place, dans un rôle de coordination et de mise en réseau* » et précise que « *ce parti pris est reconduit pour cette nouvelle charte* ».

⁷ 51 communes sont entièrement dans le PNR, deux sont considérées comme « majoritairement incluses », et six le sont partiellement.

présence marquante des rois de France des villes médiévales telles que Senlis et de grands domaines, dont Chantilly qui couvrait plus de 60 km², associés à un important patrimoine vernaculaire.

Il est situé à proximité immédiate de l'agglomération parisienne, au nord-est de celle-ci ; il est de ce fait soumis à des pressions d'origine anthropique très fortes. Présenté comme un « *territoire d'exception aux portes de Paris* », il affirme une dynamique économique associant les activités rurales, industrielles et tertiaires, offrant un cadre de vie recherché, confronté aux très fortes pressions foncières générées par la proximité de Paris, et de la plate-forme aéroportuaire de Roissy – Charles de Gaulle auxquels il est relié par un réseau dense de voies de communication routières et ferroviaires.

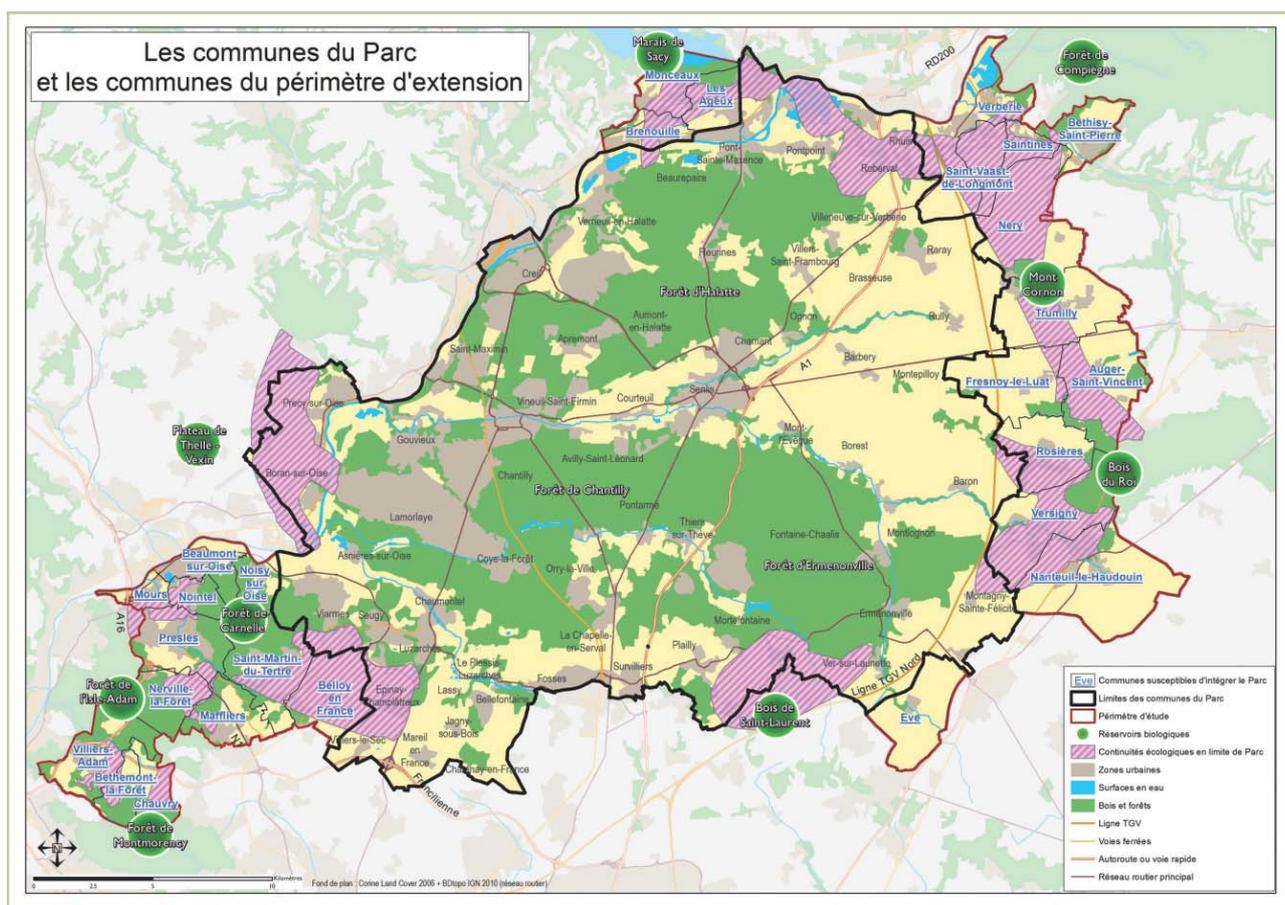


Figure 1 : Les communes du PNR Oise Pays-de-France et les communes du périmètre d'extension proposé (source : dossier)

Pour la complète information du public, l'Ae recommande d'insérer une carte situant le territoire de projet par rapport à l'Île de France et aux Hauts de France, et permettant de représenter les dynamiques socio-économiques externes le concernant.

Le territoire du PNR a conservé un caractère essentiellement rural, à dominante forestière (40 % de la surface, passant à 38 % avec l'extension) et agricole (36 % de la surface, passant à 45 %). Il se démarque en cela des territoires avoisinants : de la vaste plaine agricole du Valois à l'est, de la Plaine de France et de Roissy, en pleine expansion, au sud, et de la vallée de l'Oise, fortement industrialisée, au nord-ouest.

Il s'inscrit au cœur d'un continuum forestier de l'Île-de-France à la Picardie, le maintien et la restauration des corridors écologiques, visant à sauvegarder les circulations de la grande faune notamment, s'étant imposés dès la création du PNR comme l'une des orientations emblématiques de la charte.

Il en découle des enjeux majeurs traités dans la charte : la préservation du patrimoine dans un contexte de forte pression, la limitation de la consommation des espaces agricoles et du morcellement de l'espace.



Figure 2 : Le PNR Oise Pays-de-France au sein de son environnement forestier (source : dossier) (Le périmètre en jaune est celui du PNR actuellement)

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. »

L'article R. 333-3 du code de l'environnement précise en outre que « la révision de la charte est fondée sur [le diagnostic territorial] mis à jour, sur une évaluation de sa mise en œuvre et sur une analyse des effets de la mise en œuvre de ses mesures prioritaires sur l'évolution du territoire réalisées à partir des résultats du dispositif d'évaluation et de suivi prévu au c du 1° du II. Le

syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc établit ces documents au plus tard deux ans avant l'expiration du classement du parc. »

La structuration du projet de charte révisée répond à ces prescriptions et 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 comprend le rapport susmentionné en trois volumes (cf. § 1.2.4), un plan du parc appelé dans le dossier « plan de référence », un diagnostic territorial et l'évaluation de la première charte, et des annexes⁸.

