



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 l'Aubrac (12-15-48)

n°Ae : 2016-111

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 25 janvier 2017, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la charte du PNR de l'Aubrac (12-15-48).

Etaient présents et ont délibéré : Fabienne Alag-Dhuisme, Christian Barthod, Marc Clément, François Duval, Sophie Fonquernie, Thierry Galibert, Philippe Ledenvic, Serge Muller, François-Régis Orizet, Thérèse Perrin, Mauricette Steinfeldler, 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 remettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Etait absent ou excusé : François Letourneux.

N'a pas participé à la délibération en application de l'article 9 du règlement intérieur : Barbara Bour-Desprez.

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président du Conseil régional d'Occitanie, le dossier ayant été reçu complet le 31 octobre 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 7 novembre 2016 :

- la ministre chargée de la santé,
- le préfet de l'Aveyron, et a pris en compte sa réponse en date du 15 décembre 2016,
- le préfet du Cantal, et a pris en compte sa réponse en date du 19 décembre 2016,
- le préfet de la Lozère, et a pris en compte sa réponse en date du 7 décembre 2016.

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 7 novembre 2016 :

- le préfet d'Occitanie (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement, et du logement), et a pris en compte sa réponse en date du 20 décembre 2016,
- le préfet d'Auvergne-Rhône-Alpes (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement, et du logement).

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 l'opportunité du plan ou du document 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.

Aux termes de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, la présente consultation de l'Ae est prise en compte lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan-programme.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

Cet avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de charte du Parc naturel régional (PNR) de l'Aubrac (12-15-48), en cours de création. Ce projet a été élaboré par le syndicat mixte d'aménagement et de gestion de préfiguration du PNR, la prescription de la charte ayant été engagée par une délibération motivée des conseils régionaux de Midi-Pyrénées, de Languedoc-Roussillon et de Rhône-Alpes en 2012.

Les documents fournis montrent un travail très complet et traduisent la forte volonté du syndicat mixte d'associer étroitement les acteurs du territoire à l'élaboration de la charte, et de démontrer, par les actions déjà engagées, la plus value d'un PNR pour ce territoire dynamique et fortement identitaire. Néanmoins, l'ampleur et l'ambition louable des champs thématiques de cette première charte, au regard des moyens actuellement prévisibles, induisent un risque de non atteinte de certains des objectifs, auquel il conviendra d'être attentif.

Les principaux enjeux environnementaux de la charte, identifiés par l'Ae, concernent la pérennisation d'un mode d'exploitation agricole original et fragile qui a contribué à façonner une grande partie de la richesse écologique et culturelle du territoire ; la conservation et la mise en valeur du paysage naturel et culturel, fortement identitaire ; la protection de la biodiversité remarquable et ordinaire, et le maintien et la remise en bon état des connectivités écologiques ; la protection de la ressource en eau ; la maîtrise de la pression touristique et des sports de nature sur les écosystèmes à protéger ; le maintien d'équilibres démographiques fragiles qui conditionnent la viabilité des diverses activités économiques en équilibre environnemental avec le territoire, et l'entretien des paysages. Par ailleurs l'Ae identifie comme une vraie valeur ajoutée la gouvernance coordonnée d'un territoire éclaté entre trois départements, deux régions et huit intercommunalités, dans un contexte où les actions, y compris celles concernant l'environnement, se ressentent d'une forte complexité administrative.

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 :

- mieux justifier les motifs pour lesquels le contenu des cinq mesures considérées localement comme les plus sensibles a été arrêté au regard des autres options possibles ;
- traduire les points de vigilance portant sur les activités identifiées comme présentant des risques pour l'environnement, dans des cahiers des charges environnementaux pour la mise en œuvre des mesures ;
- clarifier aussi rapidement que possible et pour chaque mesure le rôle attendu des intercommunalités ;
- distinguer plus clairement les indicateurs relatifs aux dispositions prioritaires de la charte et à l'efficacité de l'action du parc pour porter le projet de territoire ;
- mieux identifier les ambitions de la charte à mi-parcours, notamment en essayant de mieux articuler les questions évaluatives avec les indicateurs, et en fixant, pour les plus importants d'entre eux, des objectifs quantifiés pour l'évaluation à mi-parcours.

L'Ae a fait par ailleurs d'autres recommandations, précisées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du projet de charte du parc naturel régional (PNR) de l'Aubrac (12-15-48), d'une durée de 15 ans. Ce projet de création, qui a été initié en 2002 est porté par un syndicat mixte de préfiguration du PNR (créé en 2014 pour prendre le relais d'une association), agissant par délégation des conseils régionaux concernés, celui d'Occitanie étant chef de file. Il a fait l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

L'Ae doit analyser la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de charte du PNR. Pour éclairer certaines de ses recommandations, l'Ae a fait précéder ses deux analyses par une courte présentation du projet de charte, 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 chartes des 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 un projet négocié, qui 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 (alors que c'est le cas pour un coeur 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* »². L'évaluation environnementale est l'occasion d'évaluer en quoi les mesures préconisées par la charte du PNR sont adaptées et suffisantes 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 environnementale et à s'engager sur leur prise en considération (§ 2 du présent avis), fondements de son approche de la prise en compte de l'environnement par la charte (§ 3 du présent avis). A ce stade de la procédure, 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.

² 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.* »

L'Ae a pris en compte :

- le fait qu'il s'agit d'une des toutes premières chartes de PNR soumises à évaluation environnementale, dans un contexte où le syndicat mixte, comme celui des 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. 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 ne sont pas encore précisément connus, même s'il semble acquis (selon les informations données oralement aux rapporteurs) que les effectifs de l'équipe actuelle devraient rester stables.

1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte

C'est en 2003, et sur la base des grandes orientations prises par la Conférence Régionale d'Aménagement du Territoire du 8 mars 2002, que le Syndicat mixte des Communes de l'Aubrac Aveyronnais a décidé officiellement de solliciter auprès de la Région Midi-Pyrénées et du département de l'Aveyron, la création d'un Parc Naturel Régional. L'étude de faisabilité date de 2007, et la création d'une "association d'émergence" pour porter le projet, sur la base d'un périmètre d'étude alors étendu à 107 communes, de 2011.

Le territoire actuellement proposé au classement suit les contours du "massif" de l'Aubrac, ceinturé par les vallées de la Truyère, du Lot et de la Colagne. Il se caractérise par sa cohérence physique et hydro-morphologique, par la qualité du patrimoine naturel et paysager, et par une forte identité culturelle³. Il jouxte les PNR des Volcans d'Auvergne au nord et des Grands Causse au sud, offrant ainsi une continuité appréciable pour la préservation de territoires remarquables.

