



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l'Autorité environnementale
pour le cadrage préalable du projet de révision
de la charte du Parc naturel régional (PNR)
Loire-Anjou-Touraine (2023-2038)**

n°Ae : 2019-115

Avis délibéré n° 2019-115 adopté lors de la séance du 19 février 2020

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 19 février 2020, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis pour le cadrage préalable du projet de révision de la charte du Parc naturel régional Loire-Anjou-Touraine.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Bertrand Galtier, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Eric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser

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 le présent avis.

Était absent : Louis Hubert

* *

L'Ae a été saisie pour avis, au titre de l'article R. 122-19 du code de l'environnement par le Président du Parc Naturel Régional, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 3 décembre 2019.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 18 décembre 2019 :

- la Ministre de la Santé,*
- le préfet de la région Centre-Val de Loire,*
- le préfet de la région Pays de la Loire,*
- le préfet de département de Maine-et-Loire.*

Sur le rapport de Nathalie Bertrand et Marie-Françoise Facon, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

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

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

Si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité compétente rend un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental (cf. article L. 122-7 et R. 122-19 du code de l'environnement) ; cette dernière autorité consulte l'autorité environnementale. Le présent document expose l'avis de l'Ae sur les réponses à apporter à cette demande.

¹ Formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable.

Avis détaillé

Le cadrage préalable à la réalisation du rapport environnemental d'un plan, schéma, programme ou document de planification est prévu par l'article R. 122-19 du code de l'environnement.

Le présent avis de l'Ae porte sur le cadrage préalable de la charte du Parc naturel régional (PNR) Loire-Anjou-Touraine (LAT) en cours de révision. Il est établi suite à une demande du président du Parc naturel régional et s'appuie sur les documents qui ont été transmis à l'Ae à l'occasion de sa saisine ainsi que, de façon importante, dans le cadre l'instruction du présent avis.

1 Contexte, présentation du PNR Loire-Anjou-Touraine

Créé le 30 mai 1996, le Parc naturel régional Loire Anjou Touraine s'inscrit dans un territoire à dominante rurale dont le patrimoine naturel et culturel (les châteaux de la Loire notamment) est particulièrement riche (le couloir ligérien, Val de Loire fait l'objet d'un classement par l'Unesco) et fragile (étalement urbain et tensions sur la ressource en eau, ...). Le syndicat mixte en charge du PNR est administré par un Comité syndical comptant 181 membres qui constitue l'organe délibérant du Parc. Le bureau est composé de 26 élus. Le Parc compte un effectif de 21 agents (effectifs globaux, fin 2018). Il a mis en place des commissions de travail (composées d'élus, « *d'ambassadeurs* »², d'associations ou de professionnels) qui donnent un avis consultatif sur les thèmes traités. Il dispose d'un conseil scientifique et prospectif qui regroupe des experts et des universitaires sur des thèmes tels que l'aménagement du territoire ou la biodiversité.

1.1 *Un périmètre qui évolue*

Le Parc a été renouvelé par décret du Premier Ministre en date du 22 mai 2008, suite à l'approbation de sa seconde charte pour une durée de 12 ans (2008-2020) par les deux régions Centre-Val de Loire et Pays de la Loire, à l'adhésion de 141 communes et des deux départements d'Indre-et-Loire et Maine-et-Loire. Les deux villes-portes Angers et Tours ne sont pas intégrées dans le périmètre du Parc mais participent à sa gouvernance.

Pour encourager l'inscription des PNR dans un temps long, la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, a porté la durée du classement de 12 à 15 ans et ouvert la possibilité d'intégrer, en cours de classement, des nouvelles communes. Le PNR a demandé une prorogation de 3 ans de la charte actuelle, soit jusqu'en mai 2023. Les travaux de révision de celle-ci ont été lancés dès la fin de l'année 2018.

Le périmètre du Parc a subi des évolutions suite à des modifications institutionnelles. Ainsi la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a eu des impacts importants sur ce périmètre. Ainsi, depuis la création du Parc, certaines communes ont fusionné donnant lieu à de nouvelles collectivités.

² Les « *ambassadeurs* » sont des personnes volontaires qui, de par leurs activités professionnelles ou bénévoles, sont en contact direct avec les habitants et les touristes sur le territoire du Parc.

En outre, le décret n°2017-1156 du 10 juillet 2017 relatif aux parcs naturels régionaux a ouvert une possibilité d'adhésion pour les communes incluses dans le dernier périmètre de révision qui n'avaient pas délibéré de façon positive au moment de la décision de classement.

Le nombre des établissements publics intercommunaux (EPCI) ayant tout ou partie de leur périmètre dans le Parc a également évolué en 2016 et 2017, passant de 14 à 9.

À ce jour, le nombre de communes adhérentes à l'actuelle charte s'élève à 116. Le périmètre de préfiguration du projet de charte révisée a été validé par les deux Régions et par l'État dans son avis en opportunité. Celui-ci a été rendu le 5 août 2019 par le préfet de la région Pays de la Loire, préfet coordonnateur en application de l'article R. 333-5 du code de l'environnement³. Ce nouveau périmètre de 133⁴ communes comprend 80 communes en Indre-et-Loire et 53 communes en Maine-et-Loire. Il correspond à une augmentation de l'ordre de 13 % de la superficie du Parc et d'environ 7 % de sa population. Le territoire des communes déjà classées n'a pas connu *a priori* d'évolution de nature à remettre en cause leur classement.

L'avis en opportunité souligne que ce nouveau périmètre répond à un souci de cohérence des différentes unités paysagères du PNR : Le Richelais, le Langéen, le Bourgueillois, le Saumurois, l'Authion et les contreforts du Baugeois) et permet de disposer de leviers d'action cohérents dans un contexte intercommunal modifié en application de la loi du 7 août 2015. Il est concerné par deux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) : le Sraddet du Centre – Val de Loire et le Sraddet des Pays de la Loire en cours d'élaboration (délibération arrêtant le projet en mars 2020). L'Ae a rendu un avis de cadrage préalable puis, le 24 avril 2019, un avis⁵ sur le Sraddet du Centre – Val de Loire, et son évaluation environnementale. L'Ae n'a pas encore été saisie du projet de Sraddet Pays de la Loire.

Il est également concerné par six schémas de cohérence territoriale (SCoT) (voir figure 1 ci-après). Deux schémas de cohérence territoriale (Scot), le Scot du Grand Saumurois (approuvé le 23 mars 2017) et le Scot du Pays du Chinonais (approuvé le 20 juin 2019) sont presque entièrement compris dans le périmètre du Parc. Celui-ci est également concerné par le Scot Nord-Ouest de la Touraine en cours de révision, le Scot Agglomération Tourangelle (approuvé le 27 septembre 2013), le Scot des Vallées d'Anjou (approuvé le 24 avril 2012) et le Scot Pôle métropolitain Loire Angers, en cours de révision.

³ « Dans le cas d'un projet de parc interrégional, les régions adoptent des délibérations concordantes. Un des préfets de région concerné est désigné comme préfet coordonnateur dans les conditions prévues à l'article 66 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ».

⁴ Dans l'avis du 5 août du Préfet de la Région Pays de la Loire, 21 communes sont listées dont 4 communes déléguées de communes nouvelles (Bauné, Fontaine-Milon, Saint-Saturnin-sur-Loire et Saint-Sulpice). 17 communes - hors communes déléguées - ont intégré le périmètre de révision (les 4 communes nouvelles ne sont pas comptabilisées afin de rester cohérent avec le calcul des 116 communes actuellement dans le Parc).

⁵ Avis délibérés n° 2018-52 adopté lors de la séance du 12 septembre 2018 et avis n°2019-25

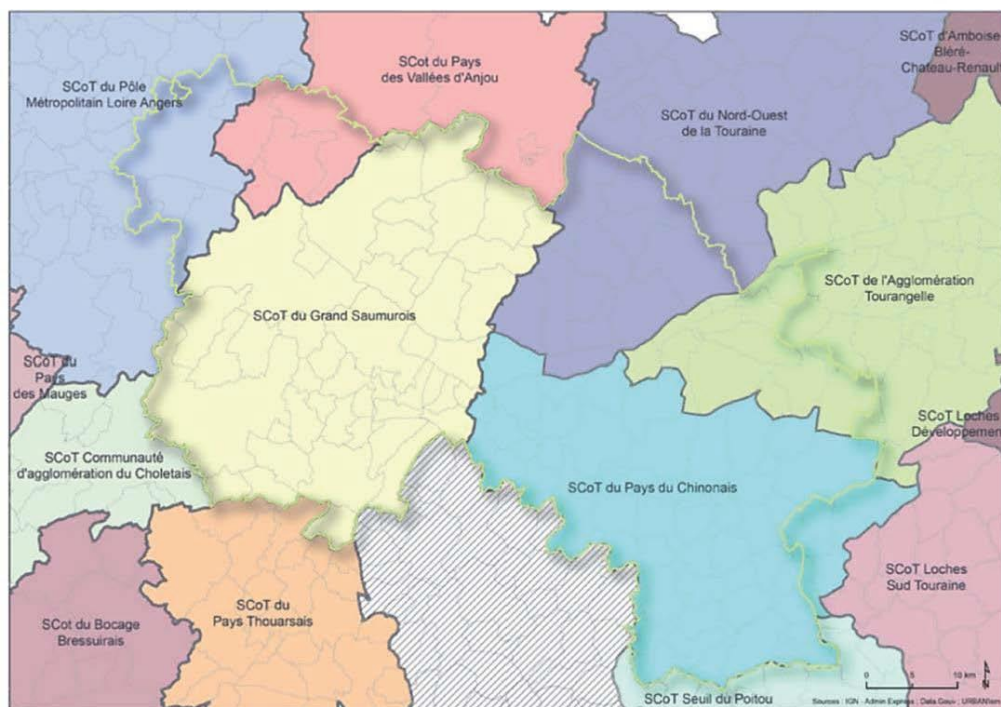


Figure 1 : Nouveaux périmètres du PNR et des Scot (Source dossier)

1.2 La révision de la charte du PNR

La seconde charte 2008–2023, en cours de révision, fait l'objet d'un bilan et d'un audit de mise en œuvre. Une note d'enjeux en date du 11 octobre 2019 a été adressée au Parc par le préfet coordonnateur accompagnant son avis favorable du 5 août 2019 sur le périmètre d'étude. Cette note établit un constat, une proposition d'enjeux stratégiques et des propositions d'orientations.

La révision de la charte a donné lieu à une procédure de concertation du public.

En 2017, un groupe multi-acteurs a proposé au bureau du Parc des principes et préconisations permettant l'établissement du dispositif de participation⁶. En 2018, les membres du conseil scientifique et prospectif du Parc, les agents et les élus ont défini les enjeux du territoire à mettre en débat. La concertation s'est faite sous différentes formes : ateliers sensoriels⁷ (85 participants), rencontres d'habitants sur les territoires, dix groupes de travail ont produit des enjeux hiérarchisés et des pistes d'actions donnant lieu à des rencontres thématiques (296 participants). Les propositions des 10 groupes de travail, enrichies suite à ces rencontres, ont été présentées aux élus en comité syndical. Les membres du bureau se sont appuyés sur les propositions issues de la concertation pour lancer la rédaction du projet de charte. En 2019, une phase de concertation avec les institutionnels et de négociation avec les signataires est venue compléter le processus.

1.3 Procédures relatives aux PNR

L'article L. 333-1 du code de l'environnement rappelle la vocation des parcs naturels régionaux : *« territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux »* et *« cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel »*.

La charte fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de l'Ae, conformément au 1° du IV de l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

L'article R. 333-3 du code de l'environnement précise que *« la révision de la charte est fondée sur [le diagnostic territorial] mis à jour, sur une évaluation de sa mise en œuvre et sur une analyse des effets de la mise en œuvre de ses mesures prioritaires sur l'évolution du territoire réalisées à partir des résultats du dispositif d'évaluation et de suivi prévu au c du 1° du II. Le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc établit ces documents au plus tard deux ans avant l'expiration du classement du parc. »*

Afin de mieux appréhender le degré de précision que doit contenir le rapport environnemental du projet de charte révisé, conformément à l'article R. 122-19 du code de l'environnement, la personne publique chargée de l'élaboration du document peut consulter l'autorité environnementale sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental.

C'est à ce titre que l'Ae est saisie par le syndicat mixte dans le cadre du présent avis. Du fait des dispositions nationales alors en vigueur, la charte actuelle n'avait pas été soumise à évaluation environnementale. C'est le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement qui a soumis les chartes des Parcs naturels régionaux à évaluation environnementale.

⁶ « Préciser le rôle de chacun dans le processus de décision ; Assurer la représentation de la diversité des acteurs et du territoire ; Prendre en compte les différents profils de participants ; Favoriser l'expression de chacun et la liberté de parole ; Accueillir dans ce cadre les propositions dans leur diversité ; Assurer la transparence du processus de participation et l'accessibilité aux restitutions des informations et données produites ».

⁷ « Sur un lieu public, sous une tente : une personne s'équipe des lunettes occultées et d'un casque qui diffuse des sons du quotidien ; elle est invitée à parler de sa commune en 2038, telle qu'elle l'imagine, la souhaite, la redoute ».

2 Questions posées à l'Ae par le Président du PNR–Loire–Anjou Touraine (LAT)

La saisine de l'Ae comprend une note d'accompagnement dite « technique » rappelant le contexte environnemental et institutionnel dans lequel se situe la révision de la seconde charte. Elle présente de manière synthétique les travaux déjà effectués, notamment « le bilan et audit de la mise en œuvre de la seconde charte ». L'avis du préfet coordonnateur et le diagnostic d'évolution du territoire 2008–2019⁸ sont joints à cette note. Lors d'un second envoi, ont été communiqués à l'Ae : une évaluation de la mise en œuvre de la charte (période 2008–2018), un audit du bilan évaluatif de la mise en œuvre de la charte de PNR (rapport Juin 2019) et des exemples de descriptifs de mesures prévues dans la nouvelle charte. Les axes privilégiés par la charte ainsi que le projet politique qui les sous-tend ont été présentés aux rapporteurs lors de leur visite.

L'Ae a été saisie d'une demande d'avis de cadrage préalable alors que le processus de stabilisation du projet de charte est toujours en cours, ce qui permet au cadrage préalable de jouer pleinement son rôle. À ce stade, un avant-projet est formalisé, la phase de concertation n'est toutefois pas achevée.

Dans la suite de son avis, l'Ae, après un rappel des éléments fournis par le PNR, reprend chacune des questions posées (pour certaines assez globales) et y apporte des éléments de réponse.

2.1 Structure et contenu du rapport environnemental

Le Parc indique que le rapport environnemental sera structuré selon les chapitres indiqués dans le texte de loi et précise notamment que « *Dans un souci de cohérence, les éléments proposés par la loi sont adaptés aux spécificités de la charte du PNR et à l'échelle associée* ».

- *Chapitre 1 : Cadre d'intervention et principe méthodologique de l'évaluation ;*
- *Chapitre 2 : Présentation des objectifs de la nouvelle charte du Parc Naturel régional, de son contenu et de son processus de révision ;*
- *Chapitre 3 : Articulation de l'analyse de la charte avec les politiques d'aménagement et de protection de l'environnement ;*
- *Chapitre 4 : Analyse pertinente de l'état initial de l'environnement et des perspectives d'évolutions, définition des enjeux environnementaux stratégiques et du scénario de référence ;*
- *Chapitre 5 : Analyse de la stratégie environnementale, de la cohérence interne et exposé des choix retenus au regard des enjeux environnementaux stratégiques identifiés ;*
- *Chapitre 6 : Analyse des effets probables de la mise en œuvre de la charte sur l'environnement ;*
- *Chapitre 7 : Évaluation des incidences sur le réseau Natura 2000 ;*
- *Chapitre 8 : Présentation des mesures pour éviter, réduire et si possible compenser les conséquences dommageables ;*
- *Chapitre 9 : Présentation des indicateurs et des modalités de suivi environnemental de la charte ;*

⁸ Sachant que la mise en œuvre de la Charte se poursuit jusqu'en 2023.

- *Annexes : Présentation technique de la méthodologie et autres documents permettant d'argumenter le rapport.*

Questions posées à l'Ae :

Q1 : « Notre structure du rapport environnemental répond-elle aux attentes réglementaires » ?

Réponse de l'Ae :

D'une façon générale, une présentation du rapport environnemental qui reprend la structuration de l'article R. 122-20 du code de l'environnement, tant dans son déroulé que dans le titre des items à traiter permet d'éviter tout oubli. Une structuration en chapitres reprenant ceux de l'article permet une meilleure lisibilité du rapport et d'appréhender sa complétude formelle.

Le même article mentionne que l'évaluation environnementale est proportionnée à l'importance du plan, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. Dès lors, si le traitement de certains items (ou parties d'items) n'est pas pertinent eu égard à la nature du plan en question, le maître d'ouvrage peut en donner brièvement les raisons et préciser qu'ils sont « sans objet ».

La structuration proposée suit globalement celle de l'article R. 122-20. On note toutefois quelques glissements sémantiques par rapport aux exigences requises. Ainsi, le chapitre 3 se propose d'étudier l'« *Articulation de l'analyse de la charte avec les politiques d'aménagement et de protection de l'environnement* » alors que l'article requiert une présentation de l'articulation de la charte (non de son analyse) avec, non pas, « *les politiques d'aménagement et de protection de l'environnement* » mais avec « *des plans, programmes ou schémas* » et indique de préciser s'ils ont fait ou non l'objet d'une évaluation environnementale. Les deux notions sont proches et peuvent certes se recouper. Toutefois la notion de « plan, programme ou schéma » est plus précise que celle de « politiques d'aménagement », ces documents faisant l'objet d'une approbation par une autorité compétente, d'une procédure de participation du public et le plus souvent d'une évaluation environnementale. Ils encadrent par ailleurs des projets.

Il est généralement attendu que cette analyse fasse ressortir les enjeux environnementaux spécifiques au territoire, au regard des dispositions en vigueur des plans qui les concernent, et précise, le cas échéant, les mesures environnementales complémentaires qui seraient nécessaires pour atteindre les objectifs de la charte. Au-delà de la seule analyse de la compatibilité de la charte avec ces différents documents, elle devra permettre d'apprécier sa contribution à leurs objectifs. Cette analyse peut également faire ressortir les risques de contradiction des dispositions de la charte avec les documents qui doivent être compatibles avec elle.

Le chapitre 4 est intitulé « *Analyse pertinente de l'état initial de l'environnement* ». Le 2° de l'article R. 122-20 du code de l'environnement prévoit « *une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné* ». On peut supposer que l'analyse est établie après la description et que donc celle-ci est comprise dans le terme « analyse » mais il convient d'être vigilant à ne pas omettre la partie purement descriptive. La description et l'analyse ont vocation à être proportionnées aux enjeux environnementaux du territoire du Parc.

Les solutions de substitution raisonnables n'apparaissent pas dans le libellé des chapitres. Comme indiqué dans le guide de novembre 2016 « l'Évaluation environnementale des chartes de parc naturel régional »⁹ celles-ci peuvent être traitées dans un même chapitre que l'exposé « *des choix retenus* » prévu dans le chapitre 5. On notera que l'article R. 122-20 vise l'exposé « des motifs » des choix retenus. Il s'agit de satisfaire ici au souci de transparence des choix opérés et des décisions prises. L'analyse des solutions de substitution raisonnables vise à présenter et expliciter les différentes solutions ou mesures alternatives envisagées aux différentes étapes d'élaboration de la charte en présentant notamment les éventuelles inflexions par rapport aux mesures retenues dans la charte précédente.

Le chapitre 6, très important, devra s'attacher à l'analyse de l'ensemble des effets notables de la charte sur l'environnement et de ses effets cumulés avec d'autres plans qu'ils soient positifs ou négatifs et en s'attachant à évaluer les effets cumulés avec d'autres plans ou programmes.

La structuration proposée prévoit qu'un chapitre particulier soit consacré à l'analyse des incidences Natura 2000 ce qui permet une présentation claire de cet aspect de l'évaluation requise par le b) du 5° de l'article R. 122-20. On notera que le 6 du même article prévoit que « *Les mesures prises au titre du b du 5° sont identifiées de manière particulière* » ce qui devra donc également apparaître dans le chapitre 8 du rapport environnemental. Ce chapitre devra montrer qu'il ne subsiste plus d'impact résiduel après application des mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC) en respectant notamment le principe d'absence de perte nette de biodiversité, la trajectoire des émissions de gaz à effet de serre vers la neutralité carbone et l'arrêt de l'artificialisation du territoire. Les mesures de compensation peuvent être nécessaires dans le cas inverse.

Le chapitre 9 concerne le suivi et les indicateurs ; il faut veiller à ce que le suivi permette de s'assurer de l'efficacité des mesures de la séquence « éviter, réduire, compenser » et de les corriger en cas d'écart au détriment de l'environnement.

Si les exigences réglementaires relatives au résumé non technique sont satisfaites par la présentation envisagée, l'identification de ce résumé sous la forme d'un document spécifique, possibilité ouverte par le code de l'environnement, rend celui-ci plus attractif en ce qu'il permet de lever les appréhensions de certains lecteurs vis-à-vis de dossiers volumineux.

2.2 Sur le chapitre 3 « Articulation de la charte avec les politiques d'aménagement »

Le Parc indique que cette partie sera abordée de la manière suivante :

- « *Présentation des lois et documents concernés sur la base de la liste proposée dans le guide de novembre 2016 et de la liste présente dans l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Le rapport de l'articulation sera fait (conformité, compatibilité, prise en compte) ;*
- *Analyse de la conformité, de la compatibilité et de la prise en compte pour chaque document identifié ;*
- *Tableau de synthèse permettant de visualiser l'articulation globale de la charte ».*

⁹ Guide édité par le Commissariat au développement durable, en partenariat avec le CEREMA

Le Parc précise qu'il s'intéressera particulièrement à l'articulation de la charte avec les Sraddet dans son rapport de compatibilité avec les règles, ainsi qu'aux documents auxquels la charte s'impose dans une relation de compatibilité à savoir les six Scot et les règlements locaux de publicité.

Q2 : « Pourriez-vous nous éclairer sur les lois et documents pertinents à mettre dans le rapport environnemental pour cette analyse afin d'éviter une liste à la Prévert ? »

Réponse de l'Ae :

Le 1° de l'article R. 122-20 du code de l'environnement précise que le rapport environnemental doit indiquer *« l'articulation du plan [« son articulation »] avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale »*.

La rédaction de cet article *« d'autres plans, schémas ou programmes »*, qui ne précise pas le stade d'élaboration des documents concernés ni même s'ils doivent être approuvés, laisse une grande marge d'appréciation. En pratique toutefois, l'articulation s'étudie avec des documents en vigueur même si, dans certains cas, il peut s'avérer opportun d'étendre l'analyse aux plans et programmes dont l'élaboration est à un stade avancé, par exemple si le plan ou le programme a fait l'objet d'une enquête publique ou d'un avis d'autorité environnementale.

L'article R. 122-17 du code de l'environnement liste les plans et programmes relevant du champ de l'évaluation environnementale. Au regard des dispositions combinées de ces deux articles, il n'est pas nécessaire de faire référence à des lois générales. Il convient en conséquence de se rapporter à ceux de ces documents portant sur des thématiques en résonance avec celles abordées par une charte de parc. Ceci concerne directement les Sraddet et les documents d'urbanisme. La réponse à la question 1 précise l'esprit dans lequel cette analyse a vocation à être conduite.

À titre d'illustration, l'article R. 333-3 du code de l'environnement précise que la charte comprend *« a) Les orientations de protection, de mise en valeur et de développement envisagées pour la durée du classement. En particulier, les objectifs de qualité paysagère sur le territoire du parc et les objectifs en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques sont définis »*.

Compte tenu de l'objet même du Parc et du contenu attendu de sa charte, il conviendrait par exemple d'étudier l'articulation de celle-ci avec une directive de protection et de mise en valeur des paysages prévue par l'article L. 350-1 du code de l'environnement, si une telle directive existe sur le territoire concerné. Il en est de même avec les différentes chartes paysagères qui existent sur le territoire, même si ces documents ne sont pas prescriptifs, afin de vérifier la cohérence des politiques publiques de protection des paysages sur le territoire concerné et la cohérence de ces documents avec les prescriptions de la charte. L'articulation avec le plan de gestion « Référentiel commun pour une gestion partagée » de Val de Loire, patrimoine mondial de l'Unesco (entre Sully-sur-Loire et Chalonnes) doit être tout particulièrement vérifiée.

L'article R. 333-3 précité précisant explicitement que la charte doit définir des objectifs en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques, l'articulation avec « les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques

(ONTVB) » doit être étudiée, ce document s'imposant d'ailleurs à la charte dans un rapport de compatibilité. L'articulation et la cohérence des dispositions de la charte avec le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) doit être étudié précisément en l'absence de document intégrateur (cf. ci-après).

D'un point de vue méthodologique, il convient de lister précisément les plans et programmes applicables tant au niveau national qu'au niveau régional ou infrarégional, et sur le territoire du Parc, et d'apprécier pour chacun si l'articulation de la charte avec chacun de ces documents a un sens.

Cette question devra particulièrement se poser avec les plans suivants : programmation pluriannuelle de l'énergie, plan régional d'action nitrates, programme régional de la forêt et du bois, plan régional santé environnement, plans nationaux d'actions pour les espèces menacées présentes sur le territoire, éventuelle inscription de certaines de ces espèces ou certains des habitats naturels sur la liste nationale de stratégie de création des aires protégées, Sdage¹⁰, Sage¹¹, schéma régional de biomasse ou encore existence d'aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine, de plans départementaux des itinéraires de randonnées motorisées (PDIRM) ou règlements locaux de publicité.

Au-delà de la présentation de l'articulation de la charte par rapport à ces plans (compatibilité, prise en compte), le rapport environnemental devra s'attacher à faire ressortir les enjeux spécifiques des plans qui méritent une attention particulière pour le territoire du Parc. Le maître d'ouvrage du PNR devra par exemple vérifier que l'analyse menée au niveau du Sraddet ne nécessite pas, sur certains enjeux, d'être affinée (par exemple sur les risques d'inondation).

Il doit expliquer le choix des documents analysés et justifier le cas échéant l'absence de prise en compte de certains documents. La charte doit en effet reprendre les orientations des documents mis en œuvre sur le territoire du Parc qui nécessitent une inscription dans la durée et une mise en cohérence à l'échelle du territoire du Parc.

Pour plus de lisibilité, les rédacteurs de l'évaluation environnementale peuvent présenter l'articulation de la charte avec ces documents en distinguant les rapports de prise en compte, de compatibilité ou même de conformité¹².

Il est également souhaitable de présenter, le cas échéant, l'articulation avec le Parc naturel régional de la Brenne proche.

¹⁰ Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

¹¹ Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

¹² Pour mémoire, les chartes des PNR « 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 » (L. 4251-3 du CGCT) ; en application du V de l'article L. 333-1 du code de l'environnement : « *Les règlements locaux de publicité prévus à l'article L. 581-14 du présent code doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte. Les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles avec les chartes dans les conditions fixées aux articles L. 131-1 et L. 131-7 du code de l'urbanisme* ». En application de l'article L. 131-7 « En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les chartes des parcs naturels régionaux. Lorsqu'une charte est approuvée après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale, ces derniers sont, si nécessaire, rendus compatibles ou la prennent en compte dans un délai de trois ans.

Q3 : « Pouvez-vous nous éclairer sur la marche à suivre pour l'analyse de l'articulation avec les SRADDET et les Scot ?

Articulation avec les SradDET :

« Le SRADDET Centre – Val de Loire sera adopté en décembre 2019. Étant un document intégrateur des politiques sectorielles de la région (SRCE, SRCAE, PRAD ...) et faisant écran à l'opposabilité directe des autres documents intégrés, notamment le SRCE qui concerne la charte, l'articulation ne se fera que sur le SRADDET. Cela est-il juste ?

Le SRADDET Pays de La Loire, est en cours d'élaboration avec une prévision d'arrêt avant les élections de mars 2020 pour la phase de concertation.

Comment doit-on analyser l'articulation ? N'étant pas approuvé, notre analyse se portera sur le SRADDET, le SRCE et le SRCAE. Est-ce juste ? Dans ce contexte pouvons-nous anticiper le projet du SradDET et les principales règles qui seront reprises tout en restant en adéquation avec les documents en vigueur ? »

Réponse de l'Ae :

L'articulation des politiques publiques (et des acteurs) est un élément essentiel pour la réussite d'un projet de territoire. La nécessité d'une articulation entre les plans et programmes demandée par l'article R. 122-20 du code de l'environnement ne doit pas être appréhendée sous le seul angle juridique mais également en termes de cohérence et de complémentarité des politiques publiques mises en œuvre au regard du projet que porte le Parc.

L'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) fait du SradDET un document intégrateur des principales politiques publiques sectorielles. Ce plan, qui fixe des « objectifs » et des « règles générales » relève de la compétence des Régions et doit permettre d'assurer la cohérence des politiques publiques mises en œuvre par cette collectivité.

D'une façon générale, le principe de non régression environnementale doit rester un des fondements de l'analyse de l'articulation et de la compatibilité des divers documents entre eux. Si la charte initiale a été élaborée par la Région, la révision de la charte est portée par le syndicat mixte, la Région approuvant toutefois le périmètre de renouvellement de classement. Le rôle de la Région sur ces deux documents (SradDET et PNR) doit normalement être de nature à faciliter l'analyse de la cohérence interne de ceux-ci et de leurs évaluations environnementales et impose de veiller à celle-ci. Ces analyses (articulation et cohérence interne) sont également des outils de sécurité juridique puisqu'en application de l'article L. 4251-3 du CGCT, les chartes de PNR doivent prendre en compte les objectifs du SradDET et être compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leur disposition auxquelles ces règles sont opposables.

Le PNR étant situé sur le territoire de deux régions, il importe que l'évaluation environnementale du PNR et la charte de celui-ci œuvre à la cohérence entre les territoires des deux régions.

Sur l'articulation avec le Sraddet Centre – Val de Loire :

Réponse de l'Ae : L'Ae a rendu un avis n°2019-25 sur ce document lors de sa séance du 24 avril 2019. Un mémoire en réponse lui a été adressé le 23 mai 2019. Le maître d'ouvrage du PNR peut décider de réaliser l'articulation sur ce seul document intégrateur (pour les plans qu'il intègre) mais comme indiqué plus haut, il lui revient toutefois d'apprécier si certaines analyses méritent d'être approfondies notamment sur les sujets soulevés par l'Ae, voire d'aller plus loin dans la prescription des règles.

En tout état de cause, l'évaluation environnementale du PNR doit pouvoir s'appuyer sur celle du Sraddet, pour la décliner plus précisément.

Sur l'articulation avec le Sraddet Pays de la Loire :

Réponse de l'Ae : En droit, tant que le Sraddet n'est pas stabilisé (au moins au stade de la participation du public), l'analyse doit se porter sur les documents en vigueur au moment où l'évaluation environnementale est faite, notamment sur « *le SRADDT, le SRCE et le SRCAE* » et avec l'ensemble des plans auxquels le Sraddet entend se substituer, notamment le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), s'ils existent sur le territoire et, si nécessaire, de justifier l'absence d'analyse.

Toutefois, *in fine* cette articulation peut être questionnée par les calendriers et les dates d'approbation des deux documents. Les auteurs de la charte peuvent, si les documents sont concomitants, en l'expliquant et le précisant, anticiper le projet de Sraddet et les principales règles qui seront reprises, dès lors qu'elles sont cohérentes avec l'objet du Parc et ses missions.

Si la charte devait être approuvée après le Sraddet, l'articulation doit se faire avec ce plan.

Articulation avec les Scot

« Pour les Scot, deux Scot ont été récemment approuvés (Scot du Grand Saumurois en 2017 et Scot du Pays du Chinonais en 2019), deux sont en cours de révision et deux ont été adoptés en 2012/2013 et seront révisés pour leur compatibilité avec le Sraddet. L'analyse de l'articulation est ici importante puisque ces documents se doivent d'être rendus compatibles dans un délai de trois ans. Comme l'élaboration du Scot du Grand Saumurois et du Pays de Chinonais a été très longue, cela rend le contexte politique délicat. Il serait mal perçu que la nouvelle charte oblige à elle seule à réviser, même partiellement un document qui a été si long à approuver.

Dès lors, faut-il pré-identifier et localiser des dispositions directement transposables ? Faut-il identifier dans les documents d'orientations et d'objectifs (DOO) des Scot, qui ne sont pas en révision, la compatibilité avec ces dispositions ? Dans ce contexte, cette pré-identification se ferait au travers de trois questions :

La disposition envisagée remet-elle en question la stratégie du Scot ? Si oui, faut-il la garder dans le cadre d'une stratégie environnementale ambitieuse et assumée au travers d'une prescription ? Ou au contraire, faut-il la rendre moins prescriptive, en la qualifiant de « préconisation » ou de « recommandation » afin que la transposition soit moins directement contraignante ? cela aurait l'avantage d'être plus politique qu'environnemental ? (Consensus entre les deux parties). Notre approche est-elle juste ? »

Réponse de l'Ae : La réponse aux deux premières questions est clairement positive, ne serait-ce que pour avoir une vision claire des potentielles incohérences ou difficultés entre les différents documents ou acteurs. Les questions envisagées pour pré-identifier les dispositions directement transposables semblent en effet une manière pertinente d'appréhender les choses. L'Ae est pleinement consciente que la réussite d'une charte est conditionnée par l'adhésion de chacun des acteurs. Elle souligne toutefois, que l'objectif mais aussi la valeur ajoutée d'une charte est notamment d'identifier les espaces à préserver de l'urbanisation au regard des enjeux du patrimoine naturel et culturel et des paysages, et d'identifier les principes correspondants de maîtrise de l'urbanisation, particulièrement en perspective de l'objectif d'une absence d'artificialisation nette qui aura vocation à être traduit dans tous les documents d'urbanisme. L'atteinte de ces objectifs est centrale pour la réussite de la Charte ; l'évaluation environnementale doit être l'occasion d'en poser les enjeux ; il reste toutefois de la responsabilité du Parc de définir le point d'acceptabilité politique. Cela ne fait que confirmer l'importance de la première des quatre vocations envisagée : *« Affirmer sa position d'interlocuteur, de conseil et d'ingénierie environnementale auprès des collectivités, des habitants et des acteurs privés (Vocation première qui est de nature transversale) »*.

2.3 Analyse de l'état initial de l'environnement et des enjeux environnementaux du territoire

La note d'accompagnement de la demande de cadrage précise que le diagnostic territorial effectué pour la période 2008–2019¹³ *« est plus stratégique qu'exhaustif »* et qu'il constituera, par l'analyse de l'ensemble des dimensions environnementales qu'il procure, la base de l'état initial de l'environnement sous forme d'un *« diagnostic synthétique »* assorti *« si possible de chiffres clés pouvant servir par la suite de référence pour un indicateur et une analyse AFOM »*¹⁴. À partir de ce diagnostic, des fiches d'analyse stratégique (20) sont proposées, organisées selon huit domaines,

1. Présentation du territoire
2. Patrimoine et paysage
3. Biodiversité et écologie
4. Ressources et usages
5. Pollutions et nuisances
6. Risques naturels et technologiques
7. Changement climatique et Adaptation
8. Santé et environnement.

Les documents transmis proposent dix enjeux environnementaux stratégiques (EES) (dont les deux derniers sont transversaux) déclinés chacun selon quatre sous-enjeux : la préservation et la valorisation du paysage et du patrimoine bâti, le maintien des continuités écologiques et la lutte contre l'érosion de la biodiversité, la préservation des milieux humides et rivulaires, la gestion raisonnée et partagée de la ressource en eau, le développement d'une gestion durable des espaces agricoles et sylvicoles, le développement raisonné des énergies renouvelables et la promotion de la

¹³ Durée prolongée jusqu'en 2023

¹⁴ AFOM : *« Atouts, faiblesses, opportunités, menaces »*.

sobriété énergétique, le développement de l'économie circulaire et solidaire, la limitation de la consommation urbaine et le développement d'un urbanisme durable, la prise en compte des effets du changement climatique et l'éducation à l'environnement, la recherche et la gouvernance.

Les documents fournis initialement aux rapporteuses ne permettaient pas d'éclairer la façon dont les EES ont été définis. Ils sont issus du croisement des enjeux identifiés dans le diagnostic et des fiches d'analyse stratégique. Ils sont ensuite pondérés selon cinq critères (la portée spatiale de l'enjeu, son niveau d'urgence, les outils existants pour y répondre, la marge d'action, la transversalité de l'enjeu), puis hiérarchisés en trois niveaux de priorité (de 1 à 3). Rien n'est cependant dit sur les niveaux de pondération attribués, en particulier au regard de la capacité de la charte à agir qui a été évoquée auprès des rapporteuses.

Le raisonnement, complexe, qui a présidé aux choix des EES, méritera d'être explicité.

Q4 : « Notre approche est-elle pertinente ? »

La réponse de l'Ae :

La réponse de l'Ae se focalisera sur des dimensions incontournables de l'analyse de l'état initial de l'environnement. Le diagnostic territorial présente le territoire sous ses différents aspects mais ne peut en aucun cas être suffisant pour ce qui est attendu de l'« état initial de l'environnement » d'une évaluation environnementale stratégique.

1 / La définition de l'état initial de l'environnement est une question centrale. Dans le cadre de la révision d'une charte, cet état initial est celui de l'état de l'environnement résultant de la période précédente, soit à l'issue de la seconde charte. Cet état initial comprend tous les « compartiments » de l'environnement qui le compose (milieux, habitats et espèces, continuités écologiques, sol, air, eau etc.) et fournit pour chacun d'entre eux, une analyse spatialisée et qualifiée de leurs caractéristiques actuelles et de leur dynamique d'évolution (associée par exemple à une présentation des atouts et faiblesses, des opportunités et menaces du territoire dans le domaine concerné). Certaines données nécessitent d'être actualisées (par exemple, les surfaces artificialisées datent de 2012, dans la fiche *Urbanisation et dynamiques territoriales*). Ainsi, l'Ae attend que l'état initial de l'environnement mobilise des données datées, cartographiées, les plus récentes, qu'il cite ses sources de données et d'informations pouvant être issues d'autres documents de planification tels que, par exemple, les programmes régionaux de la forêt et du bois sur les aspects liés à la forêt. Il est utile de réutiliser les données disponibles sur le territoire et de mobiliser les données produites à l'occasion de démarches territoriales antérieures récentes (étude d'opportunité, diagnostic, évaluation de la mise en œuvre de la précédente charte, les différents inventaires réalisés). Les fiches thématiques (situées en annexe du diagnostic d'évolution du territoire 2008-2019) sont synthétiques, faciles à lire et bien illustrées. Elles ne constituent pas cependant à proprement parler un état initial de l'environnement : elles sont incomplètes sur les espèces et habitats naturels par exemple, alors que la composante « milieux naturels » des chartes de PNR constitue un pilier important de leur action. Par ailleurs, les fiches ne permettent pas de spatialiser le diagnostic alors que la diversité des caractéristiques sociales, économiques et environnementales du territoire du PNR appelle une analyse détaillée. Si les trois cartes présentées dans la note technique vont dans ce sens, il conviendrait de les compléter de façon proportionnée aux niveaux des enjeux relevés localement. La présentation faite aux rapporteuses lors de leur visite laisse supposer qu'une

cartographie plus développée existe : elle sera utilement mobilisée. L'état initial s'inscrira également dans une vision dynamique et prospective pour permettre d'appréhender les éventuelles conséquences de la mise en œuvre de la charte. Il doit mettre en perspective les éventuelles pressions sur l'environnement. Les perspectives d'évolution en l'absence de Parc seront analysées. Il est également utile de présenter l'évolution de l'environnement avec comme hypothèse la poursuite des tendances actuelles pour pouvoir évaluer les effets propres de la révision de la charte. Par ailleurs, l'état de conservation des sites Natura 2000 fera l'objet d'une présentation spécifique, en faisant ressortir les enjeux importants du territoire, pour la conservation des différentes espèces et des habitats naturels.

2/ La définition des enjeux environnementaux se fonde sur l'état initial des composantes environnementales du territoire, leurs tendances et criticité, mais aussi sur des leviers d'action portés par la charte. Ces enjeux doivent être territorialisés. Les dix EES identifiés dans la note de cadrage répondent aux principaux constats de l'État dans sa note d'orientation du 11 octobre 2019. Ils seront hiérarchisés (en justifiant cette hiérarchisation) dans une perspective d'efficacité de l'action et en réponse à l'audit du bilan de la seconde charte qui appelle à une « priorisation », voire à un « recentrage sur les fondamentaux » qui laisse penser que les actions du Parc pourraient/devaient se concentrer sur un nombre limités d'EES. Compte tenu de l'ampleur et de la diversité du territoire du PNR, l'Ae considère, que la hiérarchisation des enjeux environnementaux à cette échelle n'est pas possible, et qu'une approche territorialisée est nécessaire. De plus, cette hiérarchisation s'accompagnera d'un système de cotation dont il conviendrait de définir la nature.

2.4 Analyse des choix pour lesquels le projet de charte a été retenu au regard des EES identifiés

Pour le chapitre 5, la note d'accompagnement précise que l'analyse s'appuiera sur le bilan évaluatif de la seconde charte et les EES identifiés, leur évolution avec ou sans charte, la stratégie environnementale développée par le PNR et sa cohérence interne, ainsi que les choix opérés en fonction des enjeux environnementaux.

L'audit du bilan évaluatif de la seconde charte apporte des éléments sur les effets territoriaux et partenariaux de la charte en cours soulignant ses réussites et ses faiblesses. Parmi les réussites, l'Ae souligne : l'investissement particulier sur l'axe 1 de la charte « Des patrimoines pour les générations futures », l'animation territoriale remarquée du Parc, en particulier sur les sites Natura 2000, la protection des espaces et des espèces, la gestion des milieux naturels, les concours écotrophées récompensant l'engagement sur la transition énergétique, etc. La capacité du Parc à construire et entretenir des partenariats (le Parc parle de fonction « d'assembleur ») est aussi reconnue tant pour les contractualisations avec les collectivités que pour les relations informelles de confiance tissées avec les acteurs. Ces partenariats sont analysés à la fois comme un « levier aux actions conduites » et un « effet démonstrateur » ; le Parc a joué un rôle fédérateur et de mise en cohérence des actions. À côté de ces effets positifs, des faiblesses sont mises en avant telles que le problème d'information et de communication sur les actions du Parc, les réticences de certaines communes membres vis-à-vis du Parc... Ces difficultés doivent être analysées et débattues pour justifier les choix qui seront faits dans la future charte.

Ainsi, la note technique présente également les quatre « vocations » de la stratégie¹⁵ opérationnelle 2023–2038 du Parc :

- *« Affirmer sa position d'interlocuteur, de conseil et d'ingénierie environnementale auprès des collectivités, des habitants et des acteurs privés (vocation de nature transversale) ;*
- *Poursuivre et conforter les acquis sur le patrimoine naturel et paysager ;*
- *Accompagner les acteurs économiques vers un modèle durable et raisonné ;*
- *Anticiper l'évolution du territoire et son aménagement face au défi climatique ».*

Ces vocations sont traduites en treize orientations elles-mêmes déclinées en 36 mesures (dont 10 orientations et 26 mesures pour la seule stratégie environnementale au sens strict). Cette même note technique dressait trois scénarios de la stratégie politique du Parc pour la future période ; les objectifs politiques retenus pour 2023–2038 ont été présentés aux rapporteuses à l'occasion de leur visite, en particulier les défis de mise en œuvre de la charte (*« s'appuyer sur la notoriété du Val de Loire pour dynamiser le territoire par la mise en synergie des projets du Parc ; la préservation qualitative et l'amélioration quantitative de l'eau ; l'atténuation et l'adaptation au changement climatique ; l'accompagnement de l'évolution des paysages et de cadre de vie de demain ; le développement de nouveaux mode de gouvernance »*).

Les nouvelles orientations que compte investir le Parc dans le projet de charte ont également été précisées aux rapporteuses lors de leur visite : répondre à une demande politique forte pour que le Parc réinvestisse la politique UNESCO de classement du val de Loire en tant que paysage culturel reconnu de valeur universelle exceptionnelle (VUE) ; investir les questions liées à l'eau face à un besoin de coordination entre les différents acteurs (acteurs GEMAPI¹⁶, acteurs de l'eau) en charge de cette question (rôle d'assembleur du Parc) ; développer des nouveaux modes de gouvernance, plus démocratiques et participatifs dans une perspective de co-construction avec les élus et les habitants.

Question Q5 posée à l'Ae : « Notre approche est-elle pertinente ? »

La réponse de l'Ae :

Les informations fournies permettent d'éclairer les orientations et mesures du projet de charte et d'avoir des éléments sur le dispositif de concertation mis en place pour la révision de la charte (principes de participation, consultation sur les territoires, concertation thématiques, etc). S'appuyer sur le bilan évaluatif de la seconde charte permettra en effet d'explicitier « la tendance évolutive des enjeux environnementaux stratégiques ».

Bien que le projet présenté s'inscrive dans la continuité du programme d'actions de la seconde charte, il est toutefois peu aisé, à partir des écrits fournis, de faire la part entre ce qui relève de la poursuite d'orientations antérieures et de la stratégie environnementale et ce qui relève de la future charte, ses nouvelles orientations et mesures. Un effort devra ainsi être fait pour présenter de manière plus lisible les apports de la nouvelle charte, la cohérence de ses actions et sa plus-value.

¹⁵ Dans la note méthodologique fournie, il est question de « stratégie environnementale ». Il semble cependant que cette stratégie concerne davantage la stratégie territoriale présentée aux rapporteuses lors de leur visite.

¹⁶ Gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations.

Les choix d'orientation effectués au long de la démarche y compris sur les incidences de ces choix sur l'environnement, les alternatives rejetées ainsi que les marges de manœuvre du PNR, les modalités d'implication des différents acteurs du territoire seront à restituer. Ceci est d'autant plus important qu'il semble que toutes les communes du Parc ne sont pas dans la même dynamique partenariale avec le PNR. Ainsi, ce travail de reconstitution et d'explication est à réaliser avec soin, en particulier sur l'explicitation des échanges dans les groupes de travail. Il sera en particulier nécessaire de définir et clarifier les ambitions du Parc relatives aux thématiques nouvelles pour lui, telles que l'eau. Enfin, l'audit de la mise en œuvre de la charte actuelle semble préciser que certains partenariats, avec les collectivités notamment, sont en construction ; la mesure 6 « améliorer les coopérations » s'y réfère ; il serait bénéfique de préciser la stratégie d'action pour éprouver ces partenariats en cours de consolidation.

2.5 Analyse des incidences probables de la mise en œuvre de la charte sur l'environnement, effets cumulés

Dans le chapitre 6, l'analyse des incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du projet de charte mobilisera, selon les informations fournies à l'Ae, une évaluation multicritère et des coefficients de pondération (sans plus de précision à ce stade), pour alimenter les réponses à 18 questions évaluatives. Ces questions portent sur l'efficacité des actions du Parc et leur mise en œuvre. Elles reprennent l'ensemble des EES identifiés (restauration des équilibres écologiques, gestion durable de la ressource en eau, transition énergétique, etc.) sans hiérarchisation particulière.

Lors de leur visite, il a été précisé aux rapporteuses que huit critères permettraient d'évaluer les incidences de la charte sur les EES : niveau de l'impact (stratégique ou opérationnel), probabilité : (certain ou incertain), nature (tendance positive ou négative), effet direct ou indirect, portée spatiale (extraterritoriale, territoriale ou local), durée (temporaire ou permanent), temps de réponse (court terme, moyen terme ou long terme), réversibilité (réversible à irréversible).

Question Q 6 posée à l'Ae : « Notre approche est-elle pertinente ? Répond-elle aux attentes ?

Réponse de l'Ae :

Une évaluation multicritères est appropriée dans le cas d'une analyse des incidences environnementales d'une charte dont la vocation est d'œuvrer aux différentes composantes du développement durable d'un territoire (santé humaine, diversité biologique, sols, air et eaux, faune et flore, patrimoine culturel architectural et archéologique, paysages). Cette évaluation devra être en mesure de montrer la contribution de la charte aux exigences d'absence de perte nette de biodiversité, de non artificialisation des sols, etc.

L'Ae souligne la nécessité de faire apparaître clairement les interactions entre les mesures de la charte qui peuvent avoir une incidence sur l'environnement, en mettant en exergue leur complémentarité voire leur synergie, ou au contraire leur contradiction potentielle (à titre d'exemple les mesures visant à développer le tourisme et les activités de nature (randonnées, pratiques équestres, etc.) sont susceptibles de générer une forte fréquentation de ces sites, pouvant notamment entraîner des risques de dérangement de la faune, de piétinement des habitats ou encore de dépôts de déchets). Les effets cumulés avec d'autres plans ou programmes, qu'ils soient

positifs ou négatifs, auront à être étudiés. Une synthèse sous forme de tableau consignait les résultats des effets probables pour chacune des composantes environnementales en faciliterait la lecture.

2.6 Évaluation des incidences Natura 2000

Les huit sites Natura 2000 présents dans le Parc couvrent plus de 16 % de la superficie totale de son territoire (les autres zonages d'inventaire du patrimoine représentent environ 19 %). Ces sites abritent une grande richesse en termes de faune et de flore, ce qui « *confère au territoire une importance majeure pour leur conservation* ». Par convention avec l'État, le Parc anime quatre sites¹⁷ Natura 2000 dont il met en œuvre les documents d'objectifs (Docob). Le Parc prévoit d'évaluer les incidences sur les sites Natura 2000 sur la base de la cohérence de la charte et de son nouveau périmètre avec le Docob.

Question Q7 posée à l'Ae : « Notre approche est-elle pertinente ? »

Réponse de l'Ae

L'évaluation des incidences Natura 2000 portée par le chapitre 7, permettra de déterminer si la charte du Parc est susceptible d'avoir ou non des impacts négatifs significatifs vis-à-vis des objectifs de conservation des sites Natura 2000. Elle analysera, site par site, les effets de celle-ci sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites sur la fonctionnalité des écosystèmes en général et caractérisera le réseau constitué par les différents sites. Elle devra notamment identifier les populations communes entre les différents sites et leurs corridors et les modalités de déplacement entre ces derniers, sans s'interdire, en cas de mise en œuvre de mesures précises, d'en évaluer les effets sur des sites. Elle s'attachera à présenter également les effets positifs de la charte sur les sites Natura 2000.

L'évaluation des effets de la charte doit porter sur l'ensemble des sites y compris ceux dont la Parc n'assure pas la gestion.

Au-delà, l'évaluation environnementale considérera tant les sites remarquables que la biodiversité dans son ensemble. Ainsi, la restauration des continuités écologiques et des espaces de connexion entre les différents sites Natura 2000, notamment des milieux ouverts et des corridors inter-forestiers et de maintien de la biodiversité, contribuera à améliorer leur nombre et leur fonctionnalité ainsi que celle du réseau dans son ensemble. Lors de leur visite, le Parc a pu préciser aux rapporteuses le niveau de priorité retenu pour chacune des mesures : la préservation /restauration de la biodiversité remarquable (mesure 9) et le renforcement des continuités écologiques (mesures 10) sont classées en priorité 1. L'Ae recommande d'établir un lien plus explicite entre les deux lors de l'évaluation environnementale. De plus, le Parc devrait montrer en quoi le nouveau périmètre du PNR, respectant les entités paysagères, permet d'améliorer les fonctionnalités du réseau, en intégrant les continuités écologiques entre les principaux sites Natura 2000 du territoire et de ceux situés à proximité et *in fine* l'état de conservation des habitats naturels et des espèces.

¹⁷ La vallée de la Loire des Ponts-de-Cé à Montsoreau, la Champagne de Méron- Plaine de Douvy-la Butte D'Antoigné, les Basses vallées de la Vienne et de l'Indre, le Complexe du Changeon et de la Doumer.

Le pétitionnaire pourra tirer profit de la note de l'Ae n°2015-N-03 « [Note de l'Autorité environnementale sur les évaluations des incidences Natura 2000](#) » qui le guidera dans le processus d'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000.

2.7 Présentation des mesures « éviter, réduire, compenser »

Les informations fournies aux rapporteurs précisent comment la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) sera mobilisée par le Parc. Elle repose sur trois logiques :

- une logique d'optimisation des incidences positives,
- une logique d'incitation à la performance environnementale (à titre d'exemple des obligations d'utiliser des standards de qualité),
- une logique d'amélioration de la cohérence (renforcement de l'articulation des mesures avec les autres documents stratégiques existants ou avec les nouvelles compétences des collectivités pour en maximiser les effets.)

Question Q8 posée à l'Ae : Notre approche est-elle pertinente ?

Réponse de l'Ae

L'Ae rappelle l'importance, dans le chapitre 8, de faire porter la démarche ERC sur les enjeux environnementaux, l'évaluation environnementale ne visant pas les enjeux socio-économiques.

Or, la démarche proposée s'inscrit davantage dans une perspective de renforcement d'une performance environnementale (dont il faudrait préciser la teneur) et dans l'accroissement de la cohérence des politiques environnementales que dans une séquence ERC. Pour y répondre complètement, il conviendrait de mettre en œuvre deux voies.

La première est l'application du code de l'environnement qui implique d'identifier les incidences négatives potentielles de la charte et de mettre en œuvre la séquence ERC jusqu'à l'absence d'incidences résiduelles significatives. L'analyse des causes de ces incidences, que celle-ci relève de leur mise en œuvre, de leur territorialisation ou du contexte infra territorial permet de mettre en œuvre l'évitement, ce qui est toujours préférable.

La seconde relève du rôle « d'assembleur » revendiqué par le Parc et exposé aux rapporteurs lors de leur visite, positionnement stratégique qui devrait figurer au dossier. Une veille sur la mise en cohérence des politiques et mesures engagées par les différentes parties prenantes du développement du territoire et de la gestion durable des ressources naturelles constitue une dimension essentielle pour éviter et réduire des atteintes potentielles à l'environnement, notamment les effets cumulés. Elle permet également d'envisager des coopérations avec d'autres parties-prenantes pour mettre en place des mesures d'évitement et de réduction et le cas échéant des mesures de compensation mutualisées. Par ailleurs, la charte ayant vocation à s'appliquer à un territoire plus large que le périmètre initial (adhésion de nouvelles communes), la capacité d'appréciation de l'implication effective des nouveaux acteurs est donc encore limitée. L'évaluation environnementale ne permet pas encore d'évaluer précisément la capacité opérationnelle de certaines mesures de la charte à éviter et réduire, les éventuels effets négatifs d'autres mesures faisant l'objet d'un point de vigilance ; ceci peut également concerner des projets majeurs

d'infrastructures et de développement situés à l'extérieur mais à proximité du PNR ou en connexion écologique avec lui. Elle ne permet pas d'évaluer non plus si les accords de partenariat ou conventions de gestion prévues seront menés à bien. Ce point renvoie à la nécessité d'envisager des bilans évaluatifs intermédiaires.

2.8 Indicateurs et suivi environnemental de la charte

Le suivi proposé par le Parc pour le chapitre 9 comprend l'identification de questions évaluatives et d'indicateurs de suivi. Les questions évaluatives sont présentées dans la note technique. Les indicateurs sont soit stratégiques « *pour les indicateurs de suivi constituant le socle minimal, essentiel pour évaluer de manière efficiente la charte à mi-parcours et à échéance après son approbation* », soit qualifiés de complémentaires « *pour les indicateurs de suivi permettant de donner une piste de réflexion pour l'amélioration de la politique mise en œuvre* ». Ils pourront être communs à d'autres dispositifs d'évaluation présents sur le territoire du Parc, tels que ceux mobilisés pour l'évaluation des Scot.

Ce système d'indicateurs de suivi environnemental s'inscrira dans un modèle « pression-état-réponse » (PER) distinguant des indicateurs de pressions exercées sur l'environnement en lien avec les activités anthropiques et l'aménagement du territoire ; des indicateurs d'état (état de l'environnement et de son évolution ; des indicateurs de réponse, traduisant les effets des mesures par lesquelles une réponse est apportée (moyens financiers engagés, diffusion des informations sur le contenu de la réglementation, suivi de la mise en œuvre des préconisations). « *Chaque indicateur pour le suivi environnemental fera l'objet d'une fiche spécifique précisant les modalités de renseignement (source de la donnée, calcul, lien avec d'autres documents) et de suivi (mode de représentation), le point de départ N et les périodicités¹⁸ (N+1, N+2, etc), et l'objectif fixé par la charte qui est à N+15* ».

Question Q9¹⁹ posée à l'Ae : Notre approche est-elle pertinente ?

Réponse de l'Ae

L'effort de caractérisation des indicateurs de suivi et d'évaluation des incidences de la nouvelle charte est à souligner. La démarche envisagée va bien dans le sens de l'application de l'article R. 333-3 du code de l'environnement, pour lequel la charte de PNR comporte « *un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard des mesures prioritaires de la charte. Ces dispositifs indiquent la périodicité des bilans* ».

L'Ae souligne cependant cinq aspects à prendre en compte dans l'évaluation environnementale :

– la méthode PER est une méthode assez courante d'étude d'impact environnemental qui a prouvé son efficacité mais également ses limites²⁰. Dans le cas d'une charte de parc qui s'inscrit dans une perspective territoriale (et donc systémique) et au regard de ce que l'Ae relève plus haut sur les potentiels effets cumulés, le risque est d'évaluer l'action de la charte « mesure par mesure » et

¹⁸ NdR : annuelle

¹⁹ Nommée par erreur Q8 dans la note technique

²⁰ [Svarstad, H. et al., 2008, Discursive biases of the environmental research framework DPSIR, Land Use Policy, January 2008, p.116-125.](#)

« pression par pression ». Il serait donc utile que le Parc complète cette méthode de suivi par l'analyse des effets de synergie ou d'effets contraires, voire d'incohérences des mesures entre elles, mais aussi avec celles d'autres politiques publiques, comme les effets de rétroactions de certaines d'entre elles sur ce qui est considéré comme pression « extérieure » exercée sur l'environnement.

- rien n'est dit sur la temporalité et la périodicité des bilans et des évaluations qu'il conviendra de préciser ;

- le suivi environnemental des actions de la charte sur l'environnement pose la question des données, de leur acquisition, de leur qualité et de leur exploitation. Un certain nombre d'entre elles mobilisent des bases de données préexistantes ; d'autres sont relatives à des inventaires et à la valorisation de travaux scientifiques. C'est en particulier le cas pour la base naturaliste STERNE. Ces informations devront être rendues disponibles au public afin de concourir à un meilleur partage des connaissances. Une des difficultés et point faible de la charte actuelle est de n'avoir pu animer en continu le réseau des naturalistes qui sont des contributeurs importants de cette base des données. Le suivi devra ainsi porter également sur ce réseau ; les indicateurs devront en tenir compte, comme les questions évaluatives qui, pour le moment et au regard de ce qui a été fourni aux rapporteurs, n'y figurent pas ;

- le code de l'environnement requiert, dans l'évaluation environnementale, un dispositif de suivi des mesures ERC et de leurs effets. Un travail doit être mené pour s'assurer de la cohérence du dispositif de suivi de la charte avec celui des éventuelles mesures ERC.

- enfin, la démarche présente une certaine complexité quant à la finalité des indicateurs, stratégiques complémentaires ou répondant au modèle PER. Un éclaircissement sur leur complémentarité voire articulation serait nécessaire.