



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) du
Vexin français**

n°Ae : 2021-12

Avis délibéré n° 2021-12 adopté lors de la séance du 29 mai 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 19 mai 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la demande de cadrage du Parc naturel régional du Vexin français.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Michel Pascal, Éric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser

En application de l'article 4 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 : Alby Schmitt

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président du Parc naturel régional du Vexin français, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 15 février 2021.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de 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 23 février 2021 :

- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) de l'Île-de-France,
- le préfet de la région Île de France,
- le préfet du département des Yvelines,
- le préfet du département du Val d'Oise.

Sur le rapport de Nathalie Bertrand et Michel Pascal, 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 (CGEDD).

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 révision de la Charte du Parc naturel régional (PNR) du Vexin français en vue de son évaluation environnementale. Il est établi à la demande du Président du Parc naturel régional et s'appuie sur les quatre questions posées à l'Ae et sur les documents qui lui ont été transmis à l'occasion de sa saisine.

1 Contexte, présentation du Parc naturel régional du Vexin français

Créé le 9 mai 1995, le Parc naturel régional (PNR) du Vexin français situé au nord-ouest de l'Île-de-France, entre les départements du Val d'Oise (majoritairement) et des Yvelines, s'inscrit dans un territoire à dominante rurale dont le patrimoine naturel et culturel et surtout « *la menace de la création de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise et de sa potentielle extension en direction de Rouen sur les terres du Vexin* » ont justifié le classement.

Le syndicat mixte en charge du PNR regroupe la Région, les Départements, des communes, des communautés de communes et des « villes-portes ». Le comité syndical, assemblée délibérante du Parc compte 125 membres organisés en collèges. Son bureau syndical compte 26 élus et il s'appuie sur huit commissions thématiques consultatives. Le syndicat mixte emploie un effectif d'environ 30 agents. Lors de leur visite, il a pu être précisé aux rapporteurs que le conseil scientifique qui actuellement ne se réunit plus et dont la présidence n'a pas été renouvelée, sera réactivé et recomposé en introduisant des compétences en sciences sociales, absentes jusqu'alors, dans le cadre du renouvellement de la charte.

1.1 Un périmètre élargi pour la future charte

Le Parc a été renouvelé par décret du Premier ministre en date du 30 juillet 2008, suite à l'approbation de sa charte pour une durée de 12 ans (2008-2019) par la Région Île-de-France, s'appuyant sur l'adhésion de 98 communes², des établissements publics de coopération intercommunale territorialement concernés et des deux Départements du Val d'Oise et des Yvelines.

² Pour le val d'Oise les communes de : Bleignes, Aincourt, Ambleville, Amenucourt, Arronville, Arthies, Auvers-sur-Oise, Aavernes, Banthelu, Bellay-en-Vexin (Le), Berville, Boissy-l'Aillierie, Bray-et-Lu, Bréançon, Brignancourt, Buhly, Butry-sur-Oise, Chapelle-en-Vexin (La), Charmont, Chars, Chaussy, Chérence, Cléry-en-Vexin, Commeny, Condécourt, Cormeilles-en-Vexin, Courcelles-sur-Viosne, Ennery, Epiais-Rhus, Frémainville, Frémécourt, Frouville, Gadancourt, Genainville, Génicourt, Gouzangrez, Grisy-les-Plâtres, Guiry-en-Vexin, Haravilliers, Haute-Isle, Heaulme (Le), Hédouville, Hérouville-en-Vexin, Hodent, Labbeville, Livilliers, Longuesse, Magny-en-Vexin, Marines, Maudétour-en-Vexin, Menouville, Montgeroult, Montreuil-sur-Epte, Moussy, Nesles-la-Vallée, Neuilly-en-Vexin, Nucourt, Omerville, Parmain, Perchay (Le), Roche-Guyon (La), Sagy, Saint-Clair-sur-Epte, Saint-Cyr-en-Arthies, Saint-Gervais, Santeuil, Seraincourt, Théméricourt, Theuville, Us, Vallangoujard, Valmondois, Vétheuil, Vienne-en-Arthies, Vigny, Villers-en-Arthies, Wy-dit-Joli-Village, et pour partie de leur territoire Champagne-sur-Oise, Ronquerolles ; pour les Yvelines les communes de Brueil-en-Vexin, Drocourt, Evécquemont, Follainville-Dennemont, Fontenay-Saint-Père, Gaillon-sur-Montcient, Gommecourt, Guernes, Jambville, Lainville-en-Vexin, Montalet-le-Bois, Oinville-sur-Montcient, Sailly, Saint-Martin-la-Garenne, Tessancourt-sur-Aubett, et pour partie de leur territoire Gargenville, Guitrancourt, Juziers, Mézy-sur-Seine, Vaux-sur-Seine.

Les villes-portes (Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, Issou, Limay, Meulan-en-Yvelines) ne sont pas intégrées dans le périmètre du Parc mais contribuent 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 des communes durant cette période. Les élus du syndicat mixte de gestion du PNR ont proposé lors du comité syndical tenu le 20 novembre 2018 d'accompagner la révision de la charte d'un élargissement du périmètre à neuf nouvelles communes³ (cf. Figure 1) et l'inclusion complète des communes y figurant partiellement jusqu'alors. Le PNR a en outre demandé une prorogation de 3 ans de la charte, soit jusqu'au 8 mai 2022.

D'importantes réserves ont été émises par les services de l'État et le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CRSPN)⁴ d'Île-de-France quant à la cohérence de cet élargissement à des communes fortement urbanisées.

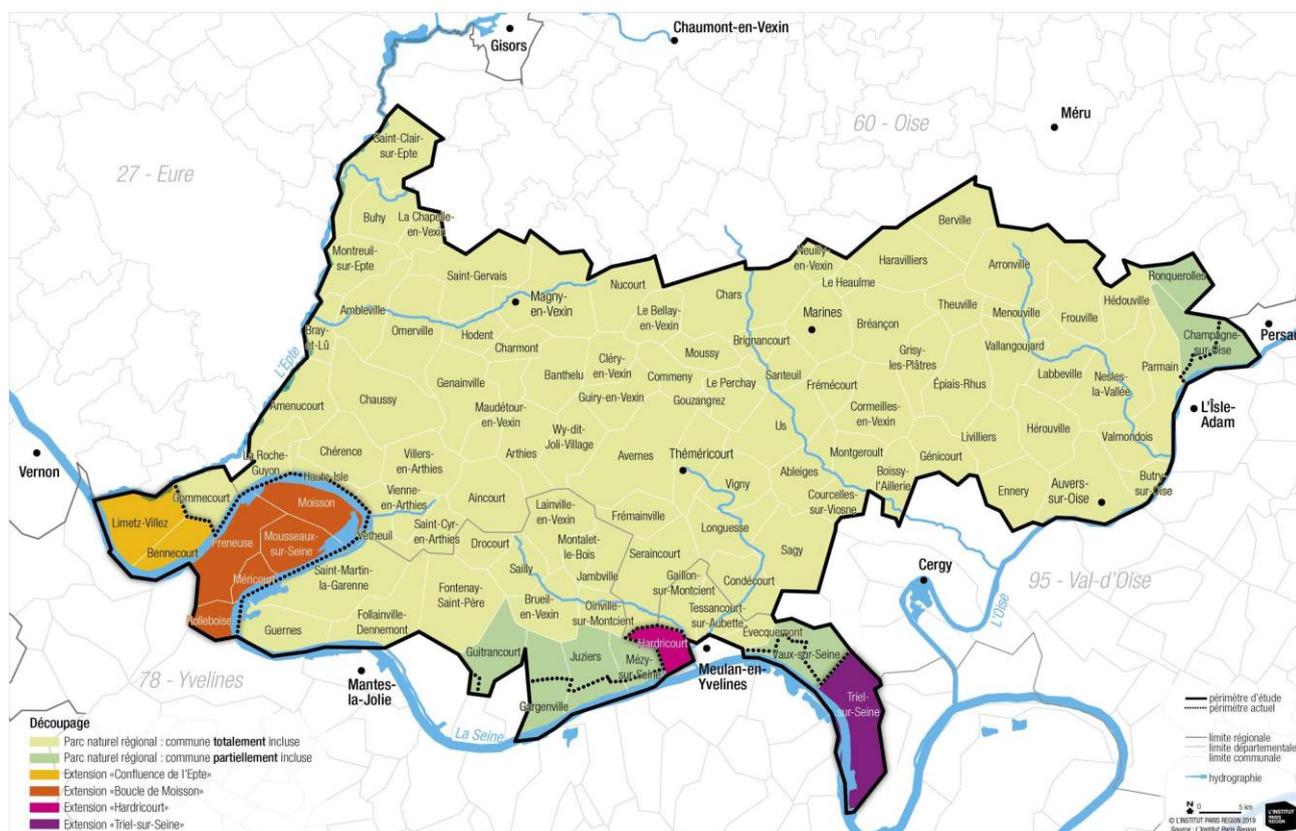


Figure 1 : Périmètre d'étude et découpage territorial utilisé dans le diagnostic (Source- dossier)

1.2 La révision de la charte du PNR

Les travaux de révision de la charte actuelle en vue du renouvellement du classement du PNR du Vexin français, ont été lancés en mars 2019. Pour ce renouvellement, le périmètre d'étude est porté à 107 communes. Trois arguments sont avancés pour justifier cette proposition d'élargissement :

³ « Les communes situées à la confluence Epte-Seine, sur la rive gauche coté Ile-de-France (Bennecourt, Limetz-Villez) ; La confluence vallée de la Montcient/vallée de la Seine avec Hardricourt ; La boucle de Moisson avec Moisson, Méricourt, Mousseaux, Rolleboise, Freneuse (partiellement incluse dans le périmètre) ; Triel-sur-Seine dans la continuité du massif de l'Hautil, la commune ayant fait part de son souhait d'adhésion au Parc en Juin 2017 ».

⁴ Instance composée de différentes disciplines naturalistes, qui peut être saisi pour avis par le préfet de région ou le président du conseil régional sur toute question relative à la connaissance, la conservation et la gestion du patrimoine naturel régional.

un principe d'entité géographique et historique du Vexin français, une logique de continuité écologique avec les boucles de la Seine, des demandes d'adhésion de la part des collectivités concernées.

Le bilan de la charte en vigueur a été réalisé ainsi que le diagnostic territorial sur le nouveau périmètre d'étude. La soumission du projet de charte pour avis à l'Ae est prévue au cours de l'année 2022, une consultation de toutes les parties prenantes concernées en 2022 et 2023, et une approbation de la charte en 2024.

Le sommaire détaillé du projet de charte (qui reste à écrire) s'organise autour de quatre défis :

- Renforcer le vivre et faire ensemble pour un territoire de projets partagés,
- Protéger et restaurer le vivant et préserver les patrimoines,
- Promouvoir la sobriété, la résilience et la neutralité carbone face au changement climatique et dans un contexte de transition écologique,
- Assurer le développement d'un territoire dynamique, attractif et relié.

Ces défis sont déclinés en quinze orientations, quarante-trois mesures, cent cinquante-huit dispositions, sans mention de priorisations.

1.3 Procédures relatives aux PNR

L'article L. 333-1 du code de l'environnement dispose que « 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 ».

Elle comprend :

1° un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère définis à l'article L. 350-1 C, ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants ;

2° un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ;

3° des annexes comprenant notamment le projet des statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. »

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

Afin de mieux appréhender le degré de précision que doit contenir le rapport environnemental du projet de charte révisé, l'article R. 122-19 du code de l'environnement dispose que « Sans préjudice de sa responsabilité quant à la qualité de l'évaluation environnementale, la personne publique chargée de l'élaboration ou de la modification d'un plan, schéma, programme ou document de planification peut consulter l'autorité environnementale sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental. L'autorité environnementale précise les éléments permettant d'ajuster le contenu du rapport sur les incidences environnementales à la sensibilité des milieux et aux impacts potentiels du plan, schéma, programme ou document de planification sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que, s'il y a lieu, la nécessité d'étudier les incidences notables du plan, schéma, programme ou document de planification sur l'environnement d'un autre Etat membre de l'Union européenne ».

C'est à ce titre que l'Ae est saisie dans le cadre du présent avis. La charte actuelle n'a pas été soumise à évaluation environnementale en application des dispositions nationales alors en vigueur. 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 décret qui a soumis les chartes des Parcs naturels régionaux à évaluation environnementale. L'Ae est compétente en application du 1° du IV de l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

2 Questions posées à l'Ae par la présidence du PNR du Vexin français

Les documents annexés à la demande de cadrage à l'Ae comprennent le bilan évaluatif de la charte en vigueur 2008-2019, le diagnostic du territoire réalisé en 2020, un sommaire détaillé du projet de charte, un état initial de l'environnement, l'avis d'opportunité de renouvellement du classement du PNR et la note d'enjeux du préfet de région, l'avis du CSRPN sur l'extension du périmètre du PNR.

Dans la suite de son avis, l'Ae, après un rappel des éléments fournis par le PNR, reprend chacune des questions posées, dans des encadrés en caractère gras, et y apporte des éléments de réponse.

2.1 Précisions sur l'élaboration de l'état initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement (71 pages) s'appuie principalement sur un diagnostic de territoire très fourni réalisé en 2020, comportant en particulier des données comparatives avec d'autres PNR d'Île-de-France, sur l'évaluation de la charte en vigueur et les notes d'opportunité et d'enjeux transmises par l'État. Il s'organise autour de neuf thématiques environnementales :

- vulnérabilité climatique du Vexin
- paysages, patrimoine et cadre de vie
- biodiversité et milieux naturels
- ressources en eau
- sols et matériaux du sous-sols
- déchets
- énergie et gaz à effet de serre
- risques naturels et technologiques
- santé et environnement.

Un dixième chapitre est consacré à la gouvernance.

« L'Autorité environnementale identifie-t-elle des sujets particuliers qui mériteraient un approfondissement eu égard aux spécificités du territoire ? des sujets manquants ? ».

D'une façon générale, l'Ae recommande de présenter le rapport environnemental en reprenant la structuration de l'article R. 122-20 du code de l'environnement, tant dans la succession que le titre des items à traiter (la santé humaine, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages).

Les thématiques proposées répondent globalement à l'exigence de l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Il peut être toutefois souligné que si le document mentionne plusieurs enjeux importants, l'état initial (comme le diagnostic du territoire) souffre parfois de l'absence de données chiffrées et de perspectives d'évolution. Il en va ainsi du chapitre relatif à la ressource en eau dont la situation décrite comme très mauvaise, constitue un enjeu important.

Certains oublis sont à noter. Ainsi, l'agriculture est bien citée parmi les enjeux relatifs à la qualité de la ressource en eau (très altérée du fait de la présence de nitrates et pesticides), mais oubliée dans son rôle sur le cadre de vie et le paysage, la vulnérabilité au changement climatique et sa nécessaire adaptation, la biodiversité ou la santé humaine.

La thématique de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre est présente mais aurait pu être développée davantage. Ainsi, un tableau des émissions, secteur par secteur, aurait pu figurer dans le document. Si le besoin de rénovation énergétique du parc de logements du territoire du PNR est souligné, les enjeux de participation du territoire à l'effort national de production d'énergie renouvelable sont moins développés. Les éoliennes ne sont pas mentionnées ; les opportunités pour installer des méthaniseurs ne sont pas envisagées ; l'énergie solaire n'est qu'à peine évoquée, alors que cette possibilité existe comme le mentionne le diagnostic du territoire, qui évoque par ailleurs l'existence d'une dynamique positive dans le PNR de la vallée de Chevreuse à proximité. Ces thématiques seraient à préciser.

L'enjeu des mobilités n'est pas spécifiquement traité, alors qu'en périphérie de l'agglomération parisienne, cet enjeu est crucial. Le Parc s'est engagé résolument dans le développement d'un réseau cyclable et a obtenu des résultats. Identifier les facteurs de réussite ou les difficultés de développement des modes actifs, pourrait permettre au Parc de poursuivre son action dans ce domaine et d'accroître encore son efficacité. Il en va de même de l'artificialisation liée à l'habitat. Plusieurs communes du Parc relevant de la loi « solidarité et renouvellement urbain »⁵, ont pour objectif de construire des logements sociaux (environ 600). Au cours de la visite de l'Ae, il a été mis en avant que cet objectif était difficile à atteindre au regard de celui de la maîtrise de l'artificialisation des sols, ce qui pourrait conduire le Parc à donner la priorité au logement au détriment d'autres usages. Comme le pointe la note d'enjeux de l'État, « *une politique de l'habitat à l'échelle du PNR du Vexin français avec une coopération entre les intercommunalités est à favoriser afin de définir une répartition adaptée du développement de l'habitat sur le territoire* ».

De façon générale, l'analyse des enjeux et de leurs tendances n'est pas territorialisée, « *exposant notamment les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable* » comme le prescrit l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Le territoire du Parc est contrasté d'un point de vue géomorphologique, démographique, de biodiversité, etc. Ces analyses thématiques auraient ainsi pu être davantage territorialisées. De nombreuses cartes émaillant le

⁵ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

diagnostic territorial pourraient contribuer à le faire. Cela est d'autant plus vrai pour la pression de l'artificialisation des sols aux marges de l'agglomération parisienne et des nouvelles communes rejoignant le périmètre du Parc. C'est également le cas pour les mobilités (identification des gares et opportunités de rabattement).

Une analyse spécifique aurait pu être conduite sur l'enjeu que constitue l'extension du périmètre, en termes d'opportunités, comme de risques, l'entrée de certaines communes pouvant renforcer les objectifs du Parc, notamment la protection du patrimoine naturel, d'autres, à la périphérie de l'agglomération parisienne, posant un problème de cohérence souligné par les services de l'État dans leur avis sur l'adhésion de certaines communes. Cette analyse serait d'autant plus pertinente que le chapitre gouvernance de l'évaluation environnementale mentionne le manque d'adhésion de certains élus qui voient dans le Parc une contrainte à leurs projets de développement.

2.2 Sur la formulation et la hiérarchisation des enjeux environnementaux du territoire

Dix enjeux sont identifiés dans un tableau où chacun d'entre eux est doté de « questions évaluatives » visant à estimer l'effet de levier de la charte. Chaque évaluation est symbolisée par des pictogrammes sur la situation actuelle (qui peut être rapprochée d'une analyse forces / faiblesses bien qu'elle nécessiterait d'être plus explicite et complétée par des perspectives d'évolution (opportunités et menaces). Une hiérarchisation de ces enjeux est ensuite envisagée selon deux critères : le niveau de l'enjeu et sa tendance d'évolution selon la situation du territoire ; l'effet de levier que pourrait avoir la charte. Chacun de ces deux critères est codé en trois niveaux assortis de codes couleur : situation dégradée, sous tension, maîtrisée pour le premier ; rôle prépondérant, important, faible pour le second. Aucune synthèse de ces deux critères n'est proposée.

« Partagez-vous ces enjeux et la hiérarchie proposée ? »

Les incomplétudes soulignées précédemment se retrouvent ici. Le Parc devrait compléter la présentation des enjeux, en déployant pour chacun d'entre eux sa démarche allant du diagnostic du territoire à leur identification et leur hiérarchisation. De plus, l'analyse conduisant à identifier des enjeux prioritaires devrait être plus poussée, et la méthode explicitée. Le lecteur ne sait pas, à la lecture des documents, ce qui a conduit le Parc à considérer l'efficacité du levier que peut constituer la charte. Cette hiérarchisation des enjeux devrait également être complétée par leur territorialisation.

Enfin, au regard des tensions existantes ou potentielles mentionnées dans le chapitre « gouvernance », il est nécessaire de donner aux acteurs des éléments de diagnostic. C'est par exemple le cas de l'artificialisation des sols ou de la pollution des eaux. Le lien avec les différentes activités humaines et l'état de l'environnement doit être fait avec davantage de clarté. Compte tenu de ce qu'a relevé l'Ae dans les divers documents, il semble que l'enjeu de transformation vers des pratiques agro-écologiques, moins polluantes et plus résilientes au changement climatique, valorisables en particulier localement⁶, doit être travaillé avec les acteurs du Parc et les filières agricoles et agroalimentaires.

⁶ La part de l'agriculture biologique est très faible dans le Parc. Elle couvre 0,7 % de la SAU, contre 3,5% à l'échelon régional, et 7,5% à l'échelle nationale (données 2018).

L'Ae relève que les résultats de l'évaluation de l'actuelle charte ne sont pas exploités pour l'identification des enjeux. Il s'agit d'un document imagé, détaillé, méthodique, avec plusieurs éléments de synthèse, qui permet de voir ce sur quoi la charte a eu des effets satisfaisants (éducation à l'environnement, connaissance du patrimoine, développement économique, développement des activités de loisirs) et là où la charte n'a pas eu les effets escomptés (préservation de la ressource en eau, développement de l'agriculture durable aussi bien sous l'aspect économique que sous l'aspect environnemental...). Il conviendrait qu'une analyse puisse être conduite sur les raisons des succès et des échecs de la charte actuelle, et qu'il en soit tenu compte pour la suivante, en termes d'objectifs mais surtout de gouvernance.

Bien qu'une communication ait déjà été faite sur ce document (une présentation a été réalisée lors d'une réunion au siège du Parc et le document a été diffusé), il est nécessaire de faire partager cette évaluation par tous afin qu'elle constitue un moteur pour l'action et pour la rédaction de la future charte. D'autant plus que les actions à conduire s'inscrivent dans la durée, demandent un engagement sur une durée supérieure à celle d'une charte et ont besoin de lisibilité.

2.3 Sur l'analyse de la cohérence externe avec d'autres plans et programmes

- « Cette liste [fournie dans la demande de cadrage] vous semble-elle pertinente ? des ajouts ou suppression à recommander ? »
- « Comment traiter au mieux la question de la cohérence avec le SDRIF ? et comment traiter d'éventuelles incohérences entre ces deux documents ? »

La liste de plans et programmes avec lesquels la charte de PNR doit être cohérente, est très fournie. Quelques lacunes peuvent cependant être signalées, relevant de la planification forestière, des éventuels Agenda 21 existants, des programmes de mobilisation de fonds européens Feder, de la stratégie nationale de développement durable. Plus ponctuellement mais significativement eu égard aux enjeux en présence, des insuffisances persistent au niveau des contrats de milieux ou des dispositifs de protection et de mise en valeur des espaces agricoles, zone d'agriculture protégée (ZAP) ou plan de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP), s'il en existe sur le territoire du Parc devaient être pris en compte.

Dans cette liste très longue, il convient de distinguer trois ensembles selon le niveau de contrainte légale :

- les plans et programmes (article L. 333-1-V) qui doivent être compatibles avec les chartes dans les conditions fixées aux articles L. 131-1 et L. 131-7 du code de l'urbanisme (les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme, et les documents d'urbanisme en tenant lieu comme les cartes communales) ;
- ceux qui sont soumis pour avis au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du PNR (Article L. 333-1-VI), « *lors de leur élaboration ou de leur révision, les documents de planification, d'aménagement de l'espace et de gestion des ressources naturelles relatifs au climat, à l'air, aux énergies, aux continuités écologiques, aux déplacements, aux infrastructures de transport, aux orientations forestières, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de nature, à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, à la prévention des risques, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme, à la mer et au littoral en tant qu'ils s'appliquent à son territoire* ».

- ceux qui s'imposent aux chartes de PNR comme les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB).

L'évaluation environnementale de la charte sera l'occasion d'expliquer le choix des plans et programmes pris en compte, d'analyser l'articulation du projet de charte avec les documents d'urbanisme et de présenter les dispositions à mettre en place pour transposer les orientations de la charte dans les documents d'urbanisme, d'envisager une coopération renforcée avec les PNR voisins (les rapporteurs ont compris lors de leur visite que des liens existaient déjà).

De plus, l'Île-de-France est dotée d'un schéma directeur régional (Sdrif) relevant du Code de l'urbanisme (article L. 123-1) qui, contrairement aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), n'a pas de lien juridique avec les chartes de PNR. En revanche, les dispositions de la charte s'imposent aux documents d'urbanisme. La cohérence de la charte avec les orientations du Sdrif (pôle de centralité à conforter, nouveaux espaces d'urbanisation) concernant les communes du périmètre et notamment celles qui sont actuellement partiellement incluses dans le périmètre du PNR et celles qui envisagent de le rejoindre, devra faire l'objet d'une attention toute particulière et être justifiée. Ce point souligné par les services de l'État et le CSRPN demande une étude fine pour définir les portions de communes à intégrer dans le périmètre, relevant de l'exercice de précision sur la délimitation du futur périmètre du Parc⁷.

« Pour l'analyse de la cohérence avec les ODD, vaut-il mieux partir des 17 ODD onusiens, ou de la « feuille de route de la France pour l'Agenda 2030 », qui ne fait plus référence aux ODD mais à 6 enjeux transverses ? »

La France a fait partie en septembre 2015, des États membres de l'Organisation des nations unies (ONU) s'étant engagés à mettre en œuvre l'Agenda 2030 constitué de 17 Objectifs de développement durable (ODD) « *pour la planète, les populations, la prospérité, la paix et les partenariats* ». Elle a traduit cet engagement par une feuille de route « *Agissons pour un monde plus durable et solidaire* » situant les grandes transformations (six enjeux transversaux) à mener par la France sur le territoire national, en Europe et à l'international, pour aller vers un modèle de société plus prospère, plus inclusif et plus respectueux de notre environnement et ainsi répondre aux ODD onusiens. Le projet de charte de PNR s'inscrivant dans le contexte français, et bien que la temporalité de son calendrier dépasse celui de 2030, il semble logique qu'il fasse référence à la feuille de route fixée par la France.

2.4 Précisions sur l'analyse des effets probables de la mise en œuvre de la charte sur l'environnement

La préservation du foncier non urbanisé et la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) constituent un enjeu fort pour la nouvelle charte, dans le contexte d'un territoire situé aux franges de la métropole parisienne, mais aussi d'une inscription de la charte à venir dans l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) fixé par le plan biodiversité de 2018. Cela est d'autant plus à questionner aujourd'hui que le renouvellement de la charte s'inscrit dans un élargissement de son périmètre à des territoires qualifiés dans le Sdrif de « nouveaux espaces d'urbanisation » ou de « pôles de centralité à conforter ».

⁷ Exercice qui devra tenir compte également de l'OIN Seine Aval touchant la Boucle de Moisson.

La charte actuelle avait fait jusqu'alors le choix d'un plafonnement de la croissance démographique annuelle à +0,75 %, mesure « héritée de la première charte » ayant pour ambition de garder « *bourgs et villages à taille humaine* » d'une part et, en concertation avec les communes, de « zones blanches » fixant les limites intangibles de la future urbanisation d'autre part. Au-delà d'une croissance démographique globalement maîtrisée entre 2008 et 2017 et reconnue de caractère multifactoriel, la stricte corrélation entre maîtrise de la croissance démographique et dynamique d'artificialisation des sols est largement discutée⁸, soulignant l'importance des formes urbaines dans l'économie de l'espace. Par ailleurs, sur la période, 155 ha environ ont été consommés en dehors des zones blanches (golf, bâtiments agricoles, carrières⁹, équipements publics comme le passage en 2x2 voies de la RD14 entre La Villeneuve Saint-Martin et Magny-en-Vexin dans le Val d'Oise, sous maîtrise d'ouvrage du Département). Enfin, le bilan de la charte actuelle montre que la densification et la réhabilitation du bâti existant visées pour les zones blanches se sont davantage traduites par une extension du tissu urbain existant. Toutes zones confondues, 242 ha d'espaces agricoles, forestiers, semi-naturels et aquatiques ont été consommés entre 2008 et 2017¹⁰.

Dans l'esprit d'une moindre consommation de l'espace, la délimitation des zones blanches est reconduite dans la nouvelle charte qui, en concertation avec les communes, tend à réduire les enveloppes actuelles. Le projet de charte affiche dans son Défi 3 de « *promouvoir la sobriété, la résilience et la neutralité carbone face au changement et dans un contexte de transition écologique* », une orientation « *limiter la consommation d'espace et l'artificialisation des sols* » et deux mesures : 1/ « *Poursuivre l'effort de maîtrise de la consommation d'espace en mettant en œuvre l'objectif « zéro artificialisation nette » (D1 Limiter drastiquement la consommation d'espaces naturels et agricoles ; D2 Optimiser l'utilisation des espaces ouverts à l'urbanisation ; D3 Anticiper de futurs mécanismes de compensation de l'artificialisation)*, 2/ « *Favoriser un urbanisme circulaire soutenable* » (D1 Maîtriser les processus de densification, pour une densification patrimoniale, résiliente, et (ré)génératrice de paysages urbains de qualité ; D2 Privilégier le réemploi des bâtiments et installations existants, plutôt que la démolition reconstruction (participer à la connaissance du gisement foncier : inventaires des friches industrielles, agricoles, anciens bâtiments, et programme de réhabilitation)).

– « Jusqu'où [la charte] peut-elle aller pour lutter contre l'artificialisation ? Quel autre rôle peut jouer la charte dans la poursuite de l'objectif ZAN ? »

– « Est-ce notamment à la charte d'identifier les espaces de désartificialisation voire de renaturation (qui seront nécessaires pour neutraliser l'effet net de l'artificialisation quand elle n'est pas évitable), sachant qu'il y a priori un faible potentiel sur le territoire du Parc ? Jusqu'où peut-elle aller dans l'anticipation de la compensation ? »

– « Par ailleurs, jusqu'où peut-elle aller pour contribuer à l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité ? »

⁸ Fosse J. et al., 2019, « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?, France Stratégie, Document de travail, n°2019-04 Octobre, 109p. (<https://www.strategie.gouv.fr/publications/objectif-zero-artificialisation-nette-leviers-protoger-sols>).

⁹ Sujet important pour le PNR face au besoin en matériaux du Grand Paris, pour lequel l'avis de la Mrae Ile de France n°2018-006 (Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale d'Île-de-France sur les projets de mise en compatibilité des PLU de Guitrancourt et de Brueil-en-Vexin (78) visant à permettre l'exploitation par la société Ciments Calcia du gisement de calcaire cimentier sur la commune de Brueil-en-Vexin, qualifiée par l'État de projet d'intérêt général, PIG) souligne les incidences environnementales et l'incompatibilité avec la charte, ainsi que le contentieux actuel entre le PNR et l'État.

¹⁰ Analyse MOS (Modes d'Occupation des Sols), Institut Paris région, 2017.

Comme le souligne le document de travail de France Stratégie sur le « zéro artificialisation nette »¹¹ la notion d'artificialisation est polymorphe, référant à la fois à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, au changement de destination de ces espaces par l'activité humaine, à l'imperméabilisation partielle ou totale des sols. Ce document conclut que « *l'artificialisation conjugue donc tout à la fois une notion quantitative, liée à la perte de surface de terres, et une notion qualitative, liée à la modification de la nature et de l'utilisation* ». Les incidences de cette artificialisation sont rappelées par l'Ae dans son rapport annuel 2020 : destruction souvent irréversible d'une ressource non renouvelable (les sols) dont le rôle vis-à-vis de la biodiversité, du cycle de l'eau et de sa qualité, de celle de l'air, du climat (stockage du carbone) dans le sol est avéré ; imperméabilisation des terrains qui (entre autres) favorise le ruissellement et réduit la recharge naturelle des nappes et l'évapotranspiration ; risques de pollution des nappes ; appauvrissement de la biodiversité, directement par la destruction des habitats naturels et d'espèces ou indirectement par leur morcellement et la perte de continuités écologiques.

Il revient à la planification spatiale et environnementale, et donc aux documents d'urbanisme de réguler et de concrétiser la mise en œuvre de l'objectif de zéro artificialisation nette. La charte de PNR, qui leur est opposable, constitue un levier important pour les territoires de maîtrise de la progression de l'urbanisation. Dans ce sens, le projet de nouvelle charte y contribue avec son Orientation 9 « *limiter la consommation d'espace et l'artificialisation des sols* » et les défis associés (rappelés ci-dessus). Toutefois, la nouvelle charte ne constituera un véritable levier de cet objectif qu'au regard de trois dimensions régulièrement rappelées par l'Ae dans ses avis sur l'évaluation environnementale des chartes de PNR.

La première est celle de la formulation d'une ambition de politique foncière forte par des objectifs chiffrés de maîtrise de l'artificialisation des sols, à différentes échéances, possiblement différenciés selon les territoires composant le périmètre du PNR en matière. Ils sont indispensables pour objectiver et tendre vers le « zéro artificialisation nette » en cohérence avec les enjeux retenus par la charte. Si les documents d'urbanisme affichent aujourd'hui l'ambition d'une économie de l'espace (comme par exemple le PLUi du Grand Paris Seine et Oise, dont le diagnostic territorial (2020) mentionne aller vers « *une prise de conscience forte des enjeux de maîtrise de la consommation d'espace par la reconquête des dents creuses et l'abandon d'anciennes réserves foncières* »), des cibles chiffrées de maîtrise de l'artificialisation des sols déclinées dans les documents d'urbanisme en concertation avec le Parc devraient être définies, affirmant l'importance du rôle du Parc comme interlocuteur et conseil, et son apport en termes d'ingénierie environnementale auprès des collectivités locales. Pour les documents d'urbanisme fixant déjà des objectifs chiffrés pour tendre vers un zéro artificialisation nette, la charte pourrait accompagner et renforcer cette tendance.

La deuxième dimension consiste à identifier les espaces à préserver de l'urbanisation au regard des enjeux du patrimoine naturel et culturel, des paysages, des continuités écologiques, qu'ils portent ; de les traduire dans les documents d'urbanisme, et ce à une échelle fine dans la cartographie. À ce titre, le plan de référence des enjeux du développement durable du projet de charte du PNR se fonde sur trois zonages : zones blanches (urbanisées et urbanisables), zones vertes (bois et forêts), zones jaunes (espaces agricoles et naturels). Ce dernier zonage gagnerait à distinguer, alors que la donnée existe, les espaces naturels (distinguant les espaces remarquables tels que les Znieffs) des espaces agricoles, les prairies permanentes des espaces de grandes cultures représentant des enjeux variés (captation de carbone, biodiversité, enjeu eau, ...), certaines de ces distinctions pouvant être

¹¹ Op. cité.

déclinées dans les documents d'urbanisme. L'évaluation environnementale doit être alors l'occasion de poser les enjeux de l'artificialisation en fonction des milieux. Il revient au Parc d'en définir le point d'acceptabilité politique. De plus, le Parc peut renforcer son accompagnement auprès des communes vers une moindre consommation de l'espace, dans les démarches de plan local d'urbanisme (PLU), en particulier pour les 20 communes où le règlement national d'urbanisme (RNU) s'applique encore, ou dans la facilitation de l'adoption de PLU intercommunal dans les communautés de communes, favorisant une gestion de l'espace plus cohérente et possiblement plus économe.

Toutefois, la maîtrise de l'urbanisation, pour être effective sur le long terme, doit aussi mettre le zonage au service d'un projet. Le partenariat avec la ville porte de Cergy-Pontoise sur son projet alimentaire territorial (PAT) ouvre la possibilité de développer une agriculture de proximité et donc moins émettrice de gaz à effet de serre, et par là, bien que les politiques foncières alimentaires en soient à leurs balbutiements, attribuer à l'usage agricole des terres une valeur ajoutée suffisante pour les maintenir dans leurs fonctions dans le respect des équilibres biologiques. Le Parc peut par ailleurs renforcer une politique ambitieuse en faveur des continuités écologiques en insufflant auprès des communes leur prise en compte par la cartographie (« indichage », sur-tramage), en développant de nouveaux inventaires, en confortant des « porter à connaissance » ambitieux à l'instar d'autres PNR.

La troisième dimension est celle du suivi fin de la consommation de l'espace. Cela demande de mettre en œuvre des indicateurs de suivis quantifiés, à l'échelle communale, d'établir des conventions avec les opérateurs fonciers tels que la Safer¹² pour établir une veille foncière à l'échelle de petits territoires. Ce suivi pourrait permettre d'identifier les difficultés en cas de non atteinte des objectifs chiffrés retenus et de mettre en place des actions correctrices.

L'atteinte d'objectifs fixés de restriction de l'artificialisation au niveau d'un PNR suppose l'adhésion initiale des collectivités impliquées dans l'élaboration de la charte. L'ajustement territorial et la déclinaison dans l'action des objectifs chiffrés passent par l'organisation de cercles de gouvernance adaptés à l'appropriation du cadrage, à la négociation éventuelle des actions à conduire, ainsi qu'à leur suivi. Ainsi que le souligne l'Ae dans son rapport 2020, « *pour que les leviers de mise en œuvre fonctionnent, la gouvernance du « zéro artificialisation nette » doit être conçue à chaque étape et à toutes les échelles pour que l'ensemble des parties prenantes s'approprient la compréhension de l'enjeu et l'adoption de l'ambition. L'ajustement territorial et la déclinaison dans l'action des objectifs chiffrés passent par l'organisation de cercles de gouvernance adaptés à l'appropriation du cadrage, à la négociation éventuelle des actions à conduire, ainsi qu'à leur suivi* ».

Enfin, après les mesures d'évitement et de réduction de l'artificialisation telles qu'évoquées, la compensation écologique des impacts négatifs résiduels liés à l'artificialisation doit être mise en place. La contribution du PNR s'inscrit en premier lieu dans les actions menées auprès des communes : explicitation des exigences des orientations de la charte, apport d'informations et de connaissances pour objectiver les dynamiques et sensibiliser les élus (et les techniciens) à la problématique, alliance avec d'autres acteurs à même de relayer le sujet (par exemple la chambre d'agriculture dans le développement d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement et en particulier de la biodiversité, et d'une agriculture de proximité). Au-delà, plusieurs actions peuvent être envisagées, donnant un rôle moteur au PNR dans la reconquête de la biodiversité. Selon l'article L. 163-1 du code de l'environnement, la compensation s'adosse à une renaturation à hauteur de ce

¹² Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

qui est artificialisé, voire d'un gain de biodiversité avec une obligation de résultat. Le Parc estime que le potentiel de son territoire en matière d'espaces de désartificialisation voire de renaturation est faible, et donc sa marge de manœuvre tout aussi faible. Toutefois, le PNR peut aller vers une stratégie de reconquête de la biodiversité en visant l'identification d'espaces à fort potentiel de restauration écologique, c'est-à-dire ceux permettant un gain net de biodiversité important après intervention de restauration et susceptibles d'être utilisées pour la mise en œuvre de mesures de compensation. Une réflexion sur la mutualisation de telles zones entre les communes du Parc pourrait avantageusement être menée. Au-delà, le Parc peut renforcer de façon ambitieuse sa politique de trame verte et bleue en proposant aux communes un guide technique de transposition de cette trame dans les documents d'urbanisme. Une force de la charte est celle de ces liens dits « faibles »¹³, le Parc doit les mettre en œuvre pleinement au service de la reconquête de la biodiversité.

¹³ C'est-à-dire ceux qui ne relèvent pas d'une hiérarchie de compétences légales mais s'inscrivent dans l'adhésion à un cadre d'action.