1.2.1 Diagnostic de l'évolution du territoire

Le diagnostic territorial et l'évaluation de la charte de 2004 ont été commandités à un prestataire extérieur, et réalisés dès 2011⁹. Le diagnostic territorial, établi en prenant en compte la totalité des 86 communes pressenties, est précis et met bien en exergue les spécificités et les enjeux du territoire. Il précise que « *peu de données postérieures à 2006 existent aujourd'hui, limitant ainsi la possibilité d'apprécier l'évolution du territoire depuis la création du Parc.* » L'évaluation environnementale n'a actualisé qu'un petit nombre de données¹⁰. Bien que cette actualisation soit incomplète, l'Ae considère que les données du diagnostic de 2011 sont suffisantes pour apprécier les dynamiques en place sur lesquelles sont fondées les réflexions du PNR.

Pour la complète information du public, l'Ae recommande de produire une note de synthèse reprenant les conclusions du diagnostic de 2011, et d'en confirmer la pertinence actuelle.

L'Ae retient du diagnostic d'évolution quelques points saillants d'un « *territoire à l'équilibre toujours fragile et au patrimoine culturel et naturel riche et menacé* » :

- l'influence de l'agglomération parisienne sur la dynamique démographique, et l'importance des migrations quotidiennes alternantes ;
- une économie locale qui s'affirme,
- des émissions de gaz à effet de serre importantes, au niveau de la moyenne francilienne¹¹, essentiellement du fait des secteurs du transport, résidentiel et tertiaire ;
- un hébergement touristique tourné vers le haut de gamme, peu structuré encore pour l'accueil rural, et fortement marqué par le tourisme à la journée ;
- un secteur forestier important bien que connaissant un certain déclin, et des pratiques forestières « *à concilier avec différentes problématiques* » (logique de multifonctionnalité) ;
- une agriculture dynamique principalement tournée vers les grandes cultures, et des activités équestres importantes et emblématiques ;
- un territoire faiblement couvert par des schémas de cohérence territoriale (SCoT)¹² ;

⁸ Dont la liste est fixée par l'article R. 333-3 du code de l'environnement. Ces documents ne font pas partie du dossier soumis à l'avis de l'Ae, le rapport de charte précise qu'ils viendront compléter la charte finalisée.

⁹ En 2004, à la création du PNR, les chartes étaient adoptées pour une durée de dix ans, ce qui explique le lancement précoce de ces travaux. Le code de l'environnement (article L. 333-1) a porté ce délai à douze ans « *au plus* » en 2006, puis à quinze ans en 2010, puis à quinze ans en 2016.

¹⁰ A titre d'exemple, certaines données de population (INSEE 2011), d'emploi (INSEE 2015), de recensement des espaces susceptibles d'accueillir des zones humides (2012), d'occupation du sol (MOS 2010 pour la Picardie, et 2012 pour l'Île-de-France), etc. ont été actualisées. L'évaluation environnementale s'est également appuyée sur les données de l'observatoire mis en place par le PNR. Par ailleurs, le plan de référence du PNR, assorti de huit cartouches thématiques, est signalé en tant que « *édition 2016* »

¹¹ 7,36 t/hab annuellement selon le diagnostic de 2011, pour une moyenne francilienne de 7,4 t/hab.

- des corridors écologiques fonctionnels et préservés, mais « *malgré des avancées certaines de la préservation de certains milieux menacés (corridors écologiques, landes, milieux à batracien), un certain nombre de conclusions soulignent que la fragilité ou l'appauvrissement d'autres milieux et ressources naturelles restent d'actualité, et que les pressions qui s'y exercent restent fortes* », et la connaissance doit encore être améliorée dans ces domaines ;
- un riche patrimoine historique et culturel, dont l'eau fait partie intégrante, et des paysages remarquables ;
- un périmètre d'extension qui viendrait renforcer essentiellement la cohérence du périmètre actuel sur des problématiques patrimoniales.

1.2.2 Bilan évaluatif

Le bilan évaluatif a conduit à restructurer un peu l'approche de la charte de 2004 en « *parties / chapitres / articles* » sous forme de « *axes stratégiques / objectifs stratégiques / objectifs opérationnels* » et, par là, à donner plus de cohérence à chacun des trois niveaux, en évitant les recoupements¹³, et en présentant une correspondance plus « fonctionnelle » avec les périmètres de compétence des commissions thématiques du PNR¹⁴. L'Ae note avec intérêt la capacité du PNR à réaliser un suivi pertinent de son action.

Le bilan conclut sur trois positionnements stratégiques d'un « *PNR jeune* » sur un territoire « *soumis à de fortes pressions externes de développement* » qui lui ont permis d'asseoir son existence : expert, animateur/coordonateur, émetteur d'avis. Il souligne l'efficacité du PNR, ces résultats ayant été obtenus avec des moyens financiers et humains parmi les plus faibles des PNR français¹⁵, et la cohérence interne de ses choix stratégiques. Concernant la pertinence de ses choix, il relève que si certains enjeux clés pour le développement durable du territoire ont été pris en compte de façon prioritaire dans l'action du PNR (corridors écologiques, qualité urbaine et paysagère, entretien du patrimoine bâti notamment), d'autres l'ont été insuffisamment au cours de cette première charte (gestion de la ressource en eau, valorisation économique des ressources locales, tourisme durable, mixité sociale).

In fine, en termes d'efficacité, et tout en relativisant ces effets par les niveaux d'investissement sur les différentes thématiques, il considère que le PNR :

- peut se prévaloir de réussites dans des domaines clés : accompagnement des réflexions urbaines, maîtrise de la consommation d'espace et artificialisation des sols, préservation du patrimoine historique et culturel, maintien des corridors écologiques, gestion des déchets et des ressources minérales, sensibilisation à l'environnement et au développement durable,

¹² Seulement quelques communes en bordure du parc sont concernées par un des 7 SCoTs qui entourent le territoire du parc et les communes centrales ne sont pas concernées par un SCoT. La direction du PNR rencontrée par les rapporteuses signale également qu'il existe peu de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) sur le territoire.

¹³ A titre d'exemple, il remarque qu'un des chapitres est décliné en 10 articles, alors que les neuf autres en comportent 3 ou 4, ou encore que l'axe dédié aux moyens et à l'organisation du PNR est sur un même plan stratégique que les quatre autres.

¹⁴ Biodiversité et patrimoine naturel, Environnement et ressources naturelles, Paysage, Développement économique, Agriculture et cheval, Forêt, Tourisme, Patrimoine historique et culturel, Information et sensibilisation.

¹⁵ L'équipe est depuis quelques années stabilisée à 17 personnes, ce qui en fait la deuxième plus petite équipe des PNR français, soit des moyens inférieurs à la moyenne rapportés à la commune ou à la population, mais supérieurs à la moyenne rapportés à la superficie.

- présente des résultats plus mitigés (plans de paysage, tourisme, développement économique), voire faibles dans d'autres domaines (gestion de l'eau, déplacements, prise en compte de l'environnement par les activités agricoles, forestières et hippiques).

De ce bilan évaluatif, le projet de charte retient des points de vigilance sur lesquels porteront les nouveaux enjeux : les pressions liées aux infrastructures de transport, le changement climatique et l'épuisement des ressources naturelles, la crise du logement corrélée à la nécessité de contenir l'étalement urbain, la nécessité de renforcer le travail partenarial et le dialogue avec les acteurs économiques, et une attitude plus proactive des acteurs et du parc en matière de développement économique pour « *rechercher un modèle de développement alliant richesse économique, équilibre social et préservation des ressources de la planète* ».

1.2.3 Motivation de l'extension de périmètre proposée

Le projet de charte expose deux principes fondateurs de l'extension proposée :

- « *Renforcer la préservation des continuités écologiques forestières en intégrant les corridors écologiques entre les réservoirs de biodiversité du territoire et ceux des entités naturelles voisines ;*
- *Intégrer des espaces de « respiration » afin que le territoire puisse mieux gérer les pressions générées à sa périphérie ».*

Les extensions de périmètre du parc sont principalement argumentées par la préservation des continuités écologiques et forestières en incluant la forêt de Carnelle et celle de Montmorency.

Les questions de gestion des pressions et d'identité d'un territoire complexe, particulièrement dans un contexte d'extension sont prises en charge par la charte, mais sans que les facteurs de réussite de l'intégration des nouvelles communes ne soient spécifiquement traités.

L'Ae recommande de :

- *préciser comment ont été définies les limites du périmètre d'extension,*
- *mieux valoriser dans la présentation de la charte, en quoi l'extension du périmètre du parc contribuera à une meilleure gestion des pressions s'exerçant à la périphérie du territoire,*
- *déterminer les facteurs d'une intégration réussie de nouvelles communes dans le parc.*

1.2.4 Le projet de charte

La révision de la charte a bénéficié, en plus du diagnostic territorial et du bilan évaluatif précités, des éléments de connaissance du territoire et de ses dynamiques de l'observatoire mis en place par le syndicat mixte depuis sa création, et de quatre études préalables : un plan climat énergie territorial (PCET), une étude sur les réseaux écologiques, une étude en matière d'urbanisme et de paysage, et une étude sociologique d'évolution de la demande en matière d'habitat et de logement.

D'une façon générale, le document est bien structuré, facilement lisible et accessible à divers types de publics. L'Ae relève qu'il a su tirer profit du bilan évaluatif et que la structuration des

orientations a été profondément revue. Elles sont assorties d'objectifs concrets¹⁶ qui visent à améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux sur le territoire de parc.

Les orientations et mesures de la charte (volume 1) s'articulent autour de quatre priorités : la préservation des continuités écologiques ; la maîtrise de l'étalement urbain ; le maintien de la qualité des paysages ; la recherche d'un développement (habitat/activités) intégrant la transition écologique et énergétique.

Elle se décline en :

- 5 axes¹⁷ ;
- 12 orientations, correspondant aux objectifs stratégiques permettant de mettre en œuvre les priorités du territoire ;
- 34 mesures, ou objectifs opérationnels permettant de poursuivre une orientation, et déclinés en dispositions concrètes.

Parmi ces 34 mesures, 18 sont identifiées comme étant des mesures prioritaires¹⁸. Elles sont caractérisées dans le projet de charte et dans l'évaluation environnementale par un pictogramme spécifique qui simplifie la lecture. La charte propose en outre un phasage de la mise en œuvre des mesures selon trois périodes successives, un tableau synoptique permettant rapidement de voir pour chacune des périodes les actions qui vont concentrer les attentions.

L'Ae relève que les axes I « Maintenir la diversité biologique et les continuités écologiques » et II « Vers un territoire accueillant et responsable face au changement climatique » structurent très fortement la charte avec respectivement 6 et 7 mesures prioritaires.

La charte retient l'appellation de « *plan de référence* » pour désigner le plan du parc prévu par le code de l'environnement. Il est composé d'un plan d'ensemble, les zonages au 1 : 40 000¹⁹ traduisant les vocations du territoire²⁰, et de 10 encarts thématiques²¹, l'ensemble étant d'une grande qualité graphique.

La correspondance entre le rapport de charte et le plan du parc est bien réalisée par un rappel des principales dispositions concernant chacune des zones. Réciproquement, le rapport comporte un rappel des représentations cartographiques utilisées sur le plan, en face des différentes

¹⁶ Nonobstant les remarques faites par l'Ae sur les indicateurs de suivi qui traduisent certains de ces objectifs.

¹⁷ Axe 1 : Maintenir la diversité biologique et les continuités écologiques ; Axe 2 : Vers un territoire accueillant et responsable face au changement climatique ; Axe 3 : Favoriser un cadre de vie harmonieux, fondé sur la préservation des ressources ; Axe 4 : Accompagner un développement économique porteur d'identité ; Axe 5 : Un projet de territoire partagé.

¹⁸ Ni la charte, ni l'évaluation environnementale ne définissent la notion de « mesure prioritaire », ni les modalités du choix des mesures prioritaires. Au sens de la circulaire de 2012, il s'agit de mesures ou dispositions fondamentales à l'atteinte des objectifs fixés par le projet stratégique, qui répondent aux enjeux les plus forts du territoire identifiés dans les études préalables.

¹⁹ Cette échelle, sans doute rendue possible du fait d'un territoire peu étendu, permet une représentation fine et précise de la caractérisation des zones et de l'application des mesures. La circulaire de 2012 suggère une échelle de 1 : 100 000 au minimum.

²⁰ 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 ;"

²¹ P1 : Entités et unités paysagères ; P2 : Découverte du paysage et sites de requalification prioritaires ; P3 : Réseaux écologiques ; P4 : Réseau aquatique ; P5 : Ressource en eau ; P6 : Protections réglementaires et sites d'intérêt écologique ; P7 : EPCI et SCoT ; P8 : Stratégie d'aménagement ; P9 : Schéma d'accueil du public ; P10 : Enjeux liés aux activités agricoles et forestières.

dispositions. Le rapport en précise la portée : c'est « *ce document que les communes s'engagent à transcrire dans leur document d'urbanisme* ».

Par ailleurs, deux volumes complètent le dossier de charte :

- les « *Schémas d'orientations urbaines* » (volume 2). Ces SOU, tout en faisant partie de la charte du PNR, ne peuvent être regardés comme ayant une portée juridique stricte²². Ils identifient pour chaque commune, avec laquelle ils ont été élaborés, les enjeux et potentialités à l'intérieur de « l'enveloppe urbaine » définie par le plan de référence au titre des espaces ayant vocation à accueillir l'urbanisation ; ces enjeux et potentialités sont issus du croisement des orientations de la charte et des protections réglementaires et servitudes connues relatives à l'environnement. Du fait du niveau de précision de ces documents graphiques sur photo aérienne, leur lecture s'effectue à l'échelle du plan de référence. Il revient aux documents d'urbanisme communaux d'en définir les limites précises ;
- Les « *Enjeux paysagers et enjeux patrimoine naturel* » (volume 3), déclinent, sous forme de fiches pratiques et de cartographies, la politique paysagère du PNR et celle dédiée aux corridors inter ou intra-forestiers, aux chiroptères, et aux amphibiens ; des tableaux de la faune et la flore remarquables du territoire identifient la rareté et les différents niveaux de menace pesant sur les espèces à enjeux ; des fiches relatives aux sites d'intérêt géologique sont également présentées.