Le périmètre d'étude du PNR de l'Aubrac s'étend sur 228 780 ha⁴ au nord du département de l'Aveyron, au sud du Cantal et au nord-ouest de la Lozère, et concerne 33 318 habitants. Il regroupe actuellement 74⁵ communes, dont 69 adhèrent au Syndicat mixte de préfiguration⁶, les 5 communes restantes étant toutes situées en Lozère.

³ Ce périmètre suit les recommandations faites lors de l'avis d'opportunité prévu par le code de l'environnement. Mais l'Ae note que la première proposition prenait également en compte une vingtaine d'autres communes "périphériques" dont l'économie et une partie de l'identité culturelle sont historiquement liées à l'Aubrac, et qui se sentent partager une "communauté d'avenir" avec l'Aubrac.

⁴ Aveyron : 109 800 ha ; Cantal 30 938 ha ; Lozère : 88 042 ha

⁵ Au départ 82 communes avec une évolution à 74 à partir du 1er janvier 2017, à la suite de fusions

⁶ 30.09.2016



Figure 1 : carte hydrogéomorphologique de l'Aubrac (charte, page 23)

Malgré la cohérence indéniable de ce territoire essentiellement rural, son extension sur trois départements et sur deux régions (Occitanie et Auvergne – Rhône–Alpes) constitue un important facteur de complexité et induit un important enjeu de transversalité en termes de gouvernance.

L'historique du projet, qui a conduit à réduire le nombre des communes, explique l'attention particulière portée par le syndicat mixte de préfiguration à proposer un statut de "commune associée" à une vingtaine de communes (Cf. 1.1 et 1.2.3), et le statut de "ville–porte" à Marvejols et Saint–Chély–d'Apcher. Ce point est mentionné dans la Charte (page 20), mais n'est pas développé, ce qui ne permet pas bien au public de comprendre les caractéristiques propres à ces deux statuts.

L'Ae relève qu'avant même l'attribution effective du label, la dynamique du Syndicat mixte et des acteurs du territoire s'est traduite par l'engagement, depuis 2012, de nombreuses actions préfigurant clairement le mode de fonctionnement souhaité pour le PNR, avec la volonté "d'anticiper, d'agir et d'innover" sur le territoire du futur parc.

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. »

La structuration du projet de charte⁷ 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 un rapport sur la genèse et les fondements du projet de charte (reposant sur un diagnostic territorial très approfondi, qu'il n'est pas prévu de faire figurer dans le dossier mis à l'enquête publique), des développements sur la gouvernance, l'organisation institutionnelle et la portée de la charte et un chapitre relatif aux mesures de la charte. Il est accompagné d'un plan du parc et d'annexes.

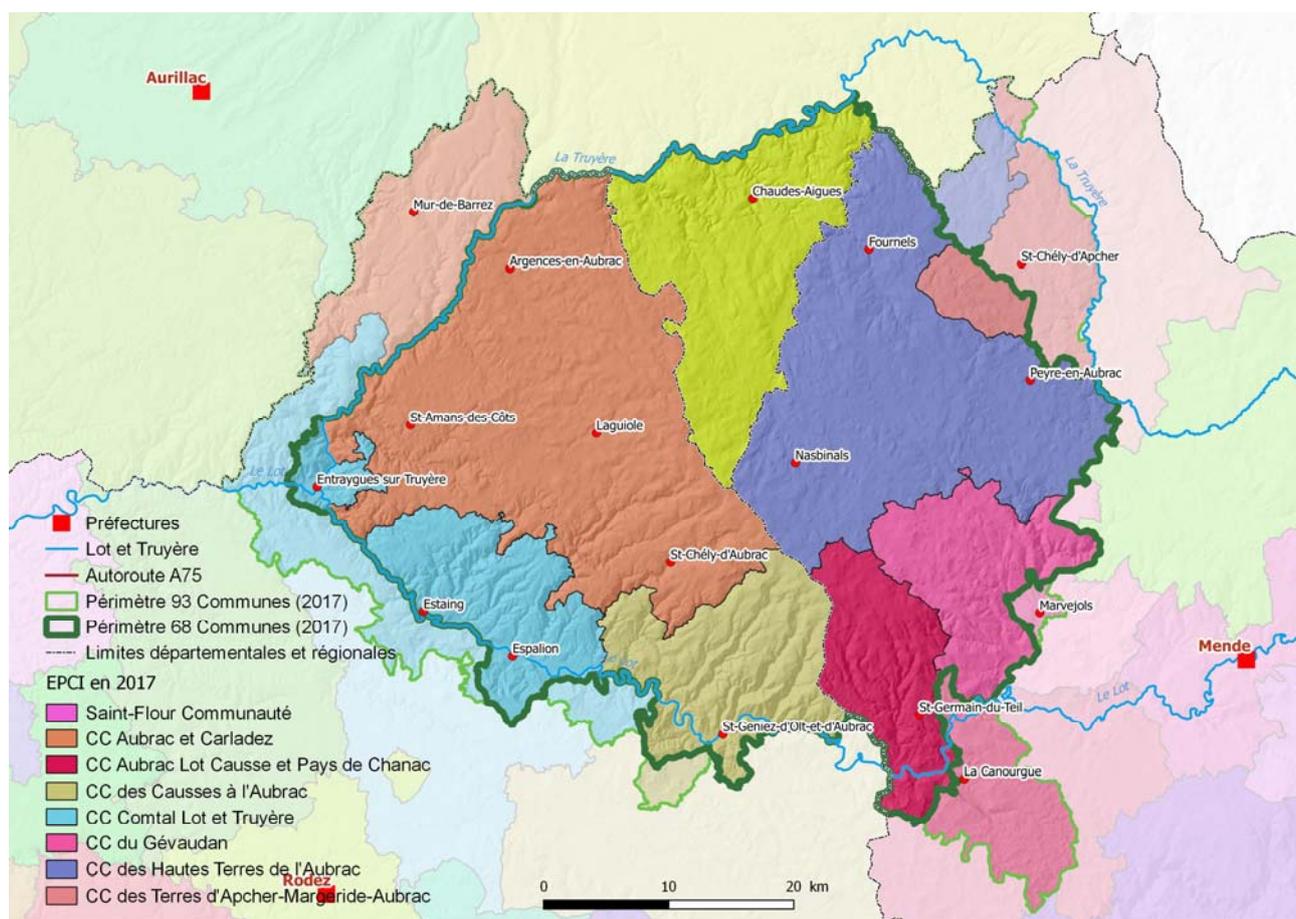


Figure 2 : carte des communautés de communes présentes au 1er janvier 2017 sur le territoire du projet de PNR (communiquée par le syndicat mixte de préfiguration)

L'état initial du rapport d'évaluation environnemental synthétise le diagnostic territorial établi en prenant en compte la totalité des 82 communes du périmètre d'étude (situation de 2014, avant les fusions de communes). Il met en exergue les différentes spécificités et enjeux de ce territoire.

⁷ Le code de l'environnement (article L. 333-1) a porté la durée des chartes de PNR à quinze ans en 2016.

L'Ae retient de cet état initial :

- une forte unité économique territoriale, avec une prédominance de l'élevage bovin marqué par des labels liés à la qualité de la race Aubrac⁸, mais qui souffre d'un cloisonnement administratif dû au grand nombre de collectivités impliquées ;
- ~~mais~~ un enjeu majeur de maintien de la population et donc le besoin d'activités notamment agricoles et touristiques, de services et d'aménagement durable de l'espace pour garantir l'attractivité du territoire ;
- une identité paysagère forte et reconnue ;
- des richesses naturelles remarquables, géologiques et biologiques, ces dernières étant caractérisées notamment par le poids des systèmes agro-pastoraux, des zones humides et tourbières qui comportent des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire ;
- des patrimoines matériels et immatériels remarquables, dont le chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle reconnu par l'UNESCO.

1.2.1 Les principes fondateurs de la charte

Le projet de charte est conçu comme une "feuille de route " du territoire pour les quinze années de vie de la charte⁹. Ce projet de développement durable de l'Aubrac repose sur trois fondements :

- la préservation, la gestion et la valorisation des patrimoines naturel et culturel ;
- la pérennité d'une dynamique économique locale ;
- le renforcement de la qualité de vie.

1.2.2 Le projet de charte

D'une façon générale, le document s'organise autour de quatre axes stratégiques :

- le premier pilier de cette structuration est l'axe transversal " Construire "l'Aubrac de demain : viser l'équilibre territorial par le partage et la coopération, l'éducation et la transmission" ; les trois orientations illustrent clairement les priorités du syndicat mixte issues du diagnostic territorial¹⁰ ;
- axe 1 : Renforcer l'exceptionnelle identité de l'Aubrac par la préservation et la valorisation de ses patrimoines ;
- axe 2 : Conforter la dynamique économique "Aubrac" par la valorisation durable de ses ressources ;
- axe 3 : "Mieux vivre ensemble en Aubrac" : garantir la qualité de vie et l'aménagement durable de ses espaces.

⁸ IGP (Indication géographique protégée) "Fleur d'Aubrac", Label Rouge "Boeuf fermier Aubrac, AOP (Appellation d'origine protégée) "Fromage de Laguiole"

⁹ Le syndicat mixte met en avant la durée de la charte pour justifier notamment une approche très large du champ d'intervention de la charte, en excipant de la difficulté à cibler les actions quand il est nécessaire d'anticiper toutes les évolutions à quinze ans.

¹⁰ 1. Préparer l'Aubrac de demain grâce à une gestion décloisonnée de l'espace, des patrimoines et des activités
2. Favoriser un usage partagé et un équilibre spatio-temporel des activités du territoire
3. Partager et diffuser les valeurs du projet de territoire.

Dans ce cadre, la charte est déclinée en 14 orientations, et 37 mesures opérationnelles dont certaines identifiées comme prioritaires, déclinées en dispositions (elles-mêmes présentées sous forme d'items dont la description est plus ou moins concrète et illustrée). Le champ couvert est extrêmement large, davantage que dans les chartes que l'Ae a eu à connaître (*cf.* chapitre 3).

La présentation fait preuve d'un effort didactique notable pour faciliter la lecture de la charte, tout en étant parfois visuellement un peu "touffue" (utilisation de pictogrammes, renvoi à l'agenda 21, transversalité des entre mesures et dispositions).

L'Ae note que l'identification de ce qui constitue les mesures prioritaires n'est pas immédiatement accessible au lecteur qui ne prêterait pas assez d'attention à la mention qui surmonte le numéro de la mesure. L'Ae considère ainsi que la présentation retenue aurait mérité de mieux distinguer les mesures considérées comme stratégiques, c'est à dire celle qui sont déterminantes au regard de l'action du parc et sur laquelle la réussite du parc pourra être évaluée. Les engagements des signataires de la charte, comme ceux des partenaires associés, sont toutefois assez clairement identifiés pour chacune des mesures. La typologie adoptée pour caractériser le positionnement du Syndicat mixte : chef de file, coordonnateur, partenaire, prescripteur, est à ce titre intéressante.

Le plan de parc prévu par le code de l'environnement est composé d'un plan d'ensemble au 1 : 85 000^e des zonages traduisant la vocation du territoire et de trois encarts portant sur des thématiques phares¹¹. Le lien avec le rapport est étroitement établi puisque la légende est déclinée par orientations et qu'il localise les enjeux, et les actions opérationnelles. Il est utilement accompagné d'un guide de lecture (page 41).

1.2.3 Procédures relatives au classement en PNR

Les chartes des parcs naturels régionaux constituent, selon les termes de la directive européenne « 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. L'article R. 122-17¹¹ dispose que 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. La présidente du conseil régional d'Occitanie (région chef de file) a saisi l'Ae du CGEDD pour rendre cet avis.

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.

Le préfet de région Midi-Pyrénées (alors préfet coordinateur) a rendu un avis d'opportunité en février 2013. Pour se conformer à cet avis, le syndicat mixte a relancé une nouvelle concertation qui a abouti à une réduction du périmètre d'étude initial (nouveau périmètre approuvé par les trois régions en décembre 2013¹²) et à l'engagement de collaborations avec les 25 communes exclues du nouveau territoire proposé au classement. Il est prévu de leur proposer un statut de "communes associées", afin de maintenir les liens historiques et économiques entre elles et le

¹¹ 1. Espaces naturels préservés et qualité écologique ; 2. Stratégie paysagère ; 3. Vocations agricoles.

¹² 82 communes : 33 en Aveyron, 12 dans le Cantal, 37 en Lozère

territoire de projet et de leur permettre de participer à certaines actions qui seront engagées dans le cadre de la mise en œuvre de la charte du futur parc.

Le premier avant-projet de charte a été présenté au Conseil national de la protection de la nature (CNPN), et à la Fédération nationale des parcs naturels régionaux de France (FNPRF), qui ont rendu chacun un avis dit "intermédiaire" en 2016. 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.

L'Ae recommande d'indiquer plus précisément quels sont les apports les plus significatifs du nouveau projet de charte, et comment il a répondu aux observations des avis intermédiaires rendus par le CNPN et la FNPNR.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

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

- la pérennisation d'un mode d'exploitation agricole original et fragile, qui a contribué à façonner une grande partie de la richesse écologique et culturelle du territoire ;
- la conservation et la mise en valeur du paysage naturel et culturel, fortement identitaire, qui sera un des tous premiers enjeux à prendre en compte pour évaluer la réussite du PNR ;
- la protection de la biodiversité remarquable et ordinaire, et le maintien et la remise en bon état des connectivités écologiques, y compris avec les réservoirs biologiques environnant le PNR ;
- la protection de la ressource en eau ;
- la maîtrise de la pression touristique et des sports de nature sur les écosystèmes à protéger ;
- le maintien d'équilibres démographiques fragiles qui conditionnent la viabilité des diverses activités économiques en équilibre environnemental avec le territoire, et l'entretien des paysages.

Par ailleurs, l'Ae identifie comme une vraie valeur ajoutée la gouvernance coordonnée d'un territoire caractérisé par une forte complexité administrative, car éclaté entre trois départements, deux régions et huit intercommunalités.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Nonobstant les difficultés méthodologiques inhérentes aux premières évaluations environnementales de charte de PNR, le rapport environnemental suit le cadre réglementaire prescrit, et il est de lecture facile.

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

Le rapport d'évaluation environnementale précise d'emblée que "*l'élaboration du diagnostic territorial et du projet de Charte du PNR de l'Aubrac a largement été guidée par d'autres documents de planification*". La méthodologie d'élaboration des mesures a pris très explicitement en compte cette dimension (documents de planification qui s'imposent à la charte et documents

auxquels la charte s'imposera) comme une donnée contraignante. Dans ce contexte, l'analyse par le rapport d'évaluation est succincte, et met en relation les différentes planifications concernant le territoire avec les mesures qui articulent les ambitions de ces planifications avec la charte. Même si cette partie est très significativement plus courte que dans d'autres évaluations environnementales de projets de chartes de PNR, l'Ae n'a pas identifié de problème de compatibilité oublié ou mal analysé.

Pour l'Ae, le point marquant de ce diagnostic d'articulation avec les autres documents de planification réside dans l'enjeu de la cohérence avec les documents d'urbanisme : actuellement, parmi les 82 communes du périmètre d'étude, 46 communes appliquent le règlement national d'urbanisme (RNU), 20 communes disposent d'une carte communale, et les 16 plus importantes en termes démographique et économique ont un POS ou un PLU. Sur la base des échanges oraux avec les rapporteurs, l'Ae s'interroge sur l'actualité et la faisabilité de la mesure prioritaire n°30 qui envisage¹³ l'option d'un SCoT de l'Aubrac, compte tenu notamment de la nouvelle carte des intercommunalités au 1^{er} janvier 2017. Il conviendra de clarifier les choix des deux grandes intercommunalités du plateau de l'Aubrac : SCoT unique porté par le syndicat mixte, deux SCoT, PLUi ayant les effets d'un SCoT¹⁴, etc... Quoi qu'il en soit, l'implication de l'équipe du syndicat mixte dans un accompagnement des SCoT ou PLUi sera nécessairement très consommateur de temps et d'énergie à l'échelle des huit intercommunalités. L'Ae apprécie dans ce contexte l'option de création d'un "atelier d'urbanisme rural et paysager" pour aider notamment à garantir une bonne articulation avec la charte, mais souligne l'enjeu d'y associer très précocement les huit intercommunalités.

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

2.2.1 Etat initial de l'environnement

Pour présenter de manière synthétique l'état initial, le rapport d'évaluation des incidences est adossé à un travail considérable et de grande qualité portant sur le diagnostic du territoire et des activités qui y sont menées. Les documents correspondants, bien que non communiqués à l'Ae dans la saisine officielle, ont été mis à la disposition des rapporteurs qui y ont trouvé ponctuellement des réponses précises à certaines questions. Bien qu'il ne soit pas obligatoire de mettre le diagnostic dans le dossier d'enquête publique, et que le volume important n'en rende pas l'accès facile, il pourrait être utile d'indiquer clairement l'adresse du site Internet où il est consultable, afin de permettre d'une part la recherche d'informations plus précises que ce qui figure dans le dossier mis à l'enquête publique, mais aussi de montrer au public la qualité et le niveau de détail du travail mené pour élaborer la charte. Néanmoins, la présentation qui en est faite dans le rapport d'évaluation environnementale, en complément de la courte présentation dans la charte, suffit à bien comprendre l'essentiel des points qui conditionne les choix de la charte.

¹³ "Porter un projet de SCoT à l'échelle du territoire du Parc, s'assurer de sa cohérence avec les autres projets de SCoT, ou participer à l'élaboration des projets portés par d'autres collectivités, dans une logique « inter-SCoT », pour s'assurer de la prise en compte des enjeux du territoire et des besoins spécifiques de ses habitants"

¹⁴ L'article 129 de la loi ALUR, tout en précisant qu'un SCoT ne peut porter sur un seul EPCI, maintient la possibilité de PLUi ayant les effets d'un SCoT : « Sans préjudice des dispositions de l'article L.123-1-7, il ne peut être arrêté de périmètre de SCoT correspondant au périmètre d'un seul EPCI à compter du 1er juillet 2014 » (L. 122-3).

L'Ae recommande de mettre à disposition du public l'adresse du site Internet où le diagnostic est consultable.

2.2.2 Les perspectives d'évolution du territoire sans le PNR

Bien que ce point en terme de gouvernance dans un contexte administratif complexe ne soit jamais développé et apparaisse en filigrane derrière beaucoup d'analyses de la charte et du rapport d'évaluation environnementale, l'Ae estime que la rédaction, notamment du point B.II.8.1., ne permet pas suffisamment de comprendre la forte valeur ajoutée du projet de PNR par rapport aux perspectives d'évolution du territoire sans le PNR. Les modalités de gouvernance et la capacité à promouvoir une coordination et des approche cohérentes et harmonisées sont au coeur des différences entre une évolution sans PNR et la création du PNR. L'enjeu pratique de cette remarque doit certes être tempéré par le fait que tous les acteurs locaux en ont une vive conscience, et qu'il peut être délicat de formuler explicitement tous les handicaps d'un territoire à forte identité partagée, mais confronté à la division administrative.

A partir d'exemples concrets, les rapporteurs ont été informés des difficultés pouvant découler séparément ou simultanément :

- d'approches et de pratiques différentes dans chaque entité administrative (région, départements) ;
- du fait qu'à l'échelle de chaque département, certains problèmes spécifiques au territoire peuvent ne pas atteindre une importance suffisante pour justifier une prise en charge adaptée au contexte local, et ceci quelle que soit l'incontestable bonne volonté, vis-à-vis de l'Aubrac et des acteurs de ce territoire, des responsables raisonnant dans un cadre qui dépasse largement l'Aubrac.

L'approche du rapport d'évaluation environnementale a choisi de raisonner sur les perspectives d'évolution probable de l'environnement en l'absence de PNR à partir de la grille "atouts, faiblesses, opportunités et menaces", en privilégiant, thématique par thématique, ces deux derniers points. Cette analyse appréhende de manière assez pertinente l'évolution possible du territoire en l'absence de PNR. Néanmoins l'Ae considère que l'enjeu de la gouvernance est majeur dans la manière de caractériser la valeur ajoutée du projet de PNR : les opportunités et menaces identifiées doivent aussi être croisées avec l'enjeu de la gouvernance.

Cet enjeu, bien présent dans les analyses des promoteurs du PNR, explique très probablement que, sans attendre la création officielle du PNR, différentes instances délibératives et consultatives caractéristiques d'un PNR en fonctionnement aient été créées par anticipation. Les rapporteurs ont constaté que, toutes choses égales par ailleurs, le syndicat mixte de préfiguration organise d'ores et déjà son fonctionnement et ses modalités d'intervention par projets selon la logique opérationnelle d'un PNR déjà créé, avec un dynamisme remarquable. Ils ont été informés du rôle stratégique d'ores et déjà assumé notamment par le Conseil de développement durant tout le processus de création. Par ailleurs, l'Ae note que certaines initiatives déjà prises par le syndicat mixte, *a priori* peu habituelles à l'échelle d'un PNR (par exemple, l'implication dans la lutte contre les campagnols terrestres), s'expliquent par le besoin identifié par tous les acteurs concernés d'une approche innovante et coordonnée entre trois départements, qu'il a été demandé au syndicat mixte d'animer. C'est également dans ce sens que le syndicat mixte a présenté deux projets agro-environnementaux et climatiques (PAEC), notamment pour harmoniser les approches

entre sites Natura 2000 de deux régions administratives, présentant cependant les mêmes caractéristiques, et qu'il porte un programme Leader¹⁵ «Aubrac, Olt, Causse».

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

Il est fait référence à la décision fondatrice du 8 mars 2002 en faveur d'un PNR, plutôt que d'un pays, lors de la "conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire". Il n'est pas donné plus d'explications permettant au public de comparer les atouts et les inconvénients respectifs des deux options au regard des caractéristiques majeures du territoire et des activités, et des besoins identifiés lors de la phase de diagnostic. Par ailleurs, l'option d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) a émergé plus récemment (2014). Il est certes compréhensible que l'option prise en 2002 soit poursuivie, dès lors que les termes du choix de 2002 sont explicités, mais le public ne peut actuellement pas comprendre de manière satisfaisante les avantages et inconvénients comparés du PNR par rapport aux options pays et PETR, et les raisons qui justifient encore aujourd'hui l'option du PNR.

L'Ae recommande d'expliquer les avantages et les inconvénients respectifs des options PNR, pays et pôle d'équilibre territorial et rural, en prenant notamment en compte les analyses qui ont présidé à la décision de 2002 en faveur d'un PNR.

Concernant la justification des options prises pour définir précisément certaines mesures considérées localement comme sensibles, l'Ae estime nécessaire, pour la complète information du public, de présenter les raisons qui ont conduit le bureau du comité syndical, le 5 octobre 2015, à arrêter le contenu des cinq mesures suivantes, en expliquant et critiquant les alternatives envisageables : 1) Mesure 5 : Vers une offre territorialisée d'activités de pleine nature (Loisirs motorisés) ; 2) Mesure 15 : Mieux prendre en compte les paysages dans l'action, au quotidien (Publicité) ; 3) Mesure 18 : Consolider l'identité agro-sylvo-pastorale en luttant contre les déséquilibres écologiques (Faune sauvage) ; 4) Mesure 27 : Développer les énergies renouvelables en respectant les enjeux patrimoniaux et socio-économiques (Énergies) ; 5) Mesure 30 : Accompagner les filières exploitant les ressources minérales (Carrières).

L'Ae note l'importance de l'Orientation 3 (Sauvegarder la qualité et la cohérence paysagère de l'Aubrac), pour agir en faveur des paysages remarquables, mais aussi pour prendre en compte les paysages dans l'action au quotidien. Le paysage est en effet incontestablement une dimension phare de l'identité du territoire, mais les différentes unités paysagères de l'Aubrac sont trop rapidement définies et caractérisées, en renvoyant à un atlas des paysages à réaliser. Concernant le sujet sensible des éoliennes industrielles, l'Ae note que le bureau du comité syndical s'est majoritairement prononcé le 5 octobre 2015 en faveur de l'option 2 suivante : "*Sur l'Aubrac Cantalien et Aveyronnais (hors Saint-Geniez-d'Olt et Sainte-Eulalie-d'Olt, ces deux communes étant en zone favorable) et sur le plateau ouvert et sur le plateau fermé de l'Aubrac Lozérien, le*

¹⁵ Le Syndicat mixte de préfiguration du PNR a obtenu la gestion du programme européen LEADER 2014-2020 (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) sur ce territoire plus vaste que le territoire du projet de PNR, et anime à ce titre le Groupe d'Action Locale « Aubrac, Olt, Causse » (communément appelé GAL) en charge de son pilotage.

développement de l'éolien industriel est considéré comme incompatible avec les objectifs de préservation des paysages identitaires de l'Aubrac". Néanmoins, cette affirmation n'est pas assez justifiée et argumentée dans le rapport d'évaluation environnementale, au regard notamment des caractéristiques paysagères développées par la charte, du schéma régional éolien de Languedoc-Roussillon et des servitudes aéronautiques pour la défense nationale (simplement mentionnées, sans l'argumentation technique afférente). Il convient en outre d'expliquer l'appréciation faite sur les cas particuliers de Saint-Geniez-d'Olt et Sainte-Eulalie-d'Olt au regard de la formulation finalement retenue par la charte¹⁶.

L'Ae recommande de mieux justifier les motifs pour lesquels le contenu des mesures considérées localement comme les plus sensibles (n° 5, 15, 18, 27 et 30) a été arrêté au regard des autres options possibles, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement.

2.4 Analyse des effets probables de la mise en œuvre du projet de charte sur l'environnement, et mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts

L'analyse menée dans le chapitre D apprécie de manière très positive les incidences de la charte sur l'environnement, tout en montrant que certaines mesures peuvent néanmoins présenter des risques d'incidences négatives sur l'environnement, via des pratiques qui seraient inadaptées, mais aux effets temporaires, car a priori maîtrisables dans le cadre de la mise en œuvre de la charte. Il s'agit essentiellement des mesures qui ont trait aux activités suivantes : tourisme, exploitation des ressources minérales, agriculture et sylviculture, et production d'énergies renouvelables. Le rapport ne propose pas de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation, mais insiste sur des points de vigilance d'ordre général, dans deux directions :

- anticiper et éviter des reports de pression sur les territoires environnants le PNR, ce que la politique d'association de communes situées en périphérie semble permettre ;
- accompagner les acteurs porteurs de mesures susceptibles d'effets négatifs, dans l'adaptation de leurs pratiques, et suivre attentivement les indicateurs du tableau de bord qui concernent les activités présentant de tels risques.

L'Ae note qu'il s'agit essentiellement d'activités concernées par des mesures prioritaires et partage l'analyse qui identifie ces mesures et privilégie une mise en vigilance les concernant, mais elle peine à identifier, dans les indicateurs proposés dans le tableau de bord, ceux qui permettraient de déceler précocement un début de concrétisation de certains des effets négatifs potentiels redoutés (voir point 2.7). La question semble dès lors prioritairement renvoyer à la définition d'un cahier des charges environnemental des mesures dans lesquelles le syndicat mixte et/ou les partenaires avec lesquels il contractualise s'engagent.

L'Ae recommande de traduire les points de vigilance portant sur les activités identifiées comme présentant des risques pour l'environnement, dans des cahiers des charges environnementaux

¹⁶ "Considérant les enjeux de préservation du patrimoine paysager de l'Aubrac, les Schémas Régionaux Éoliens (cf. carte en fin de mesure) et les résultats de l'« Etude des sensibilités paysagères et naturalistes au regard de l'éolien industriel en Lozère » (DDT de la Lozère - 2011), le développement de l'éolien industriel est considéré comme incompatible avec les objectifs de préservation des paysages identitaires de l'Aubrac, sur l'intégralité du périmètre du Parc proposé au classement (cf. carte en fin de mesure)."

pour la mise en œuvre des mesures dans lesquelles le syndicat mixte et/ou les partenaires avec lesquels il contractualise s'engagent.

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 l'aptitude opérationnelle de certaines mesures de la charte à garantir la maîtrise des éventuels effets négatifs, s'agissant de mesures identifiées comme méritant une vigilance particulière. S'il s'agissait 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 territoire du projet de PNR est concerné par sept sites Natura 2000, couvrant près d'un quart de sa superficie. Il est à noter que la délimitation de certains sites sur le haut plateau de l'Aubrac, et certaines spécificités de leur approche de gestion tiennent essentiellement à la division du territoire entre trois régions administratives au moment de leur délimitation. Le syndicat mixte est structure animatrice sur quatre sites (ZPS des gorges de la Truyère ; ZSC du plateau central de l'Aubrac aveyronnais ; ZSC Lot-Truyère-Goul ; ZSC de l'Aubrac). La charte positionne le syndicat mixte en situation de coordinateur (gestion, animation, communication, sensibilisation et suivi), de promotion des approches qui peuvent être mutualisées (notamment dans le domaine de la connaissance) et de veille sur la cohérence inter-sites des actions engagées (Cf. l'approche des PAEC susmentionnés, qui conditionne la mise en place des mesures agri-environnementales). Concernant Natura 2000, l'Ae identifie clairement la valeur ajoutée possible de la charte en terme de gouvernance et de mutualisation (COPIL, DOCOB, structures animatrices, PAEC...), dans la logique souhaitée par la direction de l'eau et de la biodiversité, mais dans sa rédaction actuelle le projet de charte n'est pas explicite à ce sujet.

Le chapitre D.IV, consacré à l'évaluation des incidences Natura 2000, rappelle la liste des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation des sites, et présente les mesures qui concourent à l'atteinte des objectifs figurant dans les documents d'objectifs (DOCOB) de ces sites. L'Ae n'a pas d'observation sur la conclusion selon laquelle le projet de charte "*ne devrait pas présenter d'incidence notable négative sur les espèces et habitats naturels*". Elle apprécie l'identification des points de vigilance concernant le développement souhaité de certaines activités économiques susceptibles d'avoir des effets négatifs sur au moins une composante environnementale.

De manière moins claire, ce chapitre D.IV insiste assez fortement (3 pages y sont consacrées) sur la contribution de la liste¹⁷ des habitats et d'espèces d'intérêt majeur (annexe 10 du projet de charte) et de la liste de 34 sites écologiques et géologiques d'intérêt majeur (annexe 9 du projet de charte et mesure 12, mesure prioritaire) à l'atteinte de objectifs des sites Natura 2000. Le processus et les raisons qui ont conduit à ces choix méritent d'être présentés, car ils sont loin d'être évidents pour le public. Même si cette liste d'espèces et d'habitats naturels reprend certaines espèces ou certains habitats naturels d'intérêt communautaire, voire prioritaires au sens

¹⁷ Dont ni la charte ni le rapport d'évaluation environnementale n'expliquent les modalités de sélection, même si les rapporteurs ont été informés oralement des modalités d'élaboration associant des experts et raisonnant sur la base de la "responsabilité" de l'Aubrac par rapport à l'état de conservation de ces espèces et habitats naturels

de la directive européenne "Habitats, faune, flore" (mais pas tous), il n'est par ailleurs pas facile de comprendre, dans l'état actuel de la rédaction de la mesure 12, la valeur ajoutée de la charte par rapport au DOCOB en termes d'atteinte des objectifs pour les relativement petits sites d'intérêt majeur situés dans un grand site Natura 2000, notamment quand il existe d'autres espèces et d'autres habitats naturels qui ont justifié la désignation du site Natura 2000. Les rapporteurs ont été informés oralement que la valeur ajoutée découlerait de mesures "proactives" de gestion, et le cas échéant de mesures réglementaires de protection si le besoin s'en faisait sentir en cas d'échec des mesures contractuelles de gestion prioritairement envisagées. Sans identifier a priori d'effets négatifs, l'Ae peine cependant à apprécier la valeur ajoutée pratique de ces sites d'intérêt majeur pour l'atteinte des objectifs Natura 2000.

L'Ae recommande de préciser la contribution pratique des "sites d'intérêt majeur" (au sens de la charte) à l'état de conservation favorable des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000 sur le territoire du projet de PNR.

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 des communautés de communes", sans distinguer la responsabilité propre à chacune d'entre elles et la mobilisation particulière attendue des nouvelles grandes intercommunalités, à côté du rôle du syndicat mixte du parc. Les rapporteurs ont été informés oralement des incontestables difficultés pratiques à avancer concrètement dans ce domaine, compte tenu des changements prenant effet au 1er janvier 2017.

Mais l'ambition de la charte, au-delà de la seule action du syndicat mixte, rend nécessaire de clarifier les contributions attendues des nouvelles grandes communautés de communes, tout particulièrement celles dont le centre de gravité se situe en dehors de l'Aubrac, et de contractualiser rapidement pour développer une dynamique partagée autour du projet de territoire.

Pour la complète information du public, l'Ae recommande de clarifier, aussi rapidement que possible et pour chaque mesure, les rôles attendus des intercommunalités.

S'il est possible de considérer que dans le domaine forestier, le projet de charte forestière de territoire (CFT) porté par le syndicat mixte de préfiguration devrait clarifier les contributions des deux centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) et des deux délégations territoriales de l'office national des forêts (ONF) à la poursuite des objectifs de la charte, il n'existe pas à ce jour d'outils de ce type structurant les relations du syndicat mixte avec les trois chambres d'agriculture, les fédérations de lutte contre les ennemis des cultures (*cf.* la lutte contre le campagnol terrestre), les fédérations départementales des chasseurs (sur l'équilibre agro-sylvo-cynégétique), etc. Les rapporteurs ont été informés oralement que le PNR souhaite se situer prioritairement dans une logique de projets, en articulant les différents acteurs autour d'un projet partagé.

L'Ae recommande que l'approche par projet que compte privilégier le syndicat mixte pour mettre en œuvre la charte, pose comme préalable à l'engagement des moyens du PNR la clarification des contributions de chaque partenaire par la contractualisation.

2.7 Suivi de la charte

En application de l'article R. 333-3 du code de l'environnement, le projet de 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 ». La charte prévoit 171 indicateurs différents dans le tableau de bord du parc, dont certains comportent deux ou trois valeurs, mais il faut également noter que certains indicateurs rendent compte de plusieurs mesures. De manière foisonnante, l'ensemble semble mêler l'observatoire du territoire (prévu page 34 de la charte) et le tableau de bord de la charte. Par ailleurs, rien que pour les 18 mesures prioritaires (sur 37), il existe une centaine d'indicateurs. Ceci reflète l'ambition de la charte et la volonté de prévoir la plupart du temps au moins un indicateur par disposition au sein de chaque mesure. Les rapporteurs ont été informés oralement qu'il avait été envisagé initialement de prioriser les indicateurs, mais qu'il a été craint une complexification entre "mesures prioritaires" et "indicateurs prioritaires" ; la proposition actuelle, pour complète qu'elle cherche à être, semble néanmoins peu opérationnelle.

L'Ae rappelle que ce dispositif de suivi sert notamment lors de la révision de la charte et doit donc permettre de mesurer les effets de la charte sur le territoire : « La charte est révisée à partir d'une analyse de l'évolution du territoire et d'une évaluation de la mise en œuvre des orientations de la charte précédente » (R.333, alinéa II du code de l'environnement). Mais dans le cas d'une création de PNR, l'évaluation à mi-parcours de la première charte revêt une importance majeure pour réviser les priorités et réexaminer l'adéquation entre les ambitions et les moyens, en tirant notamment les premiers enseignements des jeux d'acteurs dans la vie du PNR. Compte tenu de l'ambition particulièrement élevée de la charte du projet de PNR de l'Aubrac, cet exercice devrait représenter un enjeu important pour le PNR.

Parmi les 171 indicateurs, une centaine relève de la catégorie "réalisation des actions envisagées au titre des mesures", le reste décrivant les évolutions espérées du territoire et des activités. Si la quantification de l'activité de l'équipe du syndicat mixte et du comité syndical est ainsi bien mesurée, il est néanmoins important de souligner que la responsabilité des résultats à mi-parcours ne repose pas que sur cette équipe, mais sur l'ensemble des signataires de la charte. Il en ira de même à l'expiration de la première charte. La question des moyens fournis aux élus par la charte pour piloter l'adéquation missions-moyens et faire des arbitrages de priorités sera un des enjeux majeurs de ce PNR. L'Ae note que la proposition d'indicateurs essaie, dans un grand nombre de cas¹⁸, de fixer un objectif à 15 ans, mais jamais à mi-parcours. L'Ae apprécie la présence de "questions évaluatives"¹⁹ pertinentes, partagées par les acteurs (pages 35-36), mais dont l'articulation avec le tableau de bord de la charte n'est pas évidente.

¹⁸ Pour les 8 indicateurs dont la valeur à 15 ans est mentionnée "à définir", pour les 33 indicateurs dont la valeur à 15 ans reste indéterminée (même pas "à définir") et pour les 21 indicateurs dont la valeur actuelle mentionne "donnée à identifier", ni la charte ni le rapport d'évaluation environnementale ne précisent la manière dont le comité syndical compte faire évoluer et surtout valoriser ce tableau de bord. Les rapporteurs ont été informés oralement que le sens d'évolution de l'indicateur pourrait être considéré comme suffisant dans certains cas, et que le conseil scientifique pourrait être mobilisé dans d'autres cas. Pour certains indicateurs l'échange a conduit à soulever la question du coût nécessaire pour renseigner certaines valeurs, sans qu'il soit certain que la valorisation de ces données dans le processus de suivi et d'évaluation soit à la hauteur de ces coûts.

¹⁹ Les questions évaluatives répondent à la fois aux enjeux locaux et aux mécanismes socio-économiques en jeu dans la politique publique. Ces questions essaient de traduire les objectifs généraux de l'évaluation en termes de faits vérifiables, de processus observables et de grandeurs mesurables » (Conseil Scientifique de l'Évaluation, 1996) de façon à fonder le jugement de valeur sur des preuves tangibles. Elles doivent servir ensuite de base à la constitution d'un canevas d'indicateurs adaptés aux questions soulevées.

L'Ae recommande a minima de :

- *distinguer plus clairement les indicateurs relatifs aux dispositions prioritaires de la charte et à l'efficacité de l'action du parc pour porter le projet de territoire, ce qui permettra de faciliter la réalisation des bilans évaluatifs ;*
- *mieux identifier les ambitions de la charte à mi-parcours, notamment en essayant de mieux articuler les "questions évaluatives" avec les indicateurs, et en fixant, pour les plus importants d'entre eux, des objectifs quantifiés pour l'évaluation à mi-parcours.*

2.8 Le résumé non technique

Le résumé non technique, très bref (12 pages) est fidèle au contenu de l'évaluation environnementale proposée, mais sans vraiment présenter la charte (contenu limité à la mention de ses 3 axes thématiques et de son axe transversal). Il pourrait être amélioré en l'illustrant à partir de quelques documents cartographiques issus de la charte ou de son plan.

L'Ae recommande d'intégrer des éléments cartographiques au résumé non technique, et d'y apporter 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

Les ambitions, orientations, mesures et dispositions du projet de charte sont clairement axées vers des améliorations en termes d'environnement et de développement durable de la situation actuelle du territoire du projet de PNR, en prenant en compte la complexité administrative de l'Aubrac et ses difficultés, mais également en misant sur le dynamisme de ses acteurs, clairement démontré par l'histoire récente. Sur la base du diagnostic du territoire et des activités, et des besoins identifiés par les commissions thématiques mises en place, le champ couvert par la charte est extrêmement large en termes d'environnement et plus encore de développement durable²⁰, pour conforter la forte identité de l'Aubrac. Les rapporteurs ont été informés oralement de la "volonté de ne rien laisser de côté" de ce qui a été dit dans le processus d'élaboration de la charte.

L'Ae souligne l'ampleur du travail mené, l'écoute de tous les partenaires et la qualité des approches thématiques et transversales. Tout en cherchant de nouvelles solutions pour garantir la qualité de vie en Aubrac et renforcer l'attractivité du territoire pour les jeunes générations qui y vivent, la charte vise à pérenniser un modèle d'activités économiques compatible avec la sauvegarde des paysages, de l'eau, de la biodiversité qu'il a lui-même contribué à façonner, d'une manière étroitement liée avec l'identité de l'Aubrac. L'Ae note l'alliance féconde entre l'économie rurale et l'environnement que les options prises localement depuis environ 40 ans, découlant d'un modèle agricole exigeant, ont façonné avec succès, mais qu'il convient d'adapter en continu à un contexte économique, social et démographique évolutif, sans rien perdre sur le plan de l'environnement.

²⁰ Cf. par exemple "développer la desserte et le multi-usages du numérique" (mesure 33), "améliorer les conditions de pratique des professionnels de santé pour maintenir ces services" (mesure 34, disposition 3), "assurer la pérennité et le développement des offres "enfance/jeunesse" (mesure 35, disposition 2), "Soutenir et développer la création artistique" (mesure 36, disposition 1), "Renforcer le lien social grâce au cinéma" (mesure 37, disposition 3).

L'Ae apprécie par ailleurs l'ambition inscrite dans la charte d'obtenir et de valoriser la reconnaissance « Agenda 21 » de la charte du Parc (mesure 3, disposition 2 + annexe 8 sur le tableau de correspondance « Agenda 21 ») et d'engager un Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) à l'échelle du parc, tout en encourageant les intercommunalités à faire de même (mesure 26, disposition 1). Le syndicat mixte manifeste ainsi sa volonté de proposer et de mettre en œuvre une approche globale et exigeante du développement durable, qui est bien dans l'esprit des PNR mais va plus loin que ce qui est exigé pour une labellisation PNR.

Comme indiqué au point 2.2.2., la valeur ajoutée du PNR en termes de gouvernance, permettant la coordination, l'harmonisation et la mutualisation des approches entre acteurs de trois départements et deux régions, ne peut que bénéficier à l'efficacité des mesures environnementales prévues, comme à la prise en compte de l'environnement dans les nombreuses mesures ayant une dimension principale plus économique ou sociale.

Même si les arbitrages n'ont pas encore été rendus par les deux conseils régionaux concernés en termes de moyens, et même si le syndicat mixte compte financer une partie de ses personnels avec les moyens alloués aux projets dont ils assureront la mise en œuvre, la comparaison entre l'ambition affichée et une équipe permanente de 10–15 personnes pose néanmoins la question des priorités et de l'adéquation missions–moyens, quels que soient d'une part le grand dynamisme de l'équipe actuelle, d'autre part l'engagement de l'État, des régions, des départements, des communautés de communes et des communes qui adhèrent à la charte.

Le risque de non atteinte des objectifs environnementaux de la charte conduit à soulever la question de définir des priorités graduées au sein des mesures prioritaires, pour éviter que les arbitrages ne soient rendus au fil des opportunités et des financements obtenus pour les différents projets obtenus.

Pour garantir la réussite de la première charte, l'Ae recommande, que le syndicat mixte hiérarchise, au sein de l'ensemble des mesures prioritaires, les principales dispositions sur le fondement desquelles l'action du parc sera évaluée et le cas échéant réorientée.

L'Ae note également que les pressions susceptibles de conduire à des impacts négatifs sur l'environnement sont aujourd'hui encore relativement faibles, et que les problèmes ponctuels plus aigus sont rares, au point qu'il soit parfois considéré comme peu évident de se doter de règles plus générales "par anticipation" (Cf. par exemple la réglementation de la circulation des engins motorisés, au-delà du chemin de Saint-Jacques²¹). Il appartiendra au comité syndical d'être vigilant pour que les moyens existants dans le cadre de la charte soient effectivement mobilisés proportionnellement aux risques identifiés.

Dans une logique contractuelle, qui est celle d'une charte de PNR négociée entre les parties cosignataires, l'atteinte des objectifs environnementaux dépend beaucoup de la manière dont les jeux d'acteurs interféreront avec les 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

²¹ Cf. la rédaction : "étudier au cas par cas, la mise en place d'une réglementation adaptée sur certaines voies et chemins, pour des raisons de sécurité, de protection des usages, des milieux naturels, des paysages ou des sites (ex : risque de surfréquentation...)... la Charte identifie le Chemin de St-Jacques de Compostelle et les 34 Sites d'intérêt majeur comme espaces à enjeu (cf. carte page suivante), nécessitant une réglementation adaptée sur les voies et chemins empruntés par cet itinéraire ou pénétrant tout ou partie de ces sites. La Charte affiche la volonté d'y éviter la circulation des véhicules motorisés, sauf ayants-droit et usagers professionnels" (mesure 5, disposition 4).

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.