



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 révision de la charte du Parc naturel régional (PNR) de Corse (2A-2B)

n°Ae : 2017-005

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 26 avril 2017, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision de la charte du parc naturel régional (PNR) de Corse (2A-2B).

Etaient présents et ont délibéré : Christian Barthod, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, François Duval, Sophie Fonquernie, Thierry Galibert, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, 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.

Etaient absents ou excusés : Fabienne Allag-Dhuisme, François-Régis Orizet, Mauricette Steinfeld.

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le Président du Syndicat Mixte du Parc naturel régional de Corse, le dossier ayant été reçu complet le 2 février 2017.

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 février 2017 :

- *le directeur général de l'agence régionale de santé de Corse,*
- *le préfet de Corse du Sud,*
- *le préfet de Haute-Corse,*
- *le préfet maritime de la Méditerranée, et a pris en compte sa réponse en date du 28 mars 2017.*

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 7 février 2017 :

- *le préfet de Corse (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement, et du logement), et a pris en compte sa réponse en date du 27 mars 2017.*

Sur le rapport de Christian Barthod et Thérèse Perrin, 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

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du projet de révision de la charte 1999–2011 du parc naturel régional (PNR) de Corse (2A–2B), créé en 1972. Ce projet a été élaboré par le syndicat mixte du PNRC, la révision ayant été engagée en 2007 par l'Assemblée de Corse.

Faisant suite à une période d'incertitude sur le périmètre d'étude et les orientations à retenir, au cours de laquelle des actions se sont néanmoins poursuivies sur l'élan précédent, le travail fourni depuis 2014 marque la reprise d'une volonté collective de restructuration et de redynamisation. Les documents fournis expriment fortement que l'engagement de tous les acteurs du territoire à la mise en œuvre de la charte constituera le moteur essentiel de sa réussite.

Les enjeux environnementaux de la charte identifiés par l'Ae concernent la préservation d'un territoire d'exception "de la montagne à la mer", riche d'un patrimoine naturel, culturel et paysager encore préservé, et la prise en considération de ses points de fragilité, avec des sites emblématiques qui connaissent une fréquentation touristique croissante et insuffisamment maîtrisée, et des secteurs ruraux éloignés des centres d'attractivité majeurs et qui peuvent connaître un sentiment de délaissement.

Le projet d'extension du périmètre de 145 à 171 communes, récemment porté à 180 communes et rassembleur d'enjeux majeurs de biodiversité, est cohérent avec la continuité territoriale recherchée par la charte. L'Ae recommande néanmoins de préciser les modalités opérationnelles du rééquilibrage territorial visé et de la construction d'une solidarité montagne – rural – littoral, et par ailleurs d'indiquer d'un point de vue stratégique quels ont été les enseignements du bilan de la charte de 1999 et les choix en matière d'objectifs opérationnels prioritaires.

L'Ae recommande de mettre en œuvre rapidement l'intention exprimée dans la charte de mettre en cohérence l'organigramme et les compétences de l'équipe technique avec les objectifs opérationnels prioritaires, notamment sur des sujets clés tels que le paysage et l'urbanisme. Elle recommande également de mettre en place un observatoire du territoire et un dispositif de suivi et d'évaluation pertinents, dont la reconstruction devra être inscrite en action prioritaire, pour mettre plus clairement en regard les actions de la charte et les évolutions attendues des milieux et du territoire, définir des valeurs d'état zéro, des cibles, et des objectifs de résultats à mi-parcours.

L'Ae identifie en outre certains points de vigilance pour la mise en œuvre de la charte et recommande de :

- mieux prioriser les actions prévues notamment en matière d'urbanisme, de publicité et de sports motorisés, au regard des pressions et des enjeux environnementaux ;
- présenter la vision stratégique intégratrice et la gouvernance sur le bien patrimoine mondial de l'humanité "Golfe de Porto, Calanche de Piana, Golfe de Girolata, réserve naturelle de Scandola", la réserve naturelle, la réserve de biosphère, ainsi que l'articulation des actions et des outils de leur gestion, afin de mieux mettre en valeur les synergies découlant de l'engagement du PNRC ;
- définir explicitement les limites posées pour les dérogations au principe d'exclusion des activités motorisées en montagne et de préciser les modalités d'encadrement de l'examen d'éventuelles demandes ;
- clarifier dès les premières années de mise en œuvre de la charte la stratégie et les modes d'intervention du PNR pour l'atteinte de l'autonomie énergétique sur son propre territoire à l'horizon 2030 et la promotion des énergies renouvelables, et réinterroger cette ambition à l'aulne de la programmation pluriannuelle de l'énergie pour la Corse.

L'Ae 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 révision de la charte du parc naturel régional (PNR) de Corse (2A-2B), d'une durée de 15 ans. Le parc naturel régional de Corse (PNRC) a été créé par décret du 12 mai 1972. Son classement a été renouvelé par décret du 9 juin 1999, puis prorogé jusqu'au 9 juin 2011. Le projet de renouvellement de charte a été initié le 30 mars 2007 par une délibération de l'Assemblée de Corse. Les rapporteurs ont été informés par la direction de l'eau de la biodiversité du ministère chargé de l'environnement que la *"perte temporaire² de classement depuis 2011 ne s'oppose pas à ce que le décret porte renouvellement du classement, ce dernier ne nécessitant pas une continuité de classement. En effet, la procédure suivie par le parc est celle d'un renouvellement de classement et non d'une création, avec en particulier une délibération initiale de l'assemblée de Corse prescrivant la mise en révision de la charte."* Ce projet, porté par le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du PNRC, 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 PNRC. Pour éclairer certaines de ses recommandations, l'Ae a fait précéder ces 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 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 culturel³* ». 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

² Par retard dans le déroulement de la procédure de renouvellement de la charte après l'expiration de la période de validité de la charte précédente.

³ Extraits de l'article L. 333-1 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. À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel. [...] La charte constitue le projet du parc naturel régional."*

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 à les prendre en considération (§ 2 du présent avis), dès lors qu'elles fondent son approche de la prise en compte de l'environnement par la charte (§ 3 du présent avis). À 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.

L'Ae a pris en compte :

- le fait qu'il s'agit d'une des 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 compétences techniques et les moyens financiers dont disposera le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du PNR ne sont pas encore tous précisément connus.

1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte

Le classement de 1999 portait sur 145 communes (26 700 habitants) et 350 500 hectares. La délibération de révision de 2007 envisageait un périmètre d'étude identique. Néanmoins *"un débat s'est ensuite instauré sur l'opportunité d'étendre ce périmètre, certains élus considérant que la valeur patrimoniale de la Corse justifiait l'inscription de l'ensemble de l'île en Parc naturel régional."* Une délibération de 2009 a ainsi engagé un temps les moyens du PNRC dans une réflexion complexe sur un périmètre d'étude de 283 communes, soit la quasi-totalité de l'île, qui n'a finalement pas abouti, l'évaluation environnementale précisant qu'une proposition de périmètre à 231 communes *"n'a pas bénéficié de l'assentiment des services de l'État ou de la Collectivité territoriale de Corse et n'a été officiellement acté, ni par le Syndicat mixte, ni par l'Assemblée de Corse."*

Le processus de révision a été relancé en 2013, *"selon un processus concerté avec l'office de l'environnement de la Corse, la fédération des parcs naturels régionaux de France et en relation étroite avec l'État"*, sur la base d'un périmètre d'étude redéfini à 171 communes. La délibération de l'Assemblée de Corse du 27 janvier 2017 a finalement porté le périmètre d'étude à 180

communes⁴ et 448 400 hectares, prenant en compte des critères de patrimoine naturel et de continuité territoriale, sur la base d'une part des suggestions du Conseil national de protection de la nature (CNPN) et d'autre part des demandes spontanées de certaines communes qui ont délibéré en ce sens.

Les "espaces" de biodiversité du territoire

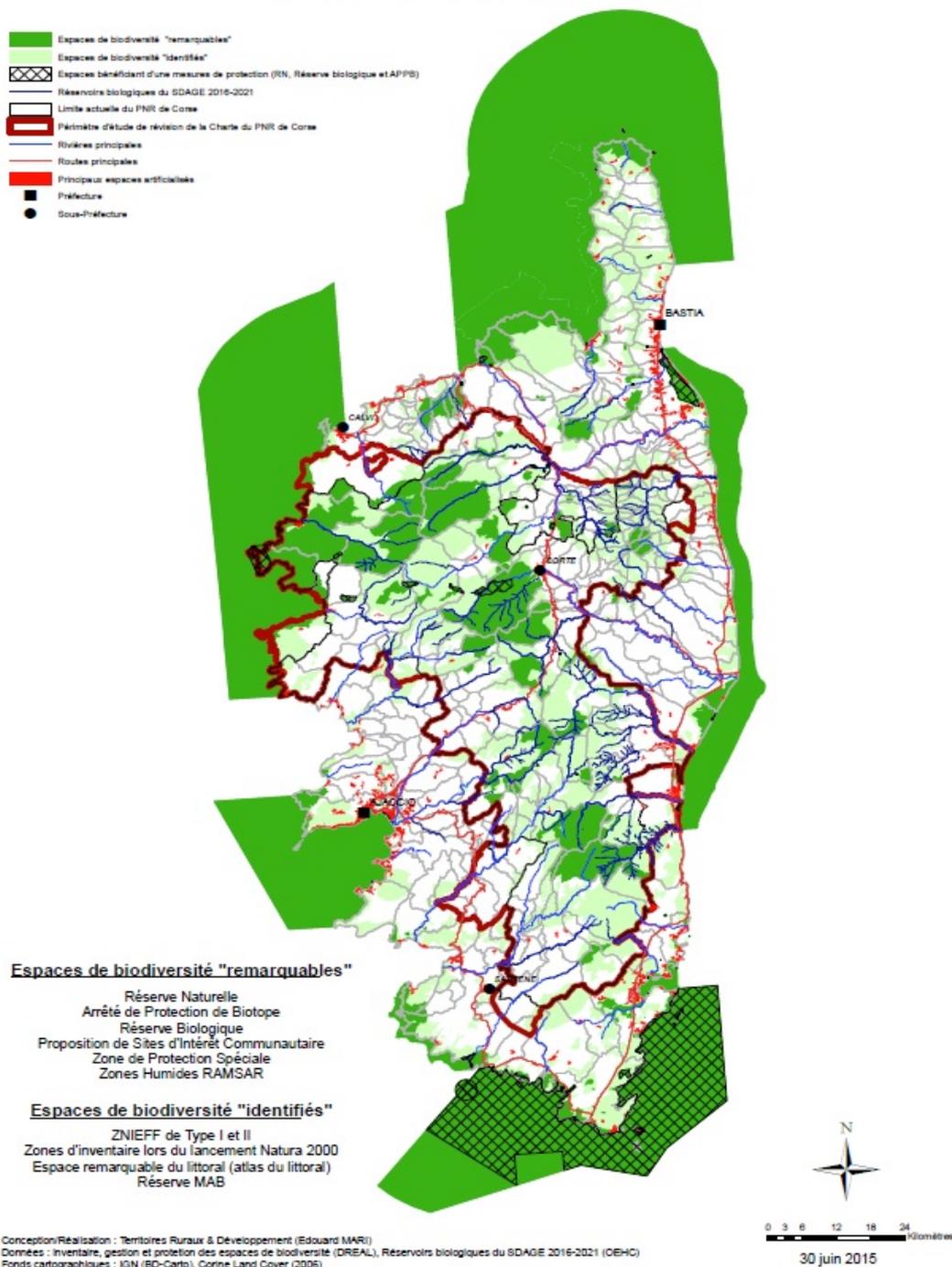


Figure 1 : carte des espaces de biodiversité avec le périmètre d'étude à 171 communes (dans le tome traitant du diagnostic territorial)

⁴ L'extension de janvier 2017 concerne les territoires des communes de I Peri (pour sa partie haute), de Azilunu à Ampaza, Campu, Murzu, U Salice, Rusazia (Rosazia) et de U Mucale, ainsi que la totalité de la commune de Calinzana. Le périmètre d'étude est donné pour 31 226 habitants (rapport de charte, page 9), probablement sans ces nouveaux territoires.

Le rapport de charte précise : "*L'évaluation de la mise en œuvre de la charte de 1999 montre un niveau d'atteinte des objectifs assez contrasté, qui s'explique à la fois par l'ambition de la charte et par la faiblesse des partenariats avec les organismes dotés de compétences nouvelles et pour lesquels les secteurs déshérités du territoire du Parc ne constituaient pas une priorité*". Les réussites listées sont néanmoins significatives. Les atouts de l'équipe technique du syndicat mixte, tels que mis en évidence, semblent tout particulièrement évidents dans le domaine du patrimoine naturel et des aires protégées, ainsi qu'au travers du "*réseau d'éco-développeurs généralistes, qui assure un bon maillage du territoire pour l'accompagnement des porteurs de projets*". Mais même dans ces domaines, sont mentionnés des "disparités" et des problèmes d'image pour le positionnement du parc.

L'Ae note que la révision de la charte du Parc a coïncidé avec l'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC⁵) à l'horizon 2040, approuvé le 2 octobre 2015, après enquête publique, par l'Assemblée de Corse. Le rapport de charte précise que le Syndicat mixte du Parc a été étroitement associé à l'élaboration du PADDUC, aussi bien aux réunions de concertation, qu'aux ateliers sur le plan montagne, le livret littoral, l'atlas régional des espaces remarquables et caractéristiques (ERC) ou le volet trame verte et bleu (TVB). Plus encore que dans d'autres régions, le PNRC doit trouver son équilibre et développer ses spécificités dans un environnement technique et administratif à la fois très balisé, du fait de la proximité des institutions régionales, mais laissant un vaste champ d'initiative possible, notamment dans l'intérieur de l'île.

Le contexte de la présente révision de la charte est également marqué par l'importance des effectifs de l'équipe technique (de l'ordre de 130 agents), par des missions traditionnelles très importantes pour l'économie de l'intérieur de l'île (entretien des itinéraires de randonnées et de certains refuges) et l'appui à des communes qui se sentent souvent délaissées par les autres structures de développement, mais il est marqué aussi par l'affaiblissement de certaines de ses compétences thématiques ou techniques (paysage, urbanisme, géomaticiens...) dans des domaines d'intervention identifiés comme importants pour le projet de charte.

Même si des éléments plus ou moins détaillés figurent dans le dossier, il n'est pas facile pour le lecteur de bien comprendre d'une part le parti pris de la nouvelle charte par rapport à celle de 1999 (au-delà de la seule approche par grands types de milieux), d'autre part la manière dont les leçons ont été tirées des réussites et des échecs de la charte précédente (au-delà des hésitations sur le périmètre du parc, vers la fin des années 2000 et le début des années 2010), enfin les évolutions les plus significatives découlant des avis intermédiaires rendus par le CNPN et la fédération nationale des PNR.

⁵ Rapport de charte, page 17 : "*Le PADDUC cartographie les espaces stratégiques environnementaux, les espaces stratégiques agricoles (ESA), les espaces remarquables ou caractéristiques (ERC) du littoral, les secteurs à enjeu régional pour le développement touristique. Il intègre un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), un plan montagne, un schéma régional des infrastructures et des services de transport (SRIT), un schéma d'orientation et de développement touristique (SODT) sans portée normative, un schéma d'orientation territorial des outils et équipements culturels structurants et une charte de lutte contre la précarité. Il s'accompagne d'une évaluation environnementale et a fait l'objet d'une enquête publique. Le PADDUC intègre également la trame verte et bleue (TVB, cf. encart ci-dessous) et fera ultérieurement office de schéma régional de cohérence écologique (SRCE) en conformité avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB).*"

Le choix du retour à une stratégie d'intervention territorialisée, selon trois types d'espaces bien identifiés, est clairement assumé par rapport à une approche exclusivement thématique telle que celle retenue par la charte de 1999. Néanmoins, au-delà de l'intention également très affirmée "d'un parc plus ouvert aux logiques d'interfaces", les modalités de rééquilibrage territorial et de construction d'une solidarité montagne - rural- littoral restent difficilement accessibles.

L'Ae recommande :

- *d'indiquer plus stratégiquement comment les enseignements des succès et des échecs de la charte de 1999 ont alimenté la définition des orientations et des mesures du projet actuel,*
- *de préciser les modalités opérationnelles de développement des "logiques d'interface" et de construction d'une solidarité montagne - rural - littoral,*
- *d'indiquer comment il a été répondu aux observations des avis intermédiaires rendus par le CNPN et la FPNR.*

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 du code de l'environnement, 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 charte⁶ 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 est accompagné d'un plan du parc et d'annexes.

⁶ Le code de l'environnement (article L. 333-1) a porté la durée des chartes de PNR à quinze ans en 2016.

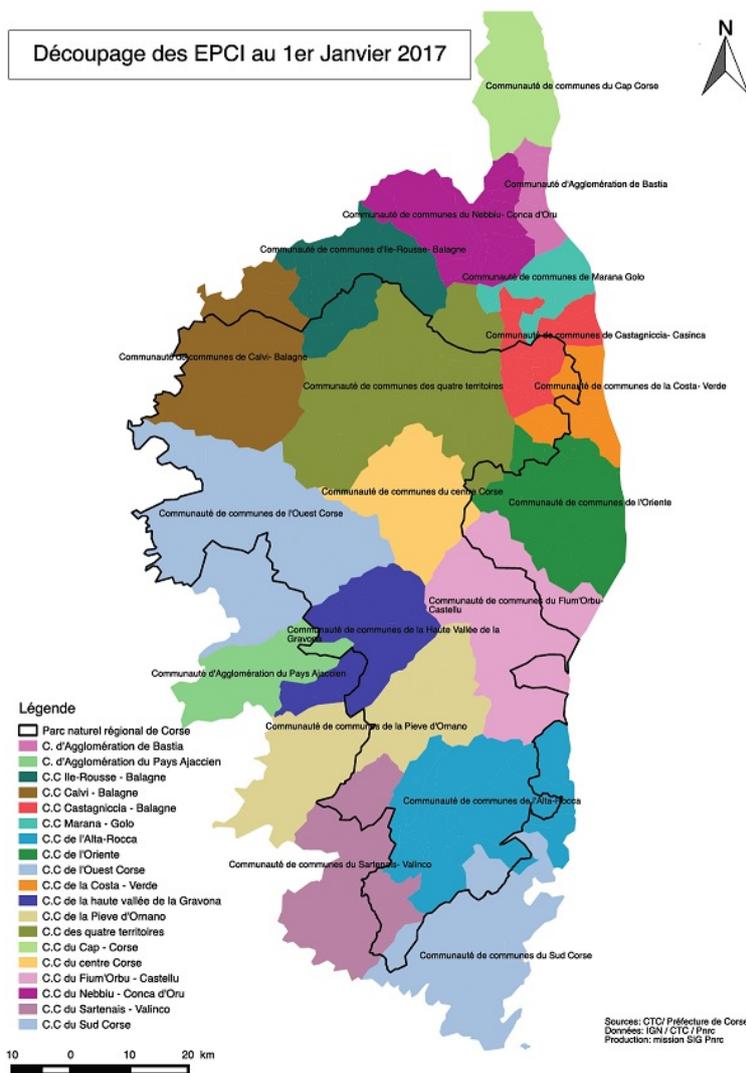


Figure 2 : carte des communautés de communes présentes au 1^{er} janvier 2017 sur le territoire du projet de PNR (communiquée par le syndicat mixte du PNR)

1.2.1 Les principes fondateurs de la charte

Le rapport de charte rappelle que le territoire du PNR s'organise depuis 1972 autour de deux secteurs d'intérêt patrimonial majeur (la montagne de Corse et le littoral occidental), et que la raison d'être initiale du PNR est la revitalisation des territoires ruraux et le rééquilibrage entre le littoral et l'intérieur de l'île.

L'attention des rapporteurs a été plusieurs fois appelée sur le fait que, s'agissant de l'intérieur de l'île, le PNR a vocation à être le relais, bien implanté sur le terrain, des politiques de la plupart des offices et agences⁷ de la collectivité territoriale de Corse (CTC), dont la montée en puissance a imposé de repositionner le rôle du syndicat mixte du Parc (rapport de charte, page 13). Il est précisé, page 12: "*Toutefois, le sentiment de concurrence, qui a pu prévaloir dans la mise en œuvre de la charte du Parc de 1999, est aujourd'hui dépassé, au profit de la valorisation des complémentarités et d'une recherche de synergie d'action entre le Syndicat mixte du Parc et les*

⁷ Dont les moyens sont prioritairement ciblés vers les zones les plus peuplées, et donc vers le littoral habité.

différents offices ou agences de la CTC". Cette situation permet désormais la formalisation, dans de bonnes conditions, d'un projet de territoire du PNRC, porté par la charte.

L'originalité de la nouvelle charte tient à une stratégie d'intervention territorialisée articulée autour de trois axes : 1) Renforcer la protection et la gestion de la montagne ; 2) Contribuer au développement durable du milieu rural ; 3) Préserver la biodiversité et le paysage du littoral. Selon le rapport de charte, ce parti pris répond à une attente exprimée par les acteurs du territoire, ce qui a été souligné auprès des rapporteurs.

Cette approche territorialisée est croisée avec cinq missions qui synthétisent le cadre d'actions d'un syndicat mixte de PNR :

- Protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ;
- Contribuer à l'aménagement du territoire ;
- Contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
- Contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- Réaliser des actions expérimentales ou exemplaires et contribuer à des programmes de recherche.

1.2.2 Le projet de charte

L'axe 1 (dédié à la Montagne) est concerné par 3 objectifs stratégiques (Préserver la biodiversité exceptionnelle de la montagne ; Valoriser les activités traditionnelles et préserver la diversité des paysages de montagne ; Assurer la maîtrise et le développement durable des activités de nature), 9 objectifs opérationnels (dont 4 prioritaires⁸) et 77 actions ou groupes d'actions (dont 41 à engager dès le premier programme triennal⁹).

L'axe 2 (dédié aux villages et au secteur rural) est concerné par 3 objectifs stratégiques (Bâtir une économie durable valorisant les ressources locales ; Construire un projet social durable ; Préserver et valoriser les paysages et le patrimoine naturel et bâti), 12 objectifs opérationnels (dont 5 prioritaires¹⁰) et 107 actions ou groupes d'actions (dont 50 à engager dès le premier programme triennal).

L'axe 3 (dédié au littoral) est concerné par 2 objectifs stratégiques (Assurer collectivement une gestion exemplaire des sites protégés des façades maritimes ; Rechercher un développement plus durable des activités humaines), 7 objectifs opérationnels (dont 3 prioritaires¹¹) et 42 actions ou groupes d'actions (dont 19 à engager dès le premier programme triennal).

⁸ Renforcer la protection et la gestion des populations d'espèces vulnérables ou menacées et de leurs habitats (1.1.1) ; Préserver les milieux aquatiques et les zones humides (1.2.3) ; Organiser la gestion des grands itinéraires de randonnée (1.3.1) ; Gérer les sites majeurs à forte fréquentation (1.3.2).

⁹ Cf. L'article R. 333-2 II 3 f) : "Le plan de financement portant sur les trois premières années du classement prévu par le II de l'article L. 333-1."

¹⁰ Accompagner et expérimenter au service du développement des territoires (2.1.1) ; Participer à la revitalisation des territoires ruraux (2.2.1) ; Préserver les paysages ruraux et le caractère patrimonial des villages (2.3.1) ; Préserver les milieux aquatiques et la ressource en eau (2.3.5) ; Maîtriser les pratiques motorisées et limiter leur impact sur les paysages et habitats (2.3.6).

¹¹ Valoriser le site inscrit sur la liste du patrimoine de l'Humanité (UNESCO) en assurant sa gestion durable (3.1.1) ; Renforcer la protection des richesses patrimoniales de la réserve naturelle de Scandola (3.1.2) ; Promouvoir un urbanisme respectueux des paysages (3.2.2).

Il reste encore au moins trois points de forme à clarifier avant l'enquête publique :

- la carte des intercommunalités figurant dans le plan de parc devra être actualisée ;
- page 200, il est indiqué que la "version définitive" dressera l'état des conventions de partenariat existantes entre le PNR et ses principaux partenaires, en listant les conventions à renouveler, les conventions nouvelles prévues et le calendrier de mise en œuvre, sans que l'Ae identifie ce que pourrait être cette "version définitive", et à quelle échéance elle interviendrait, s'agissant d'informations importantes et utiles pour le bon déroulement de l'enquête publique;
- à plusieurs reprises (rapport de charte et plan de parc), il est fait état d'une "opération grand site"¹² (OGS) sur le site de Bavella (Aiguilles et col de Bavella), mentionnée de la même manière que l'OGS de la Restonica (validée en 2009), alors que l'Ae a eu confirmation par les services compétents du ministère en charge des sites que le projet envisagé au moins jusqu'en 2008 n'a jamais pu donner lieu à la reconnaissance officielle prévue par les textes. Si c'est bien une relance de ce projet que prévoit la charte, cela impliquerait que sa rédaction soit modifiée en conséquence.

L'Ae appelle enfin l'attention sur le fait que la définition (page 23 du rapport de charte) des objectifs opérationnels prioritaires et des actions devant obligatoirement figurer dans le premier programme triennal, ainsi que l'explication des enjeux afférents pour la stratégie de mise en œuvre de la charte et pour la mise en adéquation de l'organigramme et des compétences de l'équipe technique, ne sont pas claires et univoques. Les explications données oralement aux rapporteurs ont montré qu'il est possible de mieux expliquer stratégiquement les choix effectués.

L'Ae recommande de mieux expliquer stratégiquement les choix effectués en matière d'objectifs opérationnels prioritaires et d'actions devant obligatoirement figurer dans le premier programme triennal.

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. 122-17 11° 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. Le président du syndicat mixte du PNRC a saisi l'Ae du CGEDD pour 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. Elle conduit à un classement par décret.

Le premier avant-projet de charte a été présenté au Conseil national de la protection de la nature (CNP), et à la Fédération nationale des parcs naturels régionaux de France (FNPRF), qui ont rendu

¹² L'Opération Grand site est la démarche proposée par l'État aux collectivités territoriales pour répondre aux difficultés que posent l'accueil des visiteurs et l'entretien des sites classés de grande notoriété soumis à une forte fréquentation. Elle permet de définir et de mettre en œuvre un projet concerté de restauration, de préservation, de gestion et de mise en valeur du territoire. Il s'agit de retrouver les qualités qui ont fait la renommée du site, mais aussi d'élaborer un projet qui permette d'en assurer la pérennité et de mettre en valeur le site dans toute sa diversité.

chacun un avis dit "intermédiaire" en juin 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'enquête publique est prévue du lundi 22 mai 2017 au mardi 20 juin 2017 inclus.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

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

- la préservation d'une riche biodiversité, notamment endémique, et d'une diversité géologique singulière ;
- la protection d'un patrimoine culturel et paysager varié et original ;
- la sauvegarde de certains modes traditionnels d'exploitation agricole du territoire qui expliquent la biodiversité locale, notamment en montagne et dans les estives ;
- la protection de la ressource en eau ;
- la maîtrise de la pression touristique et des sports de nature sur les écosystèmes à protéger, tout particulièrement dans des sites hautement symboliques et très fréquentés ;
- une vision stratégique de l'avenir du littoral occidental du PNRC¹³, avec une articulation coordonnée des différents outils mobilisés autour d'un patrimoine naturel, géologique et paysager unique, terrestre et marin, mais aussi en encourageant les approches novatrices pour un développement économique respectueux des valeurs sociales, culturelles et écologiques.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport environnemental suit le cadre prescrit et il est de lecture facile. Sur le fond, il ne permet que partiellement de rendre compte de l'analyse attendue d'une évaluation environnementale¹⁴, en raison de deux principaux facteurs :

- la faiblesse de certains développements, dont les fondements méthodologiques n'apparaissent pas toujours totalement maîtrisés,
- la structure des objectifs et actions du projet de charte, qui sont, par construction même, intégrateurs des enjeux environnementaux. En regard des objectifs de préservation de l'environnement, la charte en effet fixe des objectifs de durabilité du développement. Cette structuration est vertueuse dans ses ambitions, mais elle n'est toutefois pas assortie d'éléments précis sur les objectifs à atteindre en matière de développement. De ce fait, elle

¹³ Environ 1 400 ha de terrains du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, 9 sites Natura 2000, 1 réserve naturelle, 1 site classé et 1 site inscrit au titre de la loi de 1930, 1 site inscrit au patrimoine mondial de l'humanité (UNESCO), 1 réserve de biosphère (programme Man and Biosphère de l'UNESCO), 1 site inscrit au registre de la convention Ramsar sur les zones humides...

¹⁴ Une note intitulée « *fiche méthodologique à l'attention des porteurs de projet* », spécifique à l'évaluation environnementale des chartes de PNR, a été élaborée conjointement en octobre 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). Elle rappelle notamment que l'évaluation environnementale doit permettre de vérifier la cohérence interne du projet de parc, interroger sa cohérence externe avec le contexte territorial et environnemental, présenter les arbitrages retenus, vérifier l'optimisation des ses bénéfices environnementaux, et interroger d'autres thématiques environnementales sur lesquelles la charte pourrait avoir des incidences.

rend difficile la mise en évidence des risques d'antagonisme entre le développement et la préservation de l'environnement.

Élaboré à l'été 2016, le rapport d'évaluation développe ses analyses sur la base d'un territoire de 171 communes. Il signale l'extension à 180 communes et comporte la mention suivante en note de bas de page du résumé non technique, p. 10 : « *pour des raisons de calendrier et de modification du périmètre post avis intermédiaire, cette évaluation a porté sur les 171 communes délibérées par la CTC le 31 janvier 2014, au lieu des 200 communes délibérés par l'Assemblée de Corse le 27 janvier 2017. Cette extension n'entraîne toutefois pas de changements majeurs dans le diagnostic.* ». Le rapport précise en outre que les arguments de cette extension "reposent sur une continuité du patrimoine paysager, une cohérence territoriale, et une continuité agro sylvo pastorale". Outre la correction à opérer, l'extension aboutissant à 180 communes et non 200, ces éléments mériteraient d'être complétés.

L'Ae recommande de préciser les motivations de l'extension à 180 communes du périmètre d'étude par une description des neuf nouvelles communes, ainsi que par une présentation des interrelations existantes et prévues avec le reste du territoire et de leurs atouts pour la dynamique du PNRC.

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

Le rapport d'évaluation environnementale distingue les différents niveaux d'articulation du projet de charte avec d'autres plans et programmes.

Schémas, plans et programmes qui s'imposent à la charte, avec lesquels elle doit être compatible, ou qu'elle doit prendre en compte

Deux types de documents s'imposent aux chartes de parc dans un rapport de compatibilité : les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB), et les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ce dernier n'existe pas en Corse, qui dispose en revanche du PADDUC¹⁵. Le rapport d'évaluation produit une analyse détaillée des lignes directrices et orientations de ces documents pour les mettre en regard des objectifs opérationnels de la charte et conclut à une totale compatibilité. Il détaille les spécificités liées à l'identification par le PADDUC sur le territoire du parc d'espaces remarquables ou caractéristiques du littoral, d'espaces stratégiques agricoles, et d'espaces ressources pour le pastoralisme et l'arboriculture traditionnelle. L'analyse de compatibilité est présentée de manière pertinente en examinant les plus-values apportées par la charte.

Pour la Corse, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) sera défini au travers du PADDUC qui contient d'ores et déjà des éléments relativement précis concernant la trame verte et

¹⁵ Le rapport de charte développe largement la recherche de synergie entre la charte et le PADDUC, et l'évaluation environnementale considère que le PADDUC "vaut SRADDET". L'article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales précise que les chartes de parcs prennent en compte les objectifs du SRADDET et sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables.

bleue. Les éléments d'état initial en sont largement repris par le rapport environnemental. En revanche, celui-ci souligne que « *le volet SRCE n'est cependant pas lui-même encore approuvé* »¹⁶ et ne présente pas les termes d'identification des composantes, secteurs à enjeux, et les éléments d'appui à la mise en œuvre de la trame verte et bleue d'ores et déjà prévus par le PADDUC, dont l'analyse de leur articulation avec la charte aurait été pertinente.

Le rapport environnemental procède à l'analyse de l'articulation avec un ensemble d'autres plans et programmes. Il n'identifie aucun effet divergent avec les documents examinés¹⁷ et signale quelques convergences qui ne sont que partielles, relativement à des orientations qui dépassent le cadre d'action du PNRC, ou concernent des activités non présentes sur le territoire. L'Ae relève que des différences légitimes de prise en compte des enjeux entre la charte, projet de territoire intégrateur par nature, et des plans et programmes de nature plus thématique auraient probablement pu être mises en évidence par une analyse plus poussée, la convergence n'ayant été appréciée que par les intentions et objectifs affichés.

Il aurait également été intéressant que l'importance relative des actions envisagées soit appréciée. À titre d'exemple, ainsi que développé au paragraphe 3 du présent avis, si l'ambition de développement des énergies renouvelables est bien affichée, les actions de la charte en ce sens demeurent peu lisibles, et en tout état de cause ne sont en mesure de constituer qu'une contribution faible aux objectifs du schéma régional climat, air et énergie auquel est adossé le schéma régional de l'éolien, au plan énergétique de la Corse, ou à la récente programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) Corse¹⁸, d'ailleurs non visée par l'analyse, non plus que le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR).

Enfin, l'évaluation environnementale ne justifie pas pourquoi elle ne traite pas de la cohérence avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) "Prunelli Gravone Golfe d'Ajaccio" et le contrat de milieu "Fangu", en cours d'exécution, mentionnés mais non analysés. À l'inverse, on trouve au fil du rapport la mention de documents (plan régional pour la qualité de l'air¹⁹, plan énergies renouvelables) qui ne font pas l'objet d'une analyse de prise en compte par la charte.

Les enjeux liés au paysage, majeurs pour le parc, sont cadrés notamment par la loi littoral au travers des espaces remarquables ou caractéristiques, et par l'atlas des paysages de Corse, qui définit à une échelle précise des prescriptions pour la protection d'un ensemble important d'espaces signifiants. L'évaluation environnementale analyse également les articulations avec la charte paysagère du Pays de Balagne. Il n'est rien dit en revanche de l'existence d'initiatives à l'échelle locale pour la réalisation d'aires de mise en valeur de l'architecture et des paysages (AVAP). Peu nombreuses, des initiatives existent néanmoins, dont celle de la commune de Forciolo

¹⁶ La loi de 2011 relative au PADDUC l'autorise transitoirement à intégrer dans un premier temps la partie du SRCE appelée Trame Verte et Bleue. Pour valoir SRCE, le PADDUC devra intégrer en outre un plan d'actions.

¹⁷ Par référence à la liste établie par la note visée en note de bas de page n°2, une information sur l'inexistence de certains plans régionaux ou départementaux, prévus ou rendus possibles par les textes réglementaires, ou le cas échéant une information sur leur état d'avancement, aurait été pertinente pour expliquer le choix des documents retenus.

¹⁸ Cf. avis de l'Ae n°2015-59 du 9 septembre 2015 : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/150909_-_PPE_Corse_20_-_delibere_cle71cd6b.pdf

¹⁹ L'état initial signale que le principal point noir en terme de bruit et de polluants atmosphériques sur le parc est le secteur Piana-Girolata avec d'un côté un trafic routier important et de l'autre les activités nautiques en mer. Il aurait été intéressant de connaître si le plan pour la qualité de l'air traitait de ce point noir.

sur le territoire du parc, dont il serait intéressant d'analyser les motivations, les difficultés et les succès, afin de rechercher les voies possibles de transposition de telles démarches.

L'Ae recommande de compléter l'analyse de l'articulation avec d'autres plans et programmes dans un plus grand souci d'exhaustivité

Schémas, plans et programme auxquels la charte s'impose

Les chartes des parcs naturels régionaux s'imposent aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) et, en l'absence de SCoT, aux schémas de secteurs, plans locaux d'urbanisme (PLU) et intercommunaux (PLUi), documents d'urbanisme en tenant lieu et aux cartes communales, ainsi qu'aux règlements locaux de publicité (RLP)²⁰. Il convient d'identifier les orientations et mesures de la charte qui devront faire l'objet d'une attention particulière pour la mise en compatibilité de ces documents. Sur les 171 communes du périmètre d'étude en 2016, 93 communes appliquent le règlement national d'urbanisme (RNU), 58 disposent d'une carte communale ou en élaborent une, et 20 ont un POS ou un PLU approuvé ou en élaboration. Il conviendra de préciser ce qu'il en est pour les neuf communes nouvellement incluses dans ce périmètre.

Pour l'Ae, l'enjeu de la cohérence avec ces documents d'urbanisme constitue un point particulièrement important du diagnostic d'articulation avec les autres documents de planification.

Le rapport environnemental identifie les points de vigilance liés à chaque ligne directrice auxquelles doivent répondre les documents d'urbanisme, et les objectifs opérationnels de la charte avec lesquels ils devront être mis en compatibilité. Il souligne notamment la vigilance nécessaire pour l'incitation à l'élaboration de chartes paysagères, bien que ces démarches contractuelles ne relèvent pas du champ de l'urbanisme, mettant ainsi en avant la cohérence d'approche nécessaire. « Promouvoir un urbanisme respectueux des paysages » et « préserver les paysages ruraux et le caractère patrimonial des villages » constituent des objectifs opérationnels prioritaires respectivement pour l'axe littoral et l'axe rural et des actions d'accompagnement aux communes dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme sont prévues. L'Ae apprécie en particulier 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.

Une analyse du SCoT de Balagne en cours d'élaboration²¹, aurait en particulier permis d'identifier les points d'articulation à rechercher pour optimiser la synergie avec les actions prévues par le parc.

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

La rédaction de l'analyse de l'état initial a été menée en parallèle du processus d'élaboration de la charte, alimentée par un travail bibliographique et de compilations de données d'observatoires multiples – dont l'observatoire du développement durable de Corse, créé en 1996 et piloté par

²⁰ Article L.333-1 V du code de l'environnement. Les communes sur le périmètre d'études ne se sont pas dotées de RLP.

²¹ L'évaluation indique « qu'il devrait être approuvé dans le courant de l'année 2016 » ; vérification faite par les rapporteurs, le SCoT n'a pas encore été soumis à enquête publique.

l'État et la Collectivité Territoriale de Corse – et par des enquêtes. Il est à noter que le travail réalisé ne résulte pas de la mise en place d'un réseau structuré d'indicateurs de suivi, celui-ci n'ayant pas été mis en place dans le cadre de la charte précédente.

Le travail réalisé, qui se traduit par un chapitre de plus de cent pages, est conséquent et dans l'ensemble constitue une base solide. Il prolonge la description du territoire par une analyse par composante des pressions générales exercées sur l'environnement, apprécie leurs perspectives d'évolution qu'il restitue en termes d'atouts, de faiblesses, de menaces et d'opportunités pour le territoire, et en déduit le niveau d'enjeu à retenir par la charte.

Une certaine disparité du niveau de qualité de l'information selon les thèmes traduit néanmoins toute la difficulté d'une restitution homogène de données issues de sources multiples souvent non à l'échelle du territoire. À titre d'exemple, les éléments présentés en chapitre 2.5.1 sur la production d'énergie (pour l'ensemble de la Corse) ne donnent pas une vision cohérente, certains termes étant exprimés en puissance installée et d'autres en énergie produite²². Concernant le tourisme, on note que le poids de l'offre d'hébergement marchand sur le territoire du parc est particulièrement faible par rapport à l'ensemble de la Corse (0,7 %), mais ce chiffre n'est pas mis en rapport avec une appréciation de la contribution du tourisme à l'économie locale sur le territoire du parc. L'Ae relève également concernant le changement climatique que le rapport repère de manière pertinente les besoins d'adaptation au changement climatique, mais ne traite pas des facteurs contributifs à ce changement et notamment de la production des gaz à effet de serre sur le territoire.

Le parc prévoit l'affectation de postes pour mettre en place un système d'information géographique (SIG) et l'« observatoire du territoire », ce qui devrait permettre de disposer de données mieux structurées au regard des missions et objectifs du parc et des spécificités de son territoire. On relève toutefois que la charte exprime essentiellement des besoins thématiques au travers des projets de création d'observatoires "de la biodiversité", "de la fréquentation", "des changements globaux". Il conviendra d'être vigilant sur les compétences à recruter pour l'animation de l'observatoire, permettant d'assurer la dimension transversale de ses analyses afin qu'il joue pleinement son rôle pour le pilotage du dispositif d'évaluation dans son ensemble.

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

Comme relevé ci-dessus, le bilan de la charte de 1999 manque d'une mise en perspective stratégique des succès et des échecs. Le rapport environnemental présente les éléments nouveaux dans la charte 2016, reconstitue les étapes d'une concertation nourrie depuis 2014, et rappelle les évolutions du périmètre depuis la création du PNRC en 1972. Il présente en synthèse de ce

²² Le tableau de la p. 181 en particulier présente des chiffres non cohérents : les données 2008 et 2011 expriment une valeur de production, tandis que la colonne 2015 semblerait de fait exprimer une puissance installée ; par ailleurs il est surprenant que la production d'énergie solaire sur ces 3 années apparaisse nulle, alors qu'il est exprimé en p. 185 que « la filière photovoltaïque a dépassé les objectifs du plan énergies renouvelables 2007-2013 de la collectivité territoriale de Corse ».

chapitre un tableau de justification des objectifs stratégiques, rappelle les enjeux thématiques issus du diagnostic et les met en regard des objectifs opérationnels de la charte. La présentation retenue, concise, permet une mise en perspective intéressante par rapport à la lecture directe de la charte.

Le chapitre sur les solutions de substitution raisonnables constitue une des limites de l'analyse. La présentation du scénario de référence "sans le parc" est peu développée, mais permet néanmoins de dresser une liste de risques d'évolution négative qui doivent constituer autant de points de vigilance pour le PNRC. En revanche, le rapport se perd dans une présentation relativement artificielle en termes d'avantages/inconvénients de scénarios alternatifs sur le périmètre ou le gestionnaire du PNRC, jusqu'à écrire qu'il n'y aurait aucun inconvénient à une hypothèse de découpage du territoire en trois PNR (montagne, rural et littoral). Un tel scénario semble trop prendre le contre-pied des logiques d'interfaces développées par le parc pour qu'une conclusion d'absence d'inconvénients, présentée *ex abrupto* et sans argumentaire, puisse être prise en considération.

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

Les chapitres dédiés à l'analyse des effets environnementaux et des mesures tournent court, le rapport se contentant d'indiquer que « *document vertueux, il n'est pas attendu de la Charte d'incidences significativement négatives* ». *A contrario*, il développe les contraintes définies par la charte, en particulier la préservation de l'environnement, sur le développement des activités économiques, ce qui, sans dénier l'intérêt d'une telle analyse qui pourrait être présentée dans un autre cadre, ne correspond pas à l'exercice requis par une évaluation environnementale.

Néanmoins, l'Ae constate que des points de vigilance ont bien été relevés au fil d'autres chapitres de l'évaluation.

Il faut revenir au chapitre consacré à l'état initial pour trouver une analyse de la capacité de la charte à répondre aux enjeux, des leviers d'action mobilisables, et des pressions sur l'environnement liées au projet même de charte. C'est ainsi qu'il relève par exemple comme pressions possiblement négatives : la régulation de la surfréquentation des sites touristiques majeurs en valorisant d'autres sites qui peut se faire au détriment des sites naturels qui ne subissent pas de pressions à l'heure actuelle ; la plantation dans les estives de graminées exogènes ; le développement de sport de pleine nature avec un risque de dégradation des continuités écologiques ; le développement du bâti ancien potentiellement au détriment de l'efficacité énergétique ; la pression du développement des énergies renouvelables sur le paysage ; l'accueil sur les sites naturels en altitude vis-à-vis de la qualité de l'eau.

Cette désorganisation de la présentation habituelle d'une évaluation environnementale est compensée par la présence d'un tableau de "synthèse des résultats obtenus lors de l'évaluation environnementale", que l'on trouve après la conclusion, qui récapitule l'ensemble des points de nature à fragiliser la cohérence interne de la charte, et les met en regard de certains objectifs opérationnels de la charte, présentés comme mesures d'évitement ou de réduction. Toutefois, l'approche reste très générale et ne permet pas réellement d'apprécier si le niveau de pression

attendu aurait nécessité la mise en œuvre d'actions complémentaires spécifiques, ou justifié un niveau particulier de surveillance.

Par ailleurs, dans le chapitre consacré au bilan de la charte de 1999, l'énoncé des échecs²³, permet de mettre l'accent sur des difficultés de fond vis-à-vis desquelles la mise en œuvre de la nouvelle charte devra être vigilante. L'Ae note en particulier que la charte ne peut à elle seule faire évoluer les communes vers une pratique plus effective de l'intercommunalité et en particulier créer un contexte propice à l'établissement de chartes paysagères ou de plans de paysage par secteurs homogènes.

L'Ae recommande de préciser les stratégies et moyens nouveaux prévus par la nouvelle charte pour éviter la répétition des échecs de la charte précédente, en particulier vis-à-vis de la mise en place des chartes paysagères ou de plans de paysage par secteurs homogènes.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le territoire du projet de PNR est concerné par 36 sites Natura 2000, couvrant près d'un quart de sa superficie. Selon les fiches annexées à l'évaluation environnementale, le SNPNRC serait structure gestionnaire pour 12 sites, ce point étant non renseigné pour 8 sites. L'Ae relève toutefois des erreurs qu'il conviendra de rectifier, notamment par référence aux éléments figurant sur le site de l'inventaire national du patrimoine naturel.

L'évaluation environnementale reste à un niveau très général et n'identifie que des effets positifs de la mise en œuvre de la charte, directs ou indirects, qu'elle affirme plus qu'elle ne démontre. Les pressions et les risques pour l'état de conservation des espèces et des habitats ayant justifié leur désignation ne sont pas déclinés au niveau de chaque site, ni mis en rapport avec les actions opérationnelles prévues.

Le traitement de ce sujet reste d'autant plus complexe que la charte elle-même, en dépit d'affirmations répétées sur les bénéfices attendus de la charte et de l'extension de son périmètre et sur une volonté de donner l'impulsion à une dynamique collective de gestion des sites, en fait une présentation très hétérogène. Les enjeux de gestion des sites sont traités pour chacun des trois territoires, mais avec une présentation qui peut être différente selon l'objectif de rattachement, certains sites pouvant être mentionnés plusieurs fois, étant concernés par plusieurs objectifs. *In fine*, ni la charte, ni l'évaluation environnementale ne permettent d'apprécier si les actions proposées et les engagements de la charte sont à la hauteur des enjeux.

L'Ae recommande d'établir un tableau de synthèse présentant pour chaque site Natura 2000 les enjeux de sa conservation, les modalités de sa gestion actuelle et visée par la charte, les objectifs opérationnels et les actions le concernant, soulignant les incidences et les points de vigilance, ainsi que les engagements attendus des signataires et du SNPNRC.

²³ L'évaluation environnementale retient : la régression des effectifs de Gypaète due au recul des pratiques pastorales de transhumance ; la faiblesse de la construction intercommunale dans l'espace rural corse et le refus par les communes des contraintes liées aux chartes paysagères telles qu'ambitionnées par le parc ; les fortes disparités selon les secteurs en matière d'écodéveloppeurs généralistes, en raison du manque d'implication des chambres consulaires et de l'ODARC ; le non aboutissement du dossier global de mise à niveau des refuges du GR20, faute de financements.

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* ».

La charte propose un observatoire du territoire "*principalement construit autour d'un partenariat avec les observatoires et bases de données thématiques du territoire.*" Comme déjà évoqué au point 2.2, il importe que le SMPNRC renforce ses compétences sur cette entrée pour conduire l'important travail nécessaire avec les gestionnaires de ces bases pour disposer de données sur le périmètre du parc, adaptées aux enjeux de la charte et aptes à alimenter le dispositif d'évaluation.

La charte propose un ensemble de 46 indicateurs (16 pour la montagne, 21 pour le rural et 9 pour le littoral) ciblés sur les objectifs opérationnels prioritaires. Le dispositif de suivi et d'évaluation a été construit à partir de questions évaluatives intéressantes, mais ne se place pas du point de vue de l'action effective de la charte sur le territoire, et certains indicateurs retenus relèvent surtout de l'outil observatoire, par exemple : effectif / aire de répartition / superficie d'habitat favorable pour les espèces emblématiques, démographie, linéaire de voies concernées par un arrêté d'interdiction de circulation de véhicules à moteur, etc. Pour chaque objectif opérationnel, des indicateurs d'évolution du territoire ou des milieux ne prennent sens dans un dispositif de suivi que s'ils sont directement rapportés à des indicateurs de réalisation et informent sur les modalités de mise en application de l'action concernée, permettant ainsi d'interroger la pertinence de l'action, et le cas échéant celle des objectifs retenus.

L'Ae note par ailleurs que la fixation des valeurs d'état zéro et des valeurs-cibles est prévue, mais qu'en revanche, la fixation d'objectifs à mi-parcours n'est pas prévue, en dépit de la perspective de la production de trois rapports intermédiaires. Dans le contexte particulier du PNRC, l'Ae estime pourtant que l'évaluation à mi-parcours de la charte revêt une importance majeure pour, le cas échéant, réviser les priorités et réexaminer l'adéquation entre les ambitions et les moyens, en tirant notamment les premiers enseignements du "redémarrage" du PNR adossé à une charte approuvée.

Le rapport d'évaluation environnementale, dont le rôle principal aurait été de démontrer la bonne construction du dispositif de suivi-évaluation à l'égard de l'ensemble de ces critères, ajoute au contraire du foisonnement au dispositif, se contentant de reprendre les indicateurs proposés par la charte sans analyse critique et ajoutant une batterie de près de cent nouveaux indicateurs essentiellement sur les objectifs non prioritaires.

L'Ae recommande d'inscrire en action prioritaire la restructuration du dispositif de suivi-évaluation pour mettre plus clairement en regard les actions de la charte et les évolutions attendues des milieux et du territoire, et pour définir des valeurs d'état zéro, des valeurs-cibles, et des objectifs de résultats à mi-parcours.

2.7 Le résumé non technique

Le résumé non technique est facile d'accès, bien que l'absence de carte pénalise la prise de connaissance du territoire et de ses enjeux. L'absence de présentation des objectifs, de leur

déclinaison en objectifs opérationnels et d'une synthèse des actions prévues sur la durée du PNRC constitue néanmoins une lacune importante. La présentation des effets et des mesures reste superficielle en se limitant à exprimer des ambitions vertueuses, et ne permet pas d'accéder à la notion de points de vigilance vis-à-vis des pressions liées au projet même de charte.

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

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, en prenant en compte de manière pragmatique la situation et les spécificités de l'intérieur de l'île, comme celles de la façade littorale occidentale du PNR qui fait l'objet de trois objectifs opérationnels hautement symboliques. Les rapporteurs ont été sensibilisés au fait que la priorité de la charte est clairement donnée à la limitation des impacts sur l'environnement dans le territoire du PNR, des activités économiques, notamment touristiques, dont le centre de gravité est pour beaucoup extérieur au PNR. Les options de développement prises par la charte visent à consolider les équilibres fragiles des populations résidant sur le territoire du PNR, et non à y promouvoir des activités susceptibles d'impacts sur l'environnement.

La charte identifie bien les problèmes posés par la forte fréquentation de certains sites emblématiques, et fait preuve d'un volontarisme louable pour rechercher des solutions en privilégiant la concertation, même si les actions sont pour le moment peu précisément décrites au-delà de l'option "opération grand site", dont bénéficie actuellement la seule vallée de la Restonica. Par ailleurs, l'ambition de contribuer à une meilleure répartition du tourisme sur les territoires est prudemment traduite, par l'ouverture limitée de quelques nouveaux itinéraires de randonnée et par des propositions en vue d'une meilleure "maîtrise de l'offre". Il s'agit en effet d'un point de vigilance important pour ne pas risquer de créer de nouveaux lieux où se manifesterait un déséquilibre entre la capacité d'accueil du milieu et la fréquentation. L'Ae a apprécié la grille d'analyse appliquée au développement d'éventuels sports de neige (page 105), visant à mettre les bénéfices escomptés en rapport avec les coûts économiques, sociaux et environnementaux, et à intégrer l'irréversibilité de certains équipements.

L'Ae a noté avec intérêt les objectifs et mesures visant à développer l'établissement de documents d'urbanisme²⁴, à contrôler la publicité et à encadrer les sports motorisés, selon une logique commune à tous les PNR. Si l'environnement ne peut que bénéficier de telles mesures, il est néanmoins légitime de souligner que les enjeux environnementaux ne se posent pas de la même manière partout et que les problèmes prioritaires de chacun des territoires d'intervention du PNRC au regard de l'environnement doivent être identifiés au cas par cas. Il existe en effet un risque d'affecter des moyens importants là où il existe, pour des raisons potentiellement variées, une réceptivité à de telles approches, sans que l'enjeu environnemental soit toujours manifeste.

²⁴ L'Ae note que le périmètre d'étude du PNRC est concerné depuis le 1^{er} janvier 2017, par 14 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont le centre de gravité démographique est souvent situé en dehors du PNR. Clarifier les modes de coopération entre le syndicat mixte et ces 14 EPCI représentera un gros travail à mener prioritairement, tant que les habitudes et domaines de compétence ne sont pas figés.

L'Ae recommande que le premier programme triennal identifie mieux les zones où il est le plus fondé, au regard des pressions et des enjeux environnementaux, de prioriser les actions prévues par la charte en matière de documents d'urbanisme, de publicité et de sports motorisés.

Concernant la circulation motorisée, la grille d'analyse de la charte sur le rural et le littoral est claire et cohérente, tout en reposant nécessairement sur une forte mobilisation des collectivités signataires et de l'État (pour ce qui concerne la mer et le survol aérien) qu'il conviendra de solliciter activement. En revanche, s'agissant de la montagne (au-dessus de 1 000 mètres d'altitude), la charte et le plan de parc pourraient poser des problèmes d'interprétation et, le cas échéant, ouvrir droit à des contestations. En effet, au-delà du principe d'exclusion²⁵ clairement posé en tête du chapitre 1.2.4 et surtout dans le plan de parc ("zone réservée aux activités de nature non motorisées"), la rédaction de la charte, dans un souci affiché de pragmatisme, rappelé aux rapporteurs, semble ouvrir le champ à des approches beaucoup plus souples, au cas par cas, sans que les modalités d'encadrement de l'examen d'éventuelles demandes de dérogations ne soient clairement adossées au principe d'interdiction de la circulation motorisée.

L'Ae recommande de définir explicitement les limites posées pour les dérogations au principe d'exclusion des activités motorisées en montagne et de préciser les modalités d'encadrement de l'examen d'éventuelles demandes.

Compte tenu de l'image de marque dont le PNRC bénéficie grâce au caractère exceptionnel d'un littoral occidental spectaculaire (inscription par l'UNESCO au patrimoine mondial de l'humanité, réserve naturelle de Scandola, réserve de biosphère), l'Ae aurait attendu que l'objectif stratégique 3.1 présente une analyse vraiment stratégique des choix effectués conjointement par le syndicat mixte, par la collectivité territoriale de Corse et par l'État pour s'inscrire dans une logique internationale qui dépasse l'horizon de la charte et du PNRC. Il aurait été utile de mettre clairement en évidence la synergie et la complémentarité assumées des options mobilisées, au lieu de donner le sentiment de faire cohabiter trois "outils" promus comme des objectifs opérationnels. Là encore, les explications orales fournies aux rapporteurs montrent qu'il s'agit essentiellement d'un effet d'optique lié à la présentation de la charte. La réécriture annoncée de la "valeur universelle exceptionnelle", au sens de l'UNESCO, du site "Golfe de Porto, Calanche de Piana, Golfe de Girolata, réserve naturelle de Scandola" mériterait d'être adossée à une vision plus stratégique portée par l'ensemble des collectivités concernées. Il serait en effet nécessaire de mieux traduire dans la charte du parc la manière dont la géologie, la biodiversité et le paysage s'articulent dans cette zone pour constituer un enjeu majeur partagé, mettant plus clairement en évidence que le PNRC se donne comme objectif d'animer une zone modèle conciliant la conservation de la biodiversité et le développement durable, autour du bien patrimoine mondial de l'humanité. L'Ae estime que le PNRC peut apporter une vraie valeur ajoutée aux trois approches procédurales, à la fois en termes de vision stratégique et de gouvernance, pour une mise en œuvre mieux articulée avec tous les autres outils environnementaux mobilisés sur cet espace exceptionnel (site classé, site inscrit, sites Natura 2000, périmètre d'intervention du conservatoire du littoral et des rivages lacustres,...) et avec les documents d'urbanisme.

²⁵ Même si, au-delà de l'intitulé clair de l'objectif opérationnel (Préserver les espaces naturels des impacts des activités motorisées de loisir), la rédaction de la charte porte déjà en elle-même une marge d'interprétation possible : "Au travers de sa Charte, le Syndicat mixte du Parc souhaite contribuer à l'exclusion des pratiques motorisées impactant les sites d'intérêt patrimonial de montagne".

L'Ae recommande que la charte :

- *présente plus clairement la vision stratégique intégratrice du syndicat mixte, de la CTC et de l'État sur le bien patrimoine mondial de l'humanité, et autour de lui, valorisant la réserve naturelle, la réserve de biosphère, et la synergie des outils de leur gestion,*
- *démontre de quelle façon le PNR envisage de concilier sur ce secteur la protection et le développement durable par un zonage et une gouvernance appropriés et par des actions articulées.*

De manière cohérente avec la qualité et la diversité du patrimoine naturel, notamment endémique, qui fait la richesse de ce territoire, la charte illustre une ambition élevée de création de nouvelles aires protégées, dans le cadre de la déclinaison régionale de la stratégie de création d'aires protégées²⁶. Cette ambition est partagée avec l'État et l'Office de l'environnement de Corse.

L'Ae apprécie par ailleurs l'ambition inscrite dans la charte (page 220) d'obtenir et de valoriser la reconnaissance « Agenda 21 » de la charte du PNR. 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. L'Ae s'interroge néanmoins quant à la place donnée par la charte à la transition énergétique, et plus particulièrement à l'absence de mention de la PPE de Corse. En effet, si la charte met clairement l'accent sur le volet "économie d'énergie", notamment dans le secteur du bâtiment, son positionnement vis-à-vis des énergies renouvelables est plus difficile à appréhender et semble *a priori* essentiellement marqué par la crainte des impacts sur le paysage, ce qui peut être légitime pour certains types d'énergie dans certaines zones. Les rapporteurs ont été informés oralement que le sujet est identifié comme important et nécessitant de créer une compétence dans l'équipe technique du syndicat mixte²⁷, et que le PNR devra s'articuler étroitement avec l'agence d'aménagement, d'urbanisme et d'énergie de la Corse. Le PNR affirme aujourd'hui s'engager sur "*l'autonomie énergétique sur son périmètre à l'horizon 2030*". Néanmoins les déclinaisons opérationnelles prévues par la charte ne semblent aujourd'hui pas à la hauteur de cet objectif, et cette option d'autonomie énergétique sur son périmètre à l'horizon 2030 mérite d'être réinterrogée dans le contexte de la PPE et des ambitions d'une autonomie énergétique de l'île.

L'Ae recommande que le premier programme triennal clarifie la stratégie et les modes d'interventions du PNR pour l'atteinte de son autonomie énergétique à l'horizon 2030, notamment dans le domaine de la promotion des énergies renouvelables, et réinterroge cette ambition à l'aulne de la PPE pour la Corse.

Même si les arbitrages n'ont pas encore été rendus par la CTC en termes de moyens, notamment dans le cadre du premier programme triennal, un des enjeux opérationnels les plus forts pour l'atteinte des objectifs environnementaux de la charte, selon l'Ae, est celui mentionné page 201 :

²⁶ La Stratégie nationale de création d'aires protégées (SCAP) est, en France une stratégie qui doit concourir à stopper la perte de biodiversité en protégeant de nouveaux habitats et habitats d'espèces dans un réseau plus écologiquement cohérent d'aires protégées. C'est l'un des chantiers prioritaires du Grenelle de l'Environnement. Elle a été précisée par l'article 23 de la loi Grenelle I (du 3 août 2009) qui vise "*Une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres identifiant les lacunes du réseau actuel sera établie afin que 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain soit placé dans les dix ans sous protection forte*".

²⁷ Ceci explique l'absence de cartographie des zones à enjeu en matière d'énergies renouvelables et de doctrine, ces actions étant inscrites dans la charte en tant que priorité triennale.

"La mise en œuvre de la nouvelle Charte nécessite de revoir l'organigramme en définissant une répartition par pôles, afin d'adapter les profils de compétences aux enjeux et aux objectifs identifiés. [...] Les renforcements de compétences envisagés (interne, externe, chargés de mission contractuels...) portent notamment sur l'affectation de postes à temps complet sur la mission d'évaluation, le système d'information géographique (SIG) et l'observatoire du territoire, sur la création d'une mission de conseil architectural, paysager et d'urbanisme, et sur la création d'une mission énergie."

L'Ae recommande de mettre en œuvre rapidement l'intention exprimée dans la charte de mettre en cohérence l'organigramme et les compétences de l'équipe technique du syndicat mixte avec les priorités environnementales identifiées par le premier programme triennal, ainsi qu'avec les objectifs opérationnels prioritaires.

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. L'Ae apprécie positivement la remobilisation des élus et des acteurs locaux en faveur du PNRC, telle que la dynamique en cours en a été présentée aux rapporteurs. Il paraît dès lors encore plus important pour le syndicat mixte de clarifier et structurer activement le processus de suivi et d'évaluation à mi-parcours, qui devra permettre d'intégrer les réponses aux difficultés qui seront inévitablement rencontrées dans les premières années.