Le statut de ces documents est clairement précisé : « *[ces documents] attirent l'attention sur les enjeux et proposent des orientations et/ou actions. Ils n'ont pas vocation à être retranscrits stricto sensu dans les documents d'urbanisme. Ce sont des cartes d'enjeux et de propositions. De par leur précision, ils aident fortement à la compréhension et à la mise en œuvre opérationnelle des dispositions de la Charte.* » Néanmoins, leur identification en tant que volume 2 et volume 3 du rapport composant la charte pourrait créer une ambiguïté sur leur valeur juridique. Leur vocation essentiellement d'appui à la réflexion communale étant clairement affirmée par le volume 1, il semble que l'affirmation graphique de leur statut de document d'accompagnement de la charte serait plus lisible.

L'Ae recommande que l'intitulé et la présentation graphique des documents permettent de mieux distinguer ceux qui constituent la charte proprement dite, tels que prescrits par le code de l'environnement, et ceux qui relèvent des documents d'accompagnement précieux pour sa mise en œuvre comme les « schémas d'orientations urbaines » et les « enjeux paysagers et enjeux patrimoine naturel »

²² S'agissant des schémas d'orientation urbaine, l'avis intermédiaire du ministère de l'environnement sur le projet de charte du PNR rappelle que "la charte ne constitue pas un document d'urbanisme au sens des dispositions du L. 600-1 du code de l'urbanisme. Elle doit donc laisser une marge suffisante aux documents d'urbanisme. Ainsi, bien qu'elle puisse avoir un degré de précision élevé sur certains secteurs à forts enjeux, elle n'a pas vocation à définir les zones constructibles et inconstructibles à l'échelle de la parcelle sur l'ensemble du territoire classé. A cet égard, les précisions apportées en introduction du rapport de charte concernant la portée des schémas d'orientations urbaines et des cartographies des enjeux paysagers apparaissent pertinentes : ils "attirent l'attention sur les enjeux et proposent de orientations et/ou des propositions d'actions. Ils n'ont pas vocation à être retranscrits stricto sensu dans les documents d'urbanisme. Ce sont des cartes d'enjeux et de propositions. De par leur précision, ils aident fortement à la compréhension et à la mise en oeuvre opérationnelle des dispositions de la charte."

1.3 Procédures relatives au renouvellement 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 qui pourraient parfois aussi engendrer des effets négatifs indirects sur l'environnement compte tenu d'arbitrages entre certains enjeux. À ce titre, en vertu de l'article R. 122-17111°, 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 des Hauts de France a saisi l'Ae du CGEDD pour rendre cet avis.

Un projet de charte a été présenté au Conseil national de la protection de la nature, et à la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FNPRF), qui ont rendu chacun un avis dit "intermédiaire". Mais les avis définitifs de ces deux instances, 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. Dans le cas des renouvellements de classement, la FNPRF émet un avis sur le projet de charte lors de l'avis intermédiaire. Le préfet de région rend l'avis d'opportunité.

La procédure applicable à l'adoption de la charte constitutive ou révisée, et au classement ou renouvellement 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.

L'Ae relève que le chapitre décrivant les modalités de la concertation²³ pour l'élaboration de la charte est strictement descriptif. Il tient modestement en une seule page, alors que 150 réunions de concertation ont rassemblé des groupes représentatifs des acteurs du territoire (collectivités, socio-professionnels, partenaires institutionnels et associatifs, habitants). L'évaluation environnementale fournit des indications complémentaires sur les modalités de cette concertation, pour autant, elle ne permet pas de mesurer quelles inflexions majeures elles ont permis. La volonté d'instaurer une concertation renforcée avec les différents acteurs du territoire pour mettre en œuvre la charte est cependant clairement affichée dans de nombreuses dispositions de la charte. Ses modalités, par exemple en termes de formalisation, mériteraient d'être plus clairement présentées, notamment eu égard au nombre d'habitants désormais inclus dans le territoire du PNR.

L'Ae recommande de mieux valoriser l'implication de la population et les nombreuses concertations qui ont présidé à l'élaboration de la nouvelle charte, et d'indiquer quels en ont été les apports les plus significatifs.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

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

²³ Article R. 333-3 II 3° du code de l'environnement " La charte comprend (...) 1° Un rapport déterminant : (...) d) Les modalités de la concertation pour sa mise en œuvre et les moyens pour atteindre les objectifs définis à l'article R. 333-1, le rapport indiquant également les modalités de la concertation organisée à l'occasion de son élaboration"

- la préservation des continuités écologiques,
- la maîtrise de l'urbanisation et en particulier de l'étalement urbain,
- la capacité à concilier les activités notamment agricoles et forestières, avec le respect des écosystèmes, des paysages, et la gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau,
- la maîtrise de la pression touristique et des loisirs de nature sur les écosystèmes à protéger.

Le rapport d'évaluation environnementale identifie les principaux enjeux environnementaux pour chacune des huit composantes environnementales de l'état initial, au terme d'une analyse intéressante des atouts et faiblesses du territoire. Cette méthode *a priori* pertinente pourrait utilement être complétée par une vision transversale des enjeux et par sa confrontation avec les quatre priorités affichées de la charte.

L'Ae a apprécié l'importance accordée par la charte à la mise en place d'une gouvernance structurée. Au travers de chacune des fiches « dispositions », le rôle du syndicat mixte et l'engagement des signataires sont précisés et les autres partenaires sont mentionnés. Le PNR se définit comme « *accompagnateur, coordinateur, initiateur et innovateur* ».

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport environnemental se fonde en grande partie sur la note intitulée « *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 (DEB), le commissariat général au développement durable (CGDD), la Fédération des PNR de France (FNPFR) et l'Association des Régions de France (ARF).

Nonobstant les difficultés méthodologiques inhérentes aux premières évaluations environnementales 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

Conformément à la note MEEM – FNPFR – ARF précitée relative à l'évaluation environnementale des chartes de parcs, le rapport distingue clairement trois niveaux d'articulation.

La Charte s'impose aux documents d'urbanisme et aux règlements locaux de publicité (RLP). L'évaluation environnementale met en avant l'ensemble du travail réalisé pour la production des outils d'appui aux communes (plan de référence, schémas d'orientations urbaines, cartographies des enjeux paysagers, notices, tableaux, etc.) « *pour faciliter sa prise en compte et sa déclinaison dans les documents d'urbanisme locaux, accompagnés d'explications précises sur les modalités de prise en compte* ». Elle souligne en particulier l'importance du travail direct avec les communes du fait que le territoire du Parc n'est que peu couvert par des SCoT, et mentionne les orientations qui devront faire l'objet d'une attention particulière pour la mise en compatibilité.

Deux types de documents s'imposent aux chartes de PNR : les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB) et les schémas

régionaux de cohérence écologique (SRCE)²⁴. Le rapport d'évaluation produit une analyse détaillée de chacun de ces documents pour les mettre en regard des orientations et mesures de la charte. Les objectifs couverts correspondant à l'axe I, et à de nombreuses mesures de la charte. Il conclut à la convergence de nombreuses mesures, même si certaines ne sont pas aussi précises, et à une totale compatibilité. Le rapport d'évaluation environnementale note néanmoins, sans remettre en cause l'analyse globale de cohérence, que les milieux non forestiers devront être plus finement investis et étudiés dans la période de mise en œuvre du projet de Charte.

Concernant l'articulation avec d'autres plans et programmes, l'évaluation environnementale considère qu'il s'agit de documents « *qui ne sont pas liés à la Charte par un lien juridique mais dont il semble intéressant d'analyser l'articulation et la cohérence des orientations* ». L'Ae souhaite nuancer ce propos générique sur la base de deux exemples. Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) s'imposent aux documents d'urbanisme dans un rapport de compatibilité. Aussi l'analyse de la charte au regard de ces documents n'est-elle pas seulement « *intéressante* » mais indispensable afin de vérifier que la charte ne prévoit pas de règles de fond qui mettraient le PLU en difficulté avec cette obligation de compatibilité. On peut citer également, à titre d'exemple, les plans de prévention des risques (PPR), qui constituent des servitudes d'urbanisme annexées aux PLU, l'analyse de compatibilité entre la charte du PNR et les PPR devant dès lors démontrer que les vocations affectées par le plan du parc ne sont pas contradictoires avec les zonages, interdictions d'urbanisme et prescriptions du PPR.

L'évaluation environnementale procède, pour chacun des plans et programmes examinés, à une analyse détaillée de la cohérence avec les objectifs et orientations de ces différents plans et programmes. Elle aboutit ainsi à une qualification d'effets très convergents, ou partiellement convergents. Concernant cette dernière catégorie, il s'agit en fait des points qui ne sont pas de la compétence du PNR ou qui ne relèvent que partiellement du champ d'intervention de la charte, sur lesquels sont proposées essentiellement des mesures d'accompagnement.

L'évaluation environnementale ne détecte aucun effet divergent. Des points de vigilance sont cependant mis en évidence dans la suite du rapport, (partie 4 « Evaluation des incidences », cf. § 2.4 du présent avis), dont certains auraient pu être identifiés dès ce niveau d'analyse²⁵. Des différences de posture ne sont pas illégitimes, la charte constituant un projet transversal de territoire là où d'autres plans et programmes s'intéressent à des approches plus thématiques, néanmoins, l'exercice aurait pu permettre de mieux mettre en avant les équilibres recherchés.

L'évaluation environnementale ne justifie pas pourquoi elle ne traite pas de la cohérence avec certains documents listés par la note MEEM – FNPNR – ARF, relatifs à des enjeux concernant pourtant le territoire du PNR²⁶.

²⁴ Le SRCE Île-de-France a été adopté le 21 octobre 2013 ; le SRCE Picardie élaboré de 2012 à 2015 n'a pas été adopté.

²⁵ On peut relever par exemple l'objectif de restauration des continuités aquatiques, certes visé par la charte comme par les SDAGE et SAGE²⁵ sur le territoire, mais qui trouve dans la charte ses limites avec la nécessaire prise en considération de la préservation des éléments patrimoniaux.

²⁶ L'Ae a relevé : le plan national et stratégie d'adaptation au changement climatique, les plans de prévention des risques naturels (PPRN), technologiques (PPRT) et miniers, les plans et programme pour le paysage et le patrimoine culturel, les schémas national et régional des infrastructures de transport, le plan régional santé-environnement, le programme d'action nitrates, le plan écophyto 2018.

Enfin, une relecture attentive par le syndicat mixte permettra de préciser dans la charte l'effet juridique de certains termes utilisés tels qu'« opposable », « compatibilité ».

L'Ae recommande de compléter l'analyse de l'articulation avec d'autres plans et programmes :

- *en se référant à la liste fournie par la note méthodologique de 2015 (DEB - CGDD - FPNR - ARF) ;*
- *en spécifiant la nature juridique de cette articulation pour chaque plan et programme ;*
- *en complétant s'il y a lieu l'analyse de cohérence des orientations par une analyse de cohérence des zonages.*

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

2.2.1 État initial de l'environnement

L'écriture du chapitre de l'évaluation environnementale consacré à l'état initial, d'une soixantaine de pages, est efficace. Il constitue une synthèse solide d'un ensemble de documents auxquels il renvoie, qui nourrissent la démarche du parc depuis sa création, et dont il actualise certaines données. Il ne se contente pas de dresser un panorama du territoire, mais fournit pour chaque composante environnementale une analyse de ses atouts et faiblesses, et en déduit les principaux enjeux environnementaux pour le PNR en identifiant clairement par un code couleur ceux qui sont jugés prioritaires.

2.2.2 Perspectives d'évolution du territoire, sans le PNR

Le chapitre consacré à l'état initial analyse simultanément les perspectives d'évolution du territoire. Il examine les tendances à l'œuvre, les pressions, et en déduit les risques induits pour le territoire, ou à l'inverse, les évolutions positives probables. Il en déduit également les points d'attention pour le PNR et les zones sensibles²⁷ en indiquant les dispositions de la charte s'y référant en ciblant les actions concrètes à mener par le PNR au regard de leurs caractéristiques et fragilités et en les cartographiant finement dans le plan de référence 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

Pour les besoins de l'évaluation environnementale, un travail spécifique a été réalisé qui complète la présentation par le rapport des modalités d'implication des différents acteurs du territoire dans l'élaboration du projet de charte révisée ainsi que les principaux choix effectués tout au long de la démarche. Bien que l'évaluation environnementale ait été engagée tardivement au regard du processus, pour les raisons précisées en préambule, ce travail de reconstitution et d'explication a été réalisé avec soin. Il souligne en particulier l'importance des neuf commissions de travail

²⁷ Les zones sensibles listées dans la charte : sites d'intérêt écologiques, espaces boisés, corridors écologiques inter ou intra forestiers, espaces agricoles, parcs de loisir et golfs, espaces à vocation hippique, aéroports civils et militaires et zones d'essais, fonds de vallée et réseau hydrographique, enveloppes urbaines et tissus diffus, nouvelles infrastructures déclarées d'utilité publique, zones d'intérêt et de sensibilité paysagère, sites d'intervention prioritaire, grands domaines patrimoniaux, zones d'enjeu pour l'exploitation à ciel ouvert de ressources naturelles.

thématiques, de l'expression des enjeux de l'État et des Régions, et de la mobilisation des éléments d'étude et d'analyse capitalisés notamment depuis 2004.

Ce travail permet en particulier de mettre en lumière :

- les orientations et mesures de la charte qui s'inscrivent essentiellement dans la continuité du programme d'actions de la première charte, et précisant les points de renforcement proposés : préservation du patrimoine naturel, incluant la mise en œuvre des stratégies nationales en faveur de la biodiversité et la prise en compte de la biodiversité ordinaire et domestique, et la maîtrise de l'étalement urbain ; protection des paysages et du patrimoine ; sensibilisation des publics ; intégration du développement durable par les acteurs économiques et promotion d'activités respectueuses des équilibres écologiques (en particulier pour le tourisme, l'installation d'entreprises, les activités agricoles et forestières, et la gestion des carrières) ;
- les points d'inflexion et nouveaux leviers mobilisés par la charte révisée : mise en œuvre et intégration des actions inscrites dans le plan climat énergie territorial (PCET) réalisé en 2011-2012²⁸ ; accompagnement renforcé des communes pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, avec en particulier l'ambition de réussir la densification des tissus bâtis.

L'évaluation environnementale souligne la marge de manœuvre ténue du PNR dans certains domaines, comme le développement économique, l'agriculture et la forêt, où il vise une stratégie d'action fondée sur un partenariat en cours de consolidation. Elle explicite des difficultés qui ont nécessité un travail particulier de clarification et de définition des ambitions sur certains points (ressource en eau, déchets notamment).

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

La méthodologie d'évaluation des incidences environnementales est clairement expliquée, chaque axe et mesure faisant l'objet d'une analyse au regard des composantes environnementales.

La plupart des incidences de la charte sur la biodiversité, les espaces naturels et les continuités écologiques sont, de manière cohérente avec les priorités affirmées, positives, fortes et directes.

Le croisement des effets des 34 mesures avec les 9 composantes environnementales identifiées comme prioritaires au terme de l'analyse de l'état initial met néanmoins en évidence les possibles risques d'incohérence ou de contradiction de la charte. Le travail réalisé répond ainsi précisément aux objectifs d'une évaluation environnementale stratégique, en identifiant les points qui devront faire l'objet d'une vigilance particulière dans la mise en œuvre opérationnelle de la charte. Certaines mesures font ainsi l'objet d'impacts négatifs faibles, directs ou indirects, (dix au total), signalés en orange, ou de points de vigilance (trente-quatre), clairement signalés par une marque V rouge. Ils sont argumentés par des justifications et des commentaires convaincants.

²⁸ L'Ae relève avec intérêt le signalement par un logo spécifique de toutes les dispositions contribuant en tout ou partie au PCET.

Le dossier considère que les impacts négatifs dépendent le plus souvent « *des modalités de mise en œuvre des actions, de leur territorialisation et du contexte infra territorial* ». Par exemple, la mise en œuvre certaines mesures prévoyant notamment le développement d'activités ou de l'accueil de nouvelles populations pourraient s'accompagner d'effets négatifs que le projet de charte n'est pas totalement en mesure de maîtriser.

Certains points de vigilance sont logiquement communs à plusieurs mesures, témoignant d'une analyse croisée ; par exemple : le risque de contradiction entre la protection du petit patrimoine hydraulique et la restauration de continuités écologiques aquatiques. L'Ae considère à cet égard qu'il serait intéressant de faire clairement apparaître le lien entre différentes mesures et d'indiquer en quoi elle sont complémentaires ou pas.

L'Ae recommande de faire apparaître plus clairement les interactions entre différentes mesures de la charte, en mettant en exergue leur complémentarité, ou au contraire leur contradiction potentielle.

De plus, une série de questions-réponses sur les enjeux les plus sensibles, assorties de tableaux spécifiques agglomérant les résultats des effets probables pour chacune des composantes environnementales, permet d'aller plus loin dans l'analyse en présentant les dispositions visant à sensibiliser, à éviter et à réduire les effets probables attendus, et également les mesures de résilience. Cette présentation est, selon l'Ae, de nature à faciliter la compréhension des enjeux majeurs de la charte. L'analyse ne prévoit pas à ce stade de mesures de compensations des impacts.

L'évaluation des effets de la charte repose sur le postulat que toutes les mesures de la charte pourront être mises en œuvre sur le périmètre optimisé. La charte ayant vocation à s'appliquer à un territoire plus large que le périmètre initial, la capacité d'appréciation de l'implication effective des nouveaux acteurs est limitée. Elle ne permet pas encore d'évaluer précisément la capacité opérationnelle de certaines mesures de la charte à éviter et réduire les éventuels effets négatifs d'autres mesures faisant l'objet d'un point de vigilance, en particulier lorsqu'ils sont liés à des projets d'infrastructures et de développement situés à l'extérieur mais à proximité du PNR. Elle ne permet pas d'évaluer non plus si les accords de partenariat ou conventions de gestion prévues seront menés à bien. Ce point renvoie à la nécessité de réalisation des bilans évaluatifs intermédiaires.

L'Ae a noté que l'analyse des mesures de la séquence « éviter - réduire - compenser » (ERC) et les modalités et indicateurs de suivi et d'évaluation du projet de Charte ont été réunis au sein d'une même partie, (chapitre 6.6 de l'évaluation environnementale), ce qui est une présentation inhabituelle, mais intéressante au regard de leur complémentarité.

Un tableau reprend l'ensemble des incidences négatives et points de vigilance et présente les mesures ERC permettant de les anticiper et limiter. Ce tableau nécessite une lecture attentive et il n'indique pas le niveau d'engagement exigé par la charte sur les mesures ERC.

L'Ae recommande de préciser le niveau d'engagement du PNR sur les mesures de la séquence « éviter - réduire - compenser » (ERC).

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le PNR est concerné par 6 sites Natura 2000²⁹, dans leur intégralité ou pour partie, cartographiés dans son plan de référence. Plus de 15,4% de la superficie totale du PNR est inscrit dans un site Natura 2000, soit 13 270 ha. Il s'agit des :

- Forêts Picardes : Massif des Trois Forêts et bois du Roi (ZPS – FR2212005) ;
- Massifs forestiers d'Halatte, de Chantilly et d'Ermenonville (ZSC – FR2200380) qui se recoupe à 95% avec le précédent. Ils ont donc un DOCOB commun ;
- Coteaux de l'Oise autour de Creil (ZSC – FF3300379) ;
- Coteaux de la vallée de l'Automne (ZSC – FR2200566) ;
- Massif forestier de Compiègne (SIC – FR 2200382) et Forêts Picardes : Compiègne, Laigue, Ourscamps (ZPS – FR2212001) dont une très faible partie est aujourd'hui intégrée au périmètre d'extension du PNR.
- Le Site du Marais de Sacy-le-Grand (ZSC – FR2200378).

Le PNR porte l'animation des documents d'objectifs (DOCOB) des deux sites Natura 2000 dont la majeure partie est située dans son périmètre, à savoir les sites des Forêts picardes : massif des Trois Forêts et bois du Roi (ZPS et ZSC) et Massifs forestiers d'Halatte, de Chantilly et d'Ermenonville, et aussi celui des Coteaux de l'Oise autour de Creil, ce qui conduit naturellement à une forte convergence entre les objectifs des DOCOB et les objectifs et mesures de la charte.

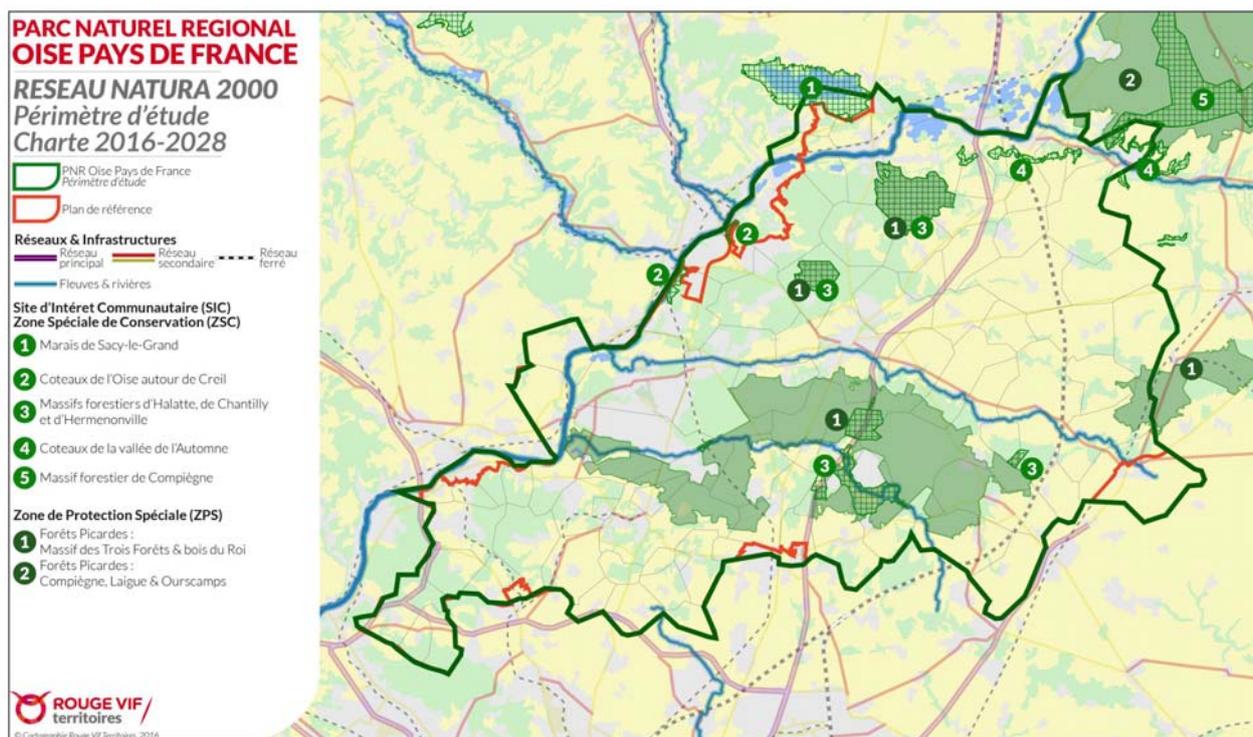


Figure 3 : carte du réseau Natura 2000 dans le PNR Oise Pays de France (Source : évaluation environnementale)

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 » 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).

L'évaluation environnementale souligne à juste titre, selon l'Ae, que l'ensemble de l'axe 1 de la charte devrait participer aux objectifs du réseau Natura 2000 tant pour les sites remarquables que pour la biodiversité dans son ensemble. L'objectif prioritaire de restauration des continuités écologiques, notamment des milieux ouverts et des corridors inter forestiers et de maintien de la biodiversité ordinaire, vise bien à améliorer le nombre et la fonctionnalité des corridors et espaces de connexion entre les différents sites Natura 2000, et, ainsi, à la fonctionnalité du réseau dans son ensemble. De plus, le nouveau périmètre du PNR devrait améliorer les connexions entre les sites, en intégrant les continuités écologiques entre les principaux sites Natura 2000 du territoire et de ceux situés à proximité (Marais de Sacy, Forêt de Compiègne, Massifs des Trois Forêts), et *in fine* l'état des milieux et des espèces.

La charte prévoit que le parc passe une convention de coopération avec le syndicat mixte des Marais de Sacy sur les aspects de patrimoine naturel, d'hydrologie, de continuités écologiques et de pédagogie.

Le dossier note cependant que malgré des incidences globalement très positives, les mesures visant à développer le tourisme et les activités de nature (randonnées, pratiques équestres, chasse, etc.) sont susceptibles de générer une forte fréquentation de ces sites, pouvant notamment entraîner des risques de dérangement de la faune, de piétinement des habitats ou encore de dépôts de déchets.

Le dossier fournit une évaluation des incidences Natura 2000 site par site (description de ses caractéristiques et incidences) qui n'appelle pas d'observation de l'Ae.

2.6 Mise en œuvre et suivi de la charte

En application de l'article R. 333-3 du code de l'environnement, la charte de PNR comporte « *un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard des mesures prioritaires de la charte. Ces dispositifs indiquent la périodicité des bilans* ».

L'évaluation environnementale rappelle que la charte 2004–2015 ne présentait pas à l'origine un dispositif de suivi et d'évaluation formalisé mais qu'un certain nombre d'outils de suivi et d'indicateurs ont été définis au cours de sa mise en œuvre. Le dispositif de suivi et d'évaluation proposé dans la charte 2016–2028 s'appuie sur les outils développés précédemment en les améliorant et, surtout, en construisant un nouveau référentiel de suivi partagé, basé sur des questions évaluatives et à partir des travaux d'un groupe technique constitué d'une vingtaine de personnes associant les équipes et les partenaires du parc. Le nombre de questions évaluatives est volontairement réduit pour les centrer sur les priorités définies dans la charte. Ces questions sont déclinées en sous questions et à chaque sous question sont associés des indicateurs permettant d'y répondre. La démarche d'évaluation environnementale aurait été plus pertinente si, au-delà de cette présentation synthétique, elle s'était davantage attachée à démontrer la bonne construction du dispositif de suivi-évaluation.

L'Ae souligne néanmoins un dispositif particulièrement bien structuré, cohérent avec les priorités et orientations de la charte, qui s'appuie sur un ensemble d'outils et de données produites en régie ou mises en réseau, assorties d'une fréquence d'analyse à 5 ou 10 ans, et à des valeurs de référence. Les tableaux auraient cependant pu plus distinctement faire état de la valeur initiale et

la valeur cible. Elle note également des travaux spécifiques à certaines thématiques³⁰. Le suivi de la charte s'appuiera en outre sur la poursuite et la consolidation de l'observatoire du PNR qui « a vocation à devenir un outil collaboratif et participatif, rassemblant l'ensemble des données et analyses disponibles relatives au territoire du Parc, véritable système d'information territorial ».

Elle relève que les indicateurs de résultats visent toutes les dynamiques du territoire, susceptibles d'intéresser les acteurs, sans identifier spécifiquement ceux pour lesquels l'action de la charte est présumée constituer un levier particulièrement fort. Il semblerait pertinent de mieux différencier les indicateurs qui concernent plus directement les dispositions prioritaires de la charte et l'efficacité du projet de territoire, dont les résultats pourront utilement alimenter les bilans évaluatifs.

L'Ae recommande de distinguer plus clairement les indicateurs relatifs aux dispositions prioritaires de la charte et à l'efficacité du projet de territoire des autres indicateurs retenus, afin de faciliter la réalisation des bilans évaluatifs.

2.7 Le résumé non technique

Le résumé non technique est clair et didactique. Il est fidèle au contenu de la charte et à l'évaluation environnementale proposée. Il manque toutefois une présentation du périmètre d'extension du PNR. Il pourrait être amélioré en l'illustrant à partir de quelques documents cartographiques issus de la charte ou de son plan de référence.

L'Ae recommande d'apporter au résumé non technique les modifications résultant de l'intégration des suites réservées aux recommandations de l'Ae.

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

En raison des pressions sur le territoire, les ambitions, orientations, mesures et dispositions du projet de charte révisée sont clairement axées sur le développement des corridors écologiques sur l'ensemble des forêts du nord-est de la région parisienne depuis la forêt de Montmorency jusqu'à la forêt de Compiègne et au-delà, et sur la maîtrise de l'urbanisation, le parc ayant une responsabilité particulière dans l'aménagement du nord de l'Île-de-France et du sud de la Picardie avec à ses portes le pôle aéroportuaire de Roissy, et les agglomérations de Cergy-Pontoise, Creil et Compiègne. La charte constitue un véritable projet territorial de développement durable et conforte la volonté du PNR de la faire reconnaître comme Agenda 21 local³¹.

Pour l'Ae, la plus grande valeur ajoutée apportée par la nouvelle charte porte sur l'extension du territoire du parc et sur les trois domaines suivants :

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

³⁰ A titre d'exemple : inventaires naturalistes et des zones humides, suivi expérimental de la fonctionnalité des corridors inter forestiers, suivi de l'aménagement des « secteurs agricoles potentiellement urbanisables » identifiés dans les SOU, suivi des espaces déstructurés ou dégradés, évolution des éléments identifiés dans les cartographies des enjeux paysagers, suivi du linéaire des voies fermées à la circulation, etc.

³¹ La France s'est engagée à la conférence de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement à mettre en œuvre l'Agenda 21, programme d'actions pour le 21^e siècle sur le développement durable. Pour le décliner au niveau territorial, un cadre de référence a été validé au niveau interministériel en juillet 2006.

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

La pertinence des mesures concernant les continuités écologiques mérite d'être soulignée de même que les ambitions fortes présentes dans le projet de charte. Cependant la prise en compte des schémas régionaux de cohérence écologique (adopté en Île-de-France, finalisé mais non adopté en Picardie) mériterait d'être déclinée plus explicitement à l'échelle du PNR.

La capacité d'ingénierie du PNR lui permet de porter un niveau élevé d'ambition en matière d'urbanisation : « *limitation stricte de la consommation des espaces naturels du territoire : tout développement urbain ne peut se faire qu'au sein des enveloppes urbaines définies dans la Charte, représentant une consommation potentielle maximale de 250 ha d'espaces naturels pour la durée de la Charte, soit 0,31 % du territoire des 86 communes.* » Au service de cette ambition, le PNR a élaboré des outils très performants et spatialisés d'aide aux collectivités territoriales, les schémas d'orientation urbaine, pour la prise en compte des objectifs de la charte dans leurs documents d'urbanisme et de planification. Les questions sont traitées à l'échelle de chaque commune et non seulement sur ses aspects quantitatifs mais également sur ses aspects qualitatifs avec un travail sur la réhabilitation des centres bourgs et sur le bon positionnement des extensions des agglomérations. Ce travail remarquable sur les SOU mérite d'être souligné, et pourrait utilement être repris par d'autres PNR.

La protection des paysages constitue l'une des missions principales des PNR et c'est une des priorités de la charte. L'Ae note que les paysages peuvent être significativement dégradés par des opérations d'aménagement, portées par différents acteurs extérieurs au territoire, qu'il conviendra de bien identifier pour pouvoir travailler dès l'amont afin de prendre en compte ces enjeux.

L'Ae considère que la charte aurait pu aller encore plus loin sur certaines thématiques en lien avec le développement économique, comme l'eau et l'agriculture, et la lutte contre l'effet de serre, nouvel enjeu pris en compte par le Parc. Cependant, 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 acteurs s'approprient les engagements. Tout en prenant acte de ce que le résultat présenté constitue un équilibre sans doute optimal de ce point de vue, l'Ae souligne que le PNR peut jouer un rôle majeur d'animateur, de démonstrateur et de pionnier susceptible de faire évoluer durablement les comportements.

La ressource en eau est un problème majeur sur le territoire de ce PNR à cause, d'une part, de la consommation locale et de celle des territoires voisins et, d'autre part, des sources de pollution possibles d'origine agricole et industrielle. Elle est bien traitée dans la charte. L'Ae souligne l'intérêt de poursuivre et d'amplifier les actions avec les activités hippiques et les golfs, voire de trouver avec ces acteurs des actions innovantes qui pourraient être répliquées ailleurs.

L'agriculture occupe un tiers environ de la superficie du PNR. Le PNR a la volonté d'aller vers une agriculture de qualité diversifiée pour mieux prendre en compte l'environnement et répondre aux demandes de mise en place de circuits courts et de proximité. Les objectifs présentés par la charte sont intéressants mais les actions concrètes ne sont pas encore clairement définies. Elles nécessiteront un dialogue de qualité avec les représentants des agriculteurs. Là encore des actions

expérimentales aidées par le PNR avec des agriculteurs volontaires pourraient avoir un effet levier important.

La thématique climat qui est nouvelle dans ce projet de charte, ce qui en soi mérite d'être relevé, est traitée de façon très générale alors que le territoire du parc pourrait être un territoire innovant voire expérimental sur de nouvelles filières : par exemple, géothermie, utilisation des boues des STEP, méthaniseurs...L'Ae invite le PNR à se rapprocher de l'ADEME³² pour construire des actions en ce sens.

L'Ae souhaite appeler l'attention du PNR sur la nécessité de mettre rapidement en place un conseil scientifique. Celui-ci pourrait être commun à d'autres parcs du secteur présentant à peu près les mêmes caractéristiques.

Enfin, l'Ae rappelle que l'une des conséquences de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages est que les communes vont pouvoir adhérer en cours de route, ce qui nécessitera de développer de nouvelles modalités plus adaptatives pour la mise en œuvre de la charte.

³² ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie