



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale sur la
révision pour 2023-2038 de la charte du parc naturel
régional (PNR) du massif des Bauges (73-74)**

n°Ae : 2023-008

Avis délibéré n° 2023-008 adopté lors de la séance du 20 avril 2023

IGEDD / Ae – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0) 1 40 81 23 14 – www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 20 avril 2023 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision pour 2023–2038 de la charte du parc naturel régional (PNR) du massif des Bauges.

Ont délibéré collégalement : Hugues Ayphassorho, Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Véronique Wormser.

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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.

Étaient absent(e)s : Serge Muller, Barbara Bour-Desprez.

* *
*

L'Ae a été saisie pour avis par le président du PNR du massif des Bauges, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 1^{er} février 2023.

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 à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 3 février 2023 :

- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) Auvergne-Rhône-Alpes, l'Ae ayant tenu compte de la contribution reçue en date du 16 mars 2023,
- le préfet du département de Savoie,
- le préfet du département de Haute-Savoie, l'Ae ayant tenu compte de la contribution reçue en date du 15 mars 2023.

Sur le rapport de Bénédicte Guery et François Vauglin, qui se sont rendus sur site les 3 et 4 avril 2023, l'Ae rend l'avis qui suit après en avoir délibéré.

Pour chaque plan ou 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.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Ae porte sur la révision de la charte du parc naturel régional (PNR) du massif des Bauges situé en Savoie et Haute-Savoie dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, pour la période 2023-2038. Elle est portée par le syndicat mixte ouvert gestionnaire du Parc. S'agissant de la troisième charte de ce Parc, elle bénéficie de l'expérience acquise et le dossier présenté est de bonne qualité.

La révision est structurée autour de trois orientations : (1) la pleine santé environnementale par le respect de la biodiversité, la qualité des paysages et du cadre de vie des habitants ; (2) la sobriété d'utilisation des ressources naturelles, avec la limitation de l'artificialisation des sols et une agriculture de qualité, le soutien des actions favorisant l'autonomie énergétique ; (3) la valorisation du territoire, en relation avec les espaces urbains, à travers les économies locales et la pédagogie. La révision donne l'occasion d'élargir le territoire du Parc à celui des piémonts peu urbanisés.

Les enjeux environnementaux du projet de charte, identifiés par l'Ae, concernent :

- la préservation des milieux naturels, des continuités écologiques et de la biodiversité,
- la préservation des paysages et des sites,
- la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques,
- la maîtrise de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols,
- le développement de pratiques sylvicoles et agricoles prenant mieux en compte les enjeux environnementaux,
- l'adaptation au changement climatique, notamment par la promotion de la sobriété énergétique, des mobilités décarbonées, et par le développement des énergies renouvelables tout en veillant à la maîtrise de leurs impacts.

L'Ae émet des recommandations :

- pour une meilleure efficacité de la charte, en priorisant les mesures et en progressant vers la territorialisation de l'action et du suivi de la charte,
- pour améliorer la protection de la biodiversité, en améliorant la prise en compte des continuités écologiques dans la charte et dans l'évaluation des incidences Natura 2000, en développant le soutien aux mesures agro-environnementales telles que « prairies fleuries », en renforçant l'ambition sur le classement en protection forte d'espaces identifiés par le Parc comme de priorité très forte et sur le contrôle et la réduction des coupes rases en forêt, et en évitant le développement d'infrastructures présentant de fortes incidences environnementales du fait de leur construction, de leur exploitation, et des activités qu'elles permettent,
- pour accroître les chances d'atteindre les objectifs de ralentissement de l'artificialisation, en revoyant à la hausse l'objectif visé, en particulier dès les premières années de la charte, et en réduisant le potentiel total urbanisable sur la durée de la charte,
- pour que le partage de l'eau soit plus respectueux de la nature, en explicitant une stratégie pour chaque station de ski visant l'adaptation au changement climatique, en excluant toute nouvelle retenue collinaire, en analysant en profondeur les incidences des projets de stockage d'eau dans le karst et de ceux de pompage dans un lac pour irriguer ou offrir de la neige de culture sur les sommets,

- pour la qualité de l'air, en accélérant la mutation des dispositifs de chauffage anciens.

Elle recommande aussi de mieux utiliser le rapport environnemental, en intégrant à la charte l'ensemble des mesures qu'il propose.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae sont présentées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte territorial et historique du projet

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* ».

Les principales missions d'un PNR sont définies par l'article R. 333-1 du code de l'environnement :

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

Conformément à l'article L. 333-1 du code de l'environnement, « *la charte constitue le projet du parc naturel régional* ».

Le parc naturel régional du massif des Bauges est géré par un syndicat mixte ouvert qui a été créé en décembre 1995. Sa première charte 1995-2007 avait pour ambitions la lutte contre la déprise agricole et la mise en visibilité du territoire. Douze ans plus tard, sous l'influence de la forte dynamique économique et démographique du sillon alpin ainsi que des premières actions du Parc, les tendances se sont inversées sur le territoire. La deuxième charte 2008-2019 s'est en conséquence engagée dans la maîtrise de l'étalement urbain et l'économie de l'espace, tout en poursuivant le développement durable du massif. Le massif s'est vu délivrer en 2011 le label Géoparc mondial de l'UNESCO avec 62 géosites.

Le Parc est l'un des dix PNR de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Avec ceux de la Chartreuse et du Vercors au sud, il constitue un vaste ensemble interconnecté (avec certaines liaisons écologiquement peu fonctionnelles) qui se prolonge par des PNR du sud (Baronnies provençales, Mont-Ventoux, Lubéron, Verdon...) et, au nord-ouest, par le PNR du Haut-Jura. À l'est, se trouvent les parcs nationaux de la Vanoise et des Écrins. Dans le PNR du massif des Bauges, l'altitude est comprise entre 260 m et 2 217 m.

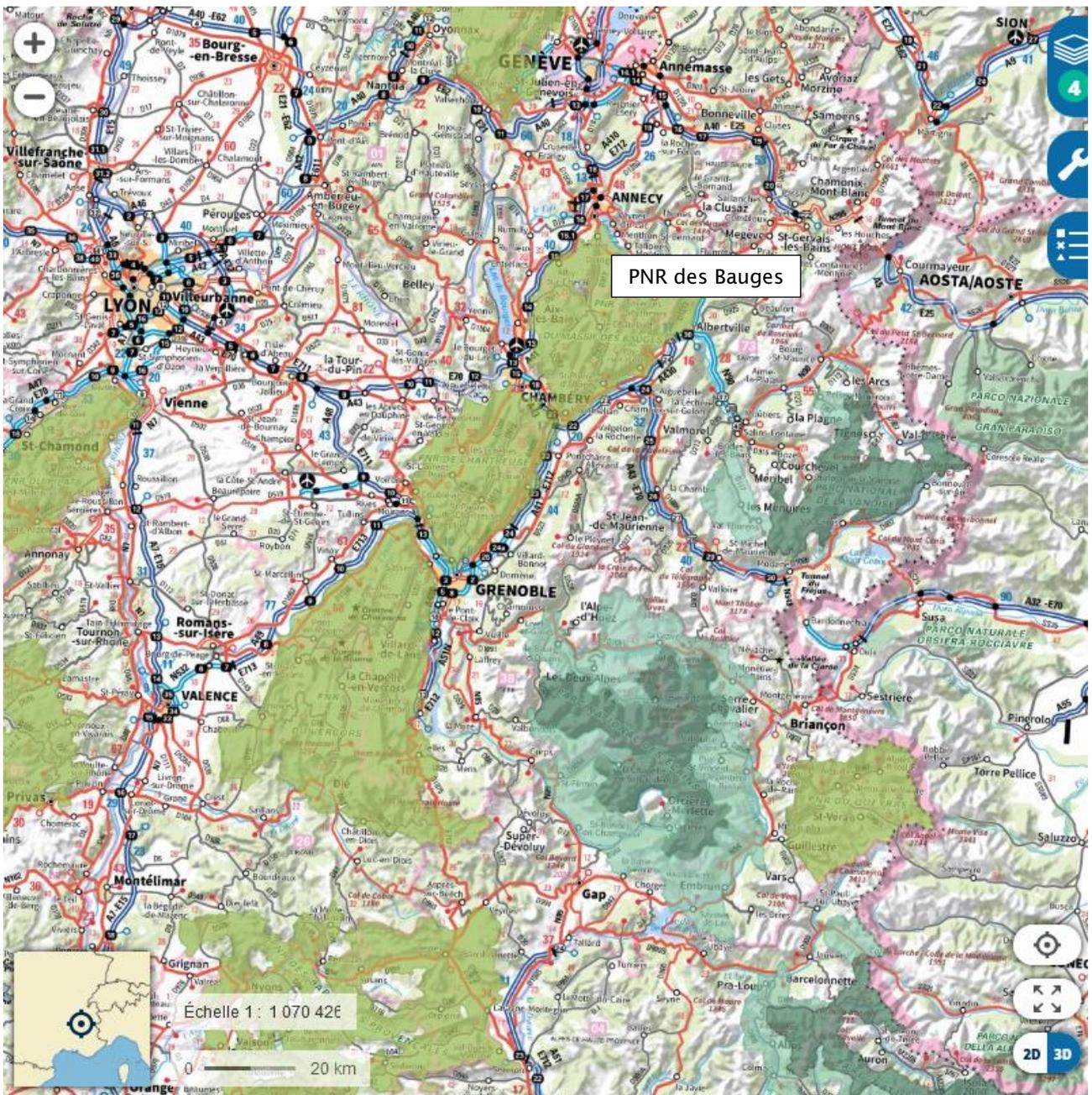


Figure 1 : Le vaste ensemble formé par les PNR (en vert clair) et les parcs nationaux (en bleu-vert clair et foncé) autour ou en continuité du PNR des Bauges (Source : Géoportail 2023).

Le projet propose un léger élargissement du périmètre (qui augmente de 7,5 % la surface) par rapport à la charte précédente, en ajoutant tout ou partie de quinze communes (treize de Savoie et deux de Haute-Savoie), situées sur les piémonts du massif, excluant les zones déjà densément urbanisées. Le projet de charte englobe ainsi 83 (82 selon certaines parties du dossier) communes, recoupe six communautés de communes² sur les deux départements, pour une surface qui passe de 898 km² à 965 km² et une population qui varie d'environ 75 000 à 99 000 habitants. Quatre schémas de cohérence territoriale (SCoT) concernent le Parc.

La commune d'Allèves, qui subit des nuisances induites par la carrière de Bellecombe (sur la commune de Bellecombe-en-Bauges), n'a jusqu'ici pas souhaité rejoindre le Parc, quoique située en son sein.

² Arlysère, Cœur de Savoie, Grand Anecy, Grand Chambéry, Grand Lac, Sources du Lac d'Annecy.

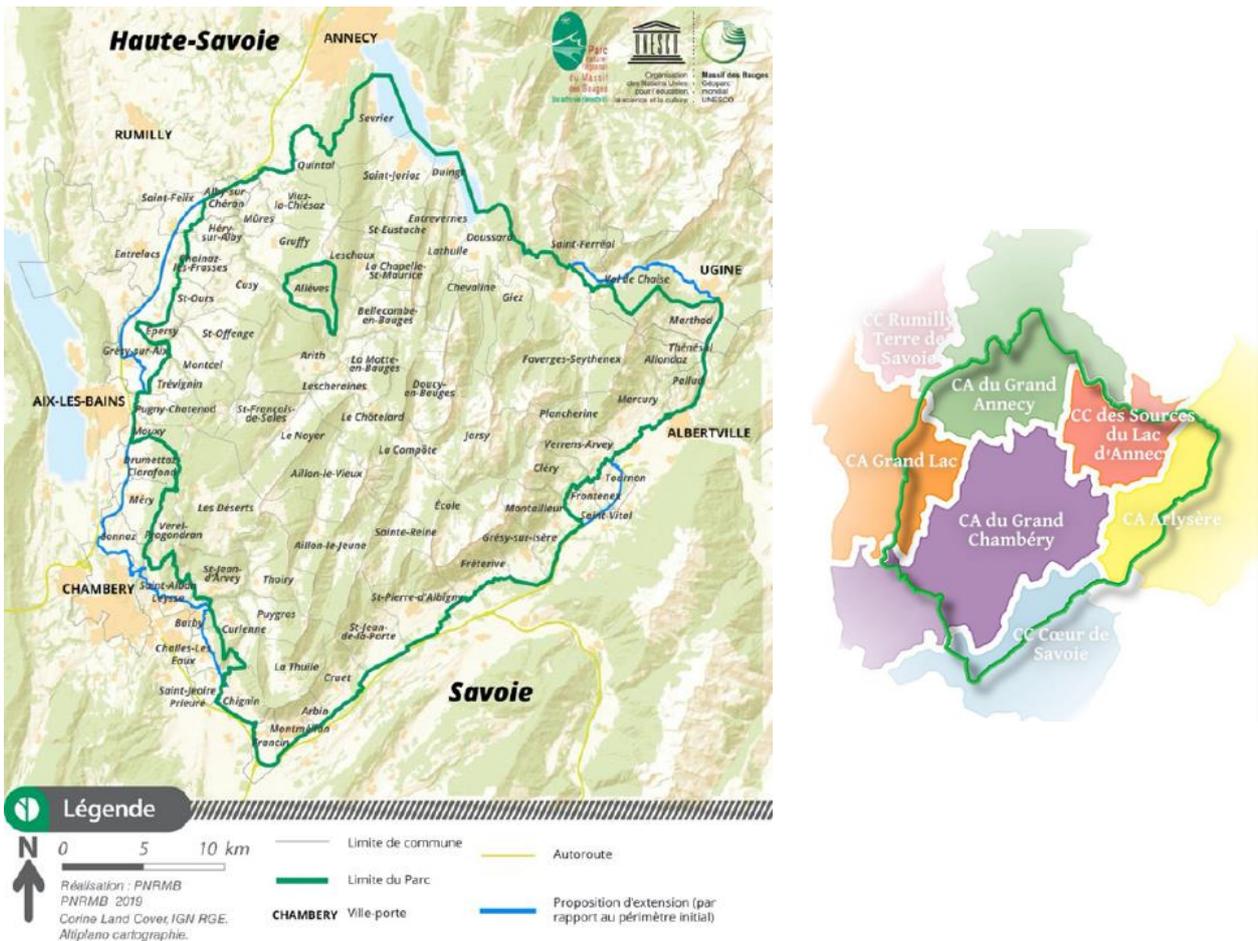


Figure 2 : Le périmètre actuel de la charte et avec la proposition d'extension et les intercommunalités (Source : dossier)

1.2 Présentation du projet de charte

1.2.1 Bilan de la charte en vigueur 2008–2019

La charte en vigueur n'a pas bénéficié d'un dispositif de suivi. En outre, une réorientation du positionnement stratégique du Parc (faisant suite à une reconfiguration politique et administrative en 2016) a eu lieu dans un contexte marqué par une forte baisse de moyens. Enfin, le processus de concertation était déconnecté de l'évaluation. L'ensemble de ces facteurs a rendu plus compliquée que prévu la production d'un bilan évaluatif. Le choix méthodologique du bilan a été de sélectionner huit thématiques investies par le Parc sur la période. Des indicateurs de moyens humains et financiers ont été reconstitués *ex post* et l'appréciation des résultats a été recueillie auprès des membres de l'équipe du Parc, de son syndicat mixte et d'autres acteurs.

Le budget du Parc s'élève à environ 29,4 millions d'euros sur la période 2008–2018 (soit une moyenne de 2,8 M€/an). Il se répartit entre 45 % de contributions statutaires (financées à 60 % par la Région) et 55 % de subventions liées à d'autres programmes et projets.

L'analyse montre que les moyens financiers et humains du Parc sont en diminution, ce qui limite ses champs d'action. Ainsi, ses moyens humains sont passés de 31,8 équivalents temps-plein (ETP) en 2011 à 21,7 ETP en 2018, alors que la moyenne dans les 51 PNR est de 37 ETP. À ce jour, le niveau est légèrement remonté à 25,3 ETP. Il résulte de la faiblesse de ses moyens un positionnement du

Parc axé de plus en plus sur l'accompagnement et la coordination avec une forte capacité à susciter des projets portés par d'autres acteurs (sur l'économie forestière, l'agriculture, l'énergie, le climat et l'accueil du public) pour un montant de 19,3 M€ supplémentaires par rapport au budget du Parc.

La charte déclinait trois vocations du territoire : une vie économique et sociale durable, la connaissance, la préservation et la valorisation des patrimoines naturels, culturels et paysagers, et le ressourcement, qui profite autant à ses habitants et aux citoyens voisins qu'aux visiteurs plus lointains.

Le bilan procède à une analyse par thématique des réalisations de la charte, de ses effets et du rôle du Parc.

Il en ressort quelques faits marquants. Malgré un objectif d'équilibre entre les espaces naturels, agricoles et urbanisés, les surfaces artificialisées ont augmenté de 7 % entre 2001 et 2013 (des données plus récentes seraient bienvenues), en particulier sur la périphérie du massif et sur la commune du Châtelard. L'animation des différentes démarches environnementales (Natura 2000, projets agro-environnementaux et climatiques) a permis la préservation des patrimoines naturels, dont le bilan peine à restituer la pleine mesure. Des synergies agroenvironnementales ont été soutenues, en particulier concernant l'élevage bovin avec un maintien des pratiques d'alpages sur des espaces à enjeu de biodiversité (notamment les prairies sèches). L'activité laitière des alpages est maintenue, mais reste fragile. Le sujet des continuités écologiques entre le Parc et les territoires voisins n'a pas encore été véritablement investi, alors que celles-ci sont relativement dégradées. Enfin, le Parc n'a pas mis en place de système de suivi et d'évaluation de l'évolution du patrimoine naturel.

L'exploitation du bois-énergie s'est accrue, mais reste faible par rapport au taux d'accroissement annuel de la biomasse des boisements, faute d'une structuration suffisante de la filière et du fait de la topographie. Plus globalement, l'investissement du Parc sur les territoires à énergie positive (TEPOS) est apprécié et reconnu. Les résultats sont cependant très inférieurs aux objectifs. Pourtant, le changement climatique se fait nettement ressentir dans le secteur, avec une augmentation des températures moyennes annuelles du territoire de Chambéry Métropole de 1,7 °C entre 1945 et 2016 (et même de +2,4 °C en été). La baisse de l'enneigement, estimée entre -20 et -25 %, conduit à une nécessaire prise de conscience par les stations présentes dans le Parc.

Au cours de cette période de mise en œuvre de la charte 2008-2019, de nombreux éléments du patrimoine culturel ont été protégés, restaurés ou valorisés. Le maintien des savoir-faire, notamment artisanaux, reste l'une des difficultés majeures.

L'objectif de notoriété visé en début de charte, de devenir une destination touristique de séjour durable reconnue en France et en Europe, a été investi, notamment grâce à l'obtention par le Parc du label Géoparc, démarche non prévue initialement. Le repositionnement stratégique a conduit à développer des partenariats. L'action du Parc a permis un début d'appropriation pérenne des patrimoines naturels par les usagers, en particulier par les pratiquants de sports extérieurs.

1.2.2 Le projet de charte révisée

Pour la révision de sa charte, le Parc a mené en 2019, un important processus participatif nommé « À nous le Parc ! », avec une soixantaine de temps d'échange avec le public (habitants, élus,

chercheurs, acteurs, etc.) sur huit lieux de concertation accessibles à chaque habitant du Parc en moins de 25 minutes et des webinaires.

L'évaluation de la charte précédente, le diagnostic territorial et la phase de concertation ont fait ressortir de grands enjeux pour le massif des Bauges, résumés par la formule : « *préserver les caractères spécifiques du massif des Bauges en lui reconnaissant un rôle important d'équilibre et de ressources d'avenir en relation avec l'ensemble de l'espace métropolitain savoyard* ». Ces enjeux ont été traduits en trois orientations stratégiques (ou « axes ») et en 21 sous-orientations (cf. figures 3 et 4).

La charte s'articule autour de trois axes :

- ORIENTATION 1** La pleine santé environnementale, par le respect de la biodiversité, la qualité des paysages et du cadre de vie des habitants et des habitantes.
- ORIENTATION 2** La sobriété d'utilisation des ressources naturelles, avec la limitation de l'artificialisation des sols et une agriculture de qualité, le soutien des actions favorisant l'autonomie énergétique.
- ORIENTATION 3** La valorisation du territoire, en relation avec les espaces urbains, à travers les économies locales et la pédagogie.

Figure 3 : Les trois orientations de la charte révisée (Source : dossier)

La stratégie a été traduite de manière opérationnelle en 23 mesures (cf. annexe ci-après)³ déclinées en 95 sous-mesures, elles-mêmes déclinées en actions (dont le nombre n'est pas indiqué dans le dossier). Un tableau indique la contribution des 23 mesures aux 21 sous-orientations, selon deux gradations : forte ou moyenne.

Chaque mesure fait l'objet d'une fiche détaillée, didactique et bien illustrée, structurée de la manière suivante :

- un diagnostic territorial indiquant ce qui a déjà été réalisé par le PNR et les enjeux et attentes du territoire ;
- le catalogue des sous-mesures et des « actions » déclinant chaque sous-mesure⁴. L'évaluation environnementale spécifie que les élus du Parc n'ont pas souhaité prioriser les mesures « *car cette priorisation semble incompatible avec une approche transversale et globale du territoire* », alors que le diagnostic expose que les moyens du Parc sont limités. Il aurait été intéressant de tirer parti de l'évaluation environnementale pour identifier les secteurs où cibler les mesures de la charte dans un souci de priorisation et d'efficience ;
- en fin de fiche, des indications utiles sont apportées sur les rôles des partenaires, celui du syndicat mixte du Parc (ce qui permet d'identifier les actions où il est en responsabilité directe) et les engagements des signataires. L'acteur pilote des sous-mesures n'est pas explicité.

L'Ae recommande que les mesures soient priorisées, en cohérence avec les moyens du Parc, et que le pilotage de chaque sous-mesure soit précisé.

³ Les 23 mesures sont réparties dans douze grandes thématiques appelées aussi dans le dossier « mesures » : Climat, Paysage & Urbanisme, Agriculture & Alimentation, Forêt & Bois, Patrimoine naturel, Patrimoine culturel, Tourisme, Conciliation & Éducation, Énergie & Mobilité, Entreprises & Services, Ressources minérales & eau, Recherche.

⁴ La présentation des sous-mesures diffère selon les cas. Ce sont soit des engagements (par exemple : PAYS 1.1 « *assurer la prise en compte de la qualité paysagère dans tous les plans et projets du territoire* »), soit des objectifs chiffrés et datés (par exemple : ENER 1.3 « *réduire la consommation énergétique de 15 % à l'horizon 2025 et de 25 % en 2038, par rapport à 2015* »). Les actions sont généralement des engagements.

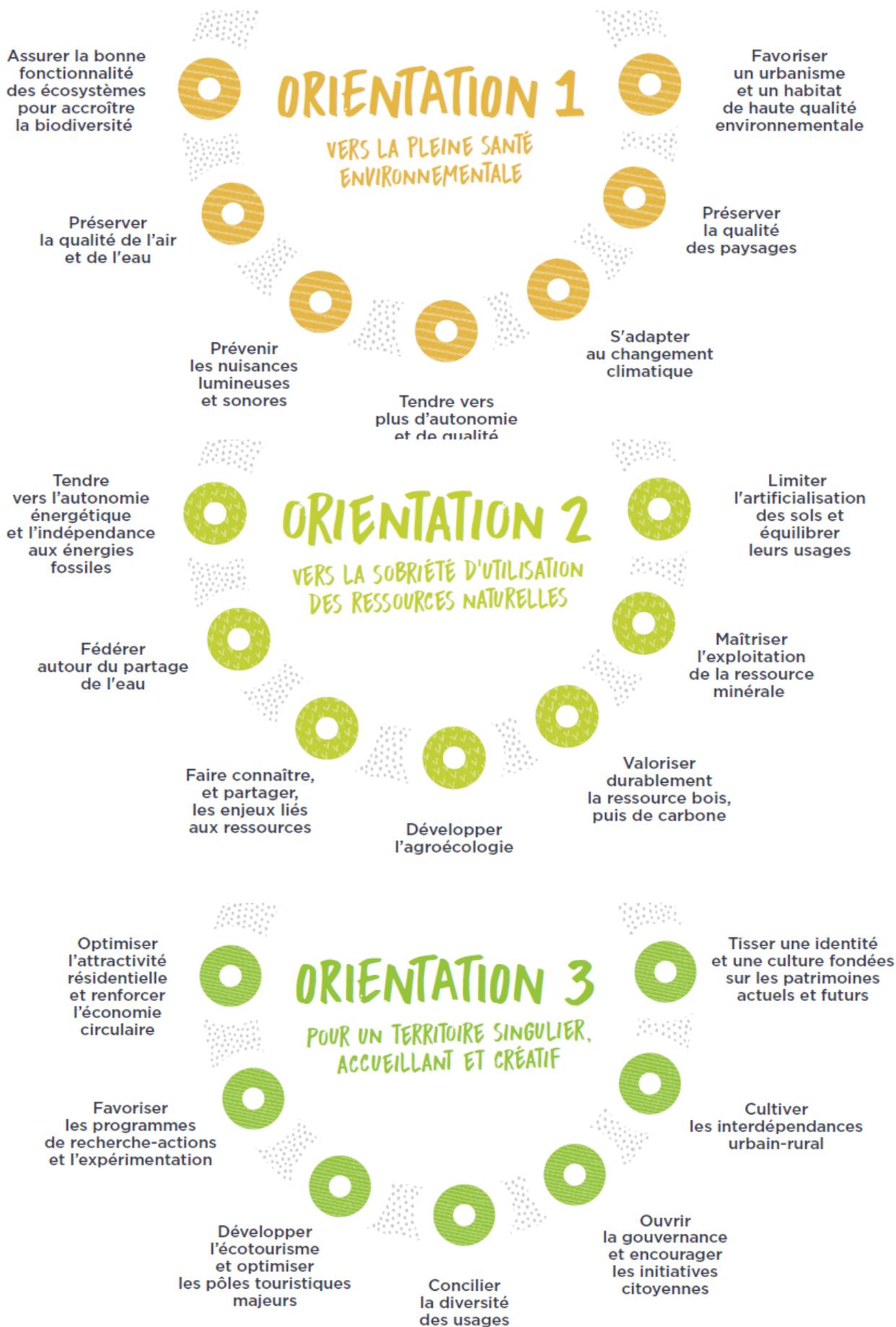


Figure 4 : Les sous-orientations de la charte selon ses trois orientations principales (Source : dossier).

Le chapitre consacré à la mise en œuvre du projet de charte explique les thématiques couvertes selon le positionnement du Parc (chef de file, coordonnateur, prescripteur d'avis, etc.). Il identifie des thématiques importantes orphelines, pour lesquelles la coordination du Parc n'est pas arrêtée, comme le développement des entreprises de la filière forestière ou encore la gestion du grand cycle et du partage de l'eau.

Le dossier mentionne des coopérations avec les PNR voisins de Chartreuse et du Vercors sur des problématiques communes (mix énergétique, fréquentation touristique, géopatrimoines, suivi d'espèces indicatrices) ou interterritoriales (stratégie alimentaire, continuité écologique, bois énergie, mobilité, etc.).

1.3 Procédures relatives au renouvellement de la charte de PNR

La procédure applicable au renouvellement de la charte et à celui d'un PNR est décrite aux articles R. 333-6-1 à R. 333-10 du code de l'environnement. Le projet de charte est adopté et le classement prononcé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'environnement. La durée du classement est de quinze ans.

Le parc naturel régional du massif des Bauges a engagé la révision de sa charte par décision du Comité Syndical du 10 juillet 2018. Le projet de charte est prévu d'être adopté en 2024.

Le II de l'article L. 333-1 du code de l'environnement dispose que « *la charte comprend :*

- *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 ;*
- *un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ;*
- *des annexes comprenant notamment le projet des statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc ».*

Dans le cas d'un renouvellement, la charte doit également inclure un diagnostic actualisé et une évaluation de la mise en œuvre de la charte 2008-2019.

La structuration du dossier répond à ces prescriptions et aux dispositions de la note technique du 7 novembre 2018. Le dossier comprend également une synthèse de l'évaluation et du diagnostic.

Le 11° du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement rend obligatoire l'évaluation environnementale des chartes de PNR. Le contenu du rapport environnemental est précisé à l'article R. 122-20 du même code.

Le dossier comporte une évaluation des incidences Natura 2000⁵.

⁵ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Le conseil national de la protection de la nature (CNPN) a rendu un avis le 4 juillet 2022⁶.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Les enjeux environnementaux du projet de charte identifiés par l'Ae concernent :

- la préservation des milieux naturels, des continuités écologiques et de la biodiversité,
- la préservation des paysages et des sites,
- la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques,
- la maîtrise de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols,
- le développement de pratiques sylvicoles et agricoles prenant mieux en compte les enjeux environnementaux,
- l'adaptation au changement climatique, notamment par la promotion de la sobriété énergétique, des mobilités décarbonées, et par le développement des énergies renouvelables tout en veillant à la maîtrise de leurs impacts.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport environnemental présente les thématiques prévues par le code de l'environnement. Il ne présente pas d'omission ou de contresens majeurs, mais l'analyse reste parfois superficielle et seulement qualitative. L'Ae fait quelques recommandations dans cette partie pour en accroître l'utilité. Certaines données sont anciennes et le rapport gagnerait à ce qu'elles soient actualisées.

2.1 Articulation de la charte avec d'autres plans et programmes

L'articulation du projet de charte avec les autres plans ou programmes est correctement analysée.

Le rapport environnemental estime que la charte est compatible avec les Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB) à partir d'une analyse des objectifs et orientations nationaux. Les éléments locaux de l'ONTVB qui s'appliquent au massif des Bauges ne sont pas étudiés ni même cités. Le massif y est pourtant identifié comme constitutif des « *continuités écologiques d'importance nationale des milieux ouverts thermophiles* » (au titre de l'axe pré-Alpes et Alpes calcaires se poursuivant vers le Nord sur le Jura). Ces continuités font partie des quatre enjeux de cohérence permettant de garantir la cohérence nationale de la Trame verte et bleue (TVB), avec un objectif de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques dépassant les échelons territoriaux et les découpages administratifs. À ce titre, les enjeux liés à la possibilité de déplacement pour la faune et la flore sont soulignés par l'ONTVB.

De même, le rapport estime que la charte est compatible avec le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la Région Auvergne-Rhône-Alpes⁷ à partir d'une analyse des dispositions régionales, sans citer les éléments locaux s'y appliquant. Ainsi, l'annexe « biodiversité » du SRADDET identifie des zones cibles privilégiées pour la mise en œuvre des contrats verts et bleus de la Région, ou pour d'autres démarches coordonnées

⁶ https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_cnPN_sur_projet_de_charte_pnr_massif_bauges_vf_04072022.pdf.

⁷ <https://www.auvergnerhonealpes.fr/contenus/les-schemas-regionaux>.

de restauration de la trame verte et bleue à une échelle intercommunale. Parmi celles-ci, le « Bassin Annécien – Vallées du Fier et du Chéran– Collines de l’Albanais » met en lien le massif du Bugey, le Jura et la vallée du Rhône avec les Aravis et les Bauges. L’annexe cite aussi deux projets de restauration de corridors écologiques entre les massifs des Bauges et de la Chartreuse d’une part, et entre ceux des Bauges et de Chambotte d’autre part, traversant des infrastructures au sud de Chambéry et au nord d’Aix-les-Bains.

Le rapport environnemental souligne l’enjeu important de connexion des Bauges avec les massifs voisins (Chartreuse au sud, Bornes au Nord, Lauzière à l’est) et les espaces naturels et agricoles de la vallée du Rhône. Le projet de PNR de Belledonne viendrait renforcer l’espace naturel quasi-continu entre les Bauges, la Chartreuse, le Vercors et Belledonne. Ces massifs sont cependant séparés par des vallées traversées d’infrastructures de transport et comprenant des zones urbanisées qui sont des ruptures.

Le PNR est parcouru par un réseau constitutif de la trame bleue, les enjeux principaux se situant au niveau des zones humides de plaine en périphérie du massif. La carte suivante, issue de l’état initial, montre de nombreuses connexions écologiques « *à remettre en bon état* » (flèches en hachuré rouge). L’importance des actions à entreprendre pour permettre le déplacement des espèces visé par l’ONTVB et le SRADDET n’est pas analysée.

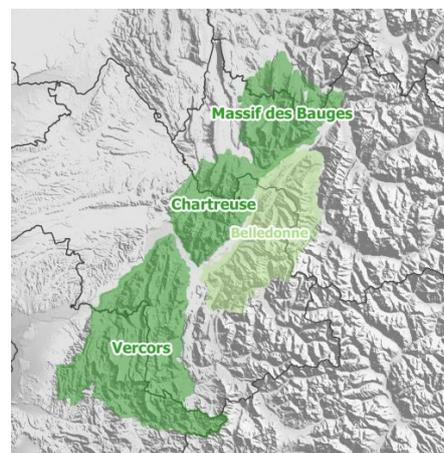
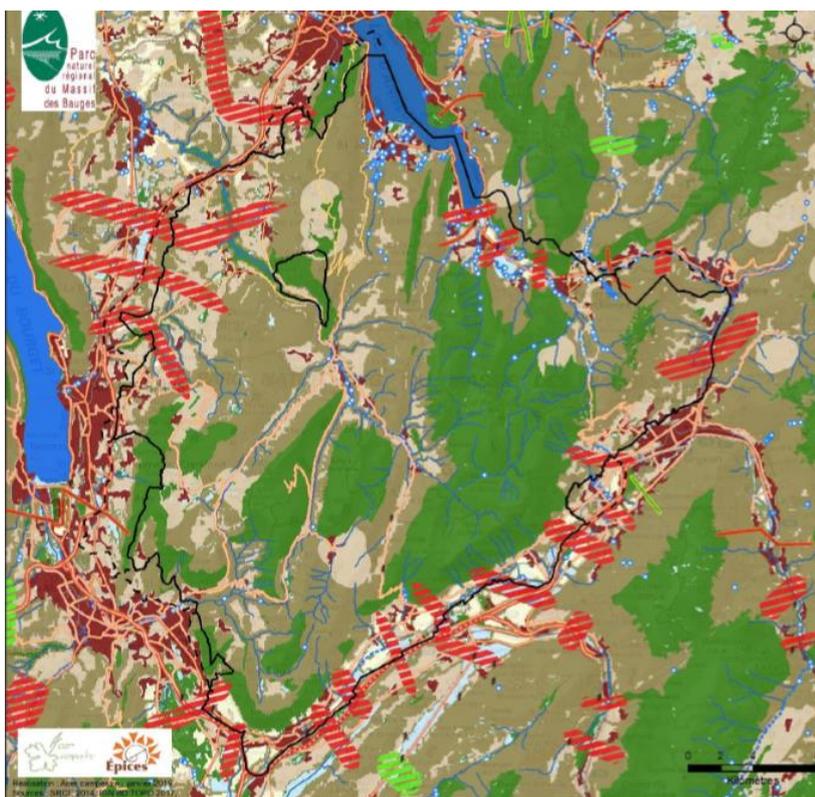


Figure 5 : à gauche : Les enjeux de continuité écologique selon la trame verte et bleue (Source : dossier)
à droite : Le vaste ensemble formé par les PNR « Massif des Bauges », « Chartreuse » et « Vercors » (Source : DREAL Auvergne-Rhône-Alpes).

L'Ae recommande d'approfondir l'analyse de la compatibilité de la révision de la charte avec l'ONTVB et le SRADDET et d'en déduire les actions supplémentaires à entreprendre pour garantir cette compatibilité.

Depuis la loi « Grenelle 2 » de 2010, les Plans locaux d'urbanisme (PLUi) doivent être compatibles avec les SCoT qui eux-mêmes doivent être compatibles avec la charte du parc naturel régional. Selon le diagnostic territorial, les SCoT en vigueur (Métropole Savoie, Arlysère, Albanais, Bassin annécien), sont bien articulés avec la charte. Toutefois, la vérification que ses objectifs sont bien déclinés dans les SCoT, puis traduits de manière opérationnelle dans les documents locaux d'urbanisme n'est pas fournie.

L'Ae recommande que le rapport environnemental approfondisse sur les documents locaux d'urbanisme l'analyse de leur compatibilité avec la charte.

2.2 État initial de l'environnement et perspective d'évolution en l'absence de charte

L'état initial de l'environnement, bien proportionné aux enjeux, s'appuie sur le diagnostic territorial. Il couvre l'ensemble du nouveau périmètre du PNR et se termine par des perspectives d'évolution tendancielle de l'environnement.

Le milieu physique

Les effets du changement climatique conduisent progressivement à des sécheresses estivales avec des étiages très prononcés des rivières, une autonomie fourragère compromise et une sylviculture menacée, outre la remise en cause du modèle d'exploitation des stations de ski.

Le réseau hydrographique de surface, drainé en cœur de massif par le Chéran, est relativement peu dense. La qualité écologique des cours d'eau du Parc est dans l'ensemble satisfaisante, avec une majorité en bon ou très bon état et certains cours d'eau en frange ouest et sud du PNR en état moyen. La qualité des eaux est d'une grande importance, s'agissant d'une tête de bassin.

Le massif des Bauges est concerné par six masses d'eau souterraines dont la principale, la masse d'eau « calcaires et marnes du massif des Bauges » est la principale alimentation des lacs du Bourget et d'Annecy, ainsi que du PNR pour l'eau potable. Elle est de bonne qualité, mais vulnérable à la pollution. La pression quantitative sur la ressource est en quasi-totalité (91 % en 2004) reliée aux besoins en eau potable des habitants. Selon le dossier, le massif des Bauges est donc un secteur où les masses d'eau (en particulier les trois masses d'eau souterraines affleurantes les plus prélevées) doivent faire l'objet d'actions de préservation du bon état quantitatif de la ressource. En outre, le territoire dans toute sa partie ouest est inclus dans la zone de répartition (ZRE)⁸ des eaux du lac du Bourget.

Les paysages d'alpages, forestiers et naturels en cœur de massif laissent place en périphérie à des paysages de vignobles et de maraîchages et aux portes du parc, à des paysages périurbains. Le patrimoine culturel du PNR est essentiellement constitué de multiples éléments discrets répartis sur tout le territoire, qui ont été dûment recensés par le Parc (347 éléments de bâtis remarquables).

Le milieu naturel

Les habitats naturels et espèces

Le Parc est constitué pour 89 % de sa surface par des espaces naturels et semi-naturels (60 % de la surface du Parc est recouverte de forêts, représentant un stock de 12,7 Mt_{eq}CO₂, et 27 % d'espaces à usage agricole). 126 habitats naturels différents sont recensés, en majorité les hêtraies neutrophiles (40 % du territoire), les prairies de fauche de basse altitude (11 %) et les pâtures mésophiles (7,5 %). La biodiversité est d'une grande richesse.

Le pastoralisme est une activité importante pour le patrimoine naturel du massif, puisqu'il contribue à maintenir des espaces ouverts et semi-ouverts, favorables à une certaine biodiversité, et marqueurs caractéristiques du paysage bauju. Les espaces de landes, pelouses et prairies offrent une grande richesse écologique, avec près de 5 000 ha d'habitats d'intérêt communautaire.

⁸ Une ZRE est une zone caractérisée par une insuffisance chronique des ressources en eau par rapport aux besoins.

Les pelouses sèches représentent plus de 2 700 ha soit environ 3 % du territoire. Rares et à forte valeur écologique, elles abritent des espèces patrimoniales ou protégées, ainsi, pour les oiseaux, le Chocard à bec jaune, le Lagopède alpin⁹, le Merle de roche et le Tétrás lyre. Elles nécessitent un pâturage extensif et tendent à disparaître suite à la déprise agricole depuis les années 1970.

Les milieux humides et aquatiques (1 919 ha) sont aussi identifiés comme des espaces de priorité forte, peu nombreux mais intéressants. Outre leur rôle dans le cycle de l'eau, ils abritent des espèces rares ou à statut de protection. Concernant la flore, on trouve l'Inule de Suisse, l'Orchis de Traunsteiner et d'autres orchidées, la Laîche des bourniers, l'Œillet magnifique, la Laîche paradoxale, la Pédiculaire des marais, le Choin ferrugineux, etc. Pour la faune, on signale certains oiseaux, dont des Ardéidés, le Harle bièvre, les fauvettes paludicoles, le Courlis cendré ; de nombreuses libellules et papillons (Fadet des tourbières) ; des amphibiens (Rainette verte, Sonneur à ventre jaune, Triton palmé) ; des reptiles (Couleuvre d'Esculape) ; des mammifères (Castor d'Europe). La présence de l'Écrevisse à pattes blanches est un indicateur du bon état de ces milieux.

D'autres espèces patrimoniales sont présentes dans le Parc, certaines étant emblématiques : Loup, Lynx boréal, Damier de la Succise, Rosalie des Alpes, Chouette de Tengmalm, Gélinotte des bois, Aigle royal, Faucon pèlerin, Grand-duc d'Europe, Gypaète barbu, Chevêchette d'Europe, Bondrée apivore, Milan royal, Circaète Jean-le-Blanc, Bécasse des bois...

Au total, le massif des Bauges compte 2 853 espèces animales (68 font l'objet d'une attention prioritaire au titre de sa stratégie) et 1 849 espèces végétales inventoriées. Une intensification des pratiques agricoles et de la fréquentation touristique sont deux facteurs de dégradation de la biodiversité pour les évolutions à venir.

Les dispositifs d'inventaire ou de protection

Les espaces de protection forte au sens du décret n° 2022-527 du 12 avril 2022 tels que la réserve naturelle nationale de 90,5 ha (« Bout du Lac d'Annecy »), les six arrêtés préfectoraux de protection de biotope (312 ha) et les quatre réserves biologiques intégrales ou dirigées (663 ha), représentent 1 066 ha soit 1,1 % de la superficie du Parc. En ajoutant la protection apportée par la réserve nationale de chasse et de faune sauvage (RNCFS) des Bauges de 5 293 ha cogérée par le PNR, l'Office national des forêts (ONF) et l'Office français de la biodiversité (OFB), 6 % de la superficie du Parc bénéficient de l'un de ces régimes de protection.

S'ajoutent ou se superposent d'autres régimes protecteurs ou d'intérêt dont les espaces du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (CELRL), ceux du Conservatoire des espaces naturels (CEN), les espaces naturels sensibles (ENS), les onze sites Natura 2000 (36 154 ha), les 3,5 % (soit 885 ha) des forêts publiques recensées en trame de vieux bois, les 468 zones humides (soit 1 919 ha), et les 79 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff)¹⁰ de type I et II. Au titre du patrimoine, quatre sites sont classés et 22 sont inscrits.

⁹ Il a été indiqué par oral aux rapporteurs que cette espèce a désormais disparu des Bauges.

¹⁰ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I (secteurs de grand intérêt biologique ou écologique), et les Znieff de type II (grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes).

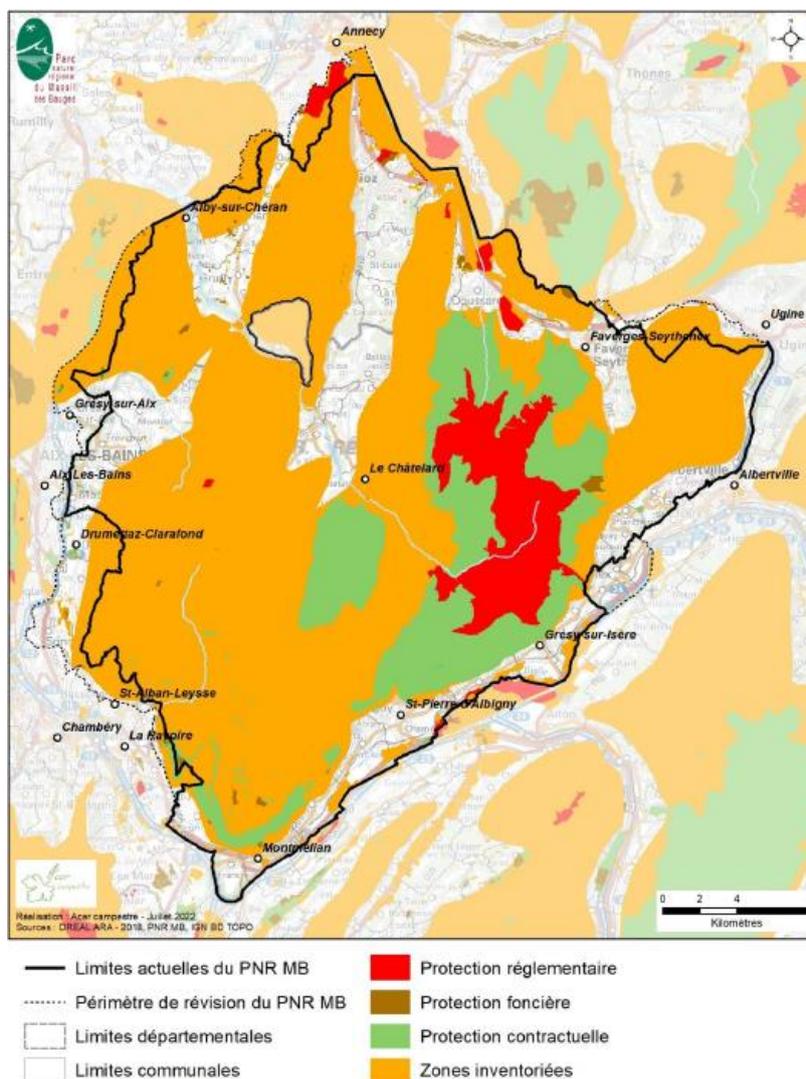


Figure 6 : Les dispositifs d'inventaire et de protection (Source : dossier).

Le rapport environnemental évoque la question de la trame noire¹¹, sujet souvent méconnu et peu partagé par les acteurs de l'aménagement du territoire, mais dont l'importance va croissante tant pour les espèces que pour l'astronomie.

¹¹ La démarche de « trame noire » a été mise en place avec pour objectif de préserver ou recréer un réseau écologique propice à la vie nocturne. Elle vient compléter la trame verte et bleue qui a été envisagée essentiellement du point de vue des espèces diurnes.

Blanc : 0-50 étoiles visibles (hors planètes) selon les conditions. Pollution lumineuse très puissante et omniprésente. Typique des très grands centres urbains et grandes métropoles régionales et nationales.

Magenta : 50-100 étoiles visibles, les principales constellations commencent à être reconnaissables.

Rouge : 100-200 étoiles ; les constellations et quelques étoiles supplémentaires apparaissent. Au télescope, certains Messier se laissent apercevoir.

Orange : 200-250 étoiles visibles, dans de bonnes conditions, quelques coins de ciel plus noir apparaissent ; typiquement moyenne banlieue.

Jaune : 250-500 étoiles ; pollution lumineuse encore forte. La Voie Lactée peut apparaître dans de très bonnes conditions.

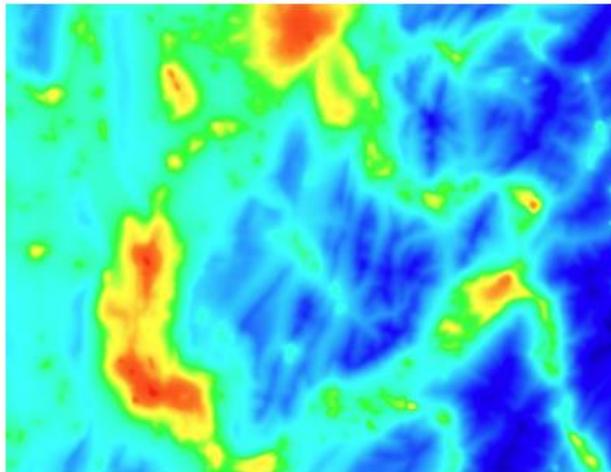
Vert : 500-1000 étoiles ; grande banlieue tranquille, les halos de pollution lumineuse n'occupent qu'une partie du ciel

Cyan : 1000-1800 étoiles ; la Voie Lactée est visible la plupart du temps

bleu : 1800-3000 : bon ciel, la Voie Lactée se détache assez nettement

bleu nuit : 3000-5000 : bon ciel

Noir : + 5000 étoiles visibles, plus de problème de pollution lumineuse décelable à la verticale



Carte de la pollution lumineuse sur le massif des Bauges
Source : www.avex-asso.org

Figure 7 : La pollution lumineuse dans les Bauges. Anancy est la tache rouge au nord et Chambéry - Aix-les-Bains celle à l'ouest / sud-ouest (Source : dossier).

Le milieu humain

Les déplacements dans les Bauges sont essentiellement réalisés en voiture. Plus des trois quarts des actifs travaillent dans une commune hors du Parc, essentiellement dans les zones urbaines d'Anancy, Chambéry, Aix-les-Bains et Albertville. Les déplacements touristiques représentent un peu plus d'un tiers des mouvements. La configuration de l'habitat et la topographie rendent les mobilités alternatives à la voiture thermique individuelle difficiles à mettre en place. Les transports en commun restent marginaux dans le massif.

Les émissions de gaz à effet de serre et les polluants sont ainsi principalement liés aux transports (émissions à la hausse), puis au logement et à l'agriculture. Le territoire du PNR stocke plus de 520 kt_{eq}CO₂/an, à 94 % dans les forêts et à 6 % dans les prairies, soit plus que la totalité des émissions du territoire (soit 301 kteqCO₂ en 2020).

L'analyse de la pollution de l'air montre un air respectant les seuils réglementaires, mais avec des dépassements des « lignes directrices » élaborées en 2005 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour les particules fines¹² PM₁₀ et PM_{2,5}. Ces « lignes directrices » ont été révisées en septembre 2021 : il conviendrait de mettre à jour le dossier avec ces dernières.

L'Ae recommande d'analyser la pollution de l'air en considérant les valeurs de référence des lignes directrices 2021 de l'OMS.

La hausse des espaces artificialisés se traduit par une consommation moyenne de 40 ha/an entre 2009 et 2020 (444 ha ont été consommés sur cette période). La tendance est à la croissance de

¹² De l'anglais *Particulate Matter* (matières particulaires). Particules en suspension dans l'air dites « respirables », elles incluent les particules fines, très fines et ultrafines et peuvent pénétrer dans les bronches. Selon l'article R. 221-1 du code de l'environnement, les PM₁₀ sont des particules passant dans un orifice d'entrée calibré dans les conditions prévues par arrêté du ministre chargé de l'environnement, avec un rendement de séparation de 50 % pour un diamètre aérodynamique de 10 µm. La définition des PM_{2,5} et les PM₁ est analogue.

l'urbanisation : la ceinture urbanisée autour du massif accueille 600 000 habitants et il est prévu 150 000 nouveaux habitants d'ici 2040 nécessitant la production de l'ordre de 100 000 logements (pourtant dans le Parc, le nombre de logements vacants¹³ est orienté à la hausse). Cette évolution est de nature à accroître encore le besoin de granulats. La consommation actuelle du territoire élargie à sa ceinture urbanisée est de 615 000 t/an pour une production au sein du Parc de 500 000 t/an. En 2040, le besoin est projeté à 810 000 t/an.

La forêt est à 57 % privée, caractérisée par un fort morcellement avec 12 000 propriétaires, ce qui est un frein à la mobilisation du bois et conduit à une sous-exploitation : la récolte annuelle est proche de 60 000 m³ pour un accroissement naturel de plus de 340 000 m³ (ce qui est un taux de mobilisation inférieur à la moyenne nationale). La demande en bois énergie va croissante, en particulier pour alimenter les chaufferies industrielles installées aux portes du Parc (Chambéry, Aix-les-Bains, Annecy, etc.). 40 % des communes en sont désormais équipées, mais la filière installée dans le massif n'est pas capable de fournir les volumes demandés ni d'offrir des prix compétitifs. Le manque de structuration de la filière pour le bucheronnage et la transformation en sont des facteurs explicatifs. Sans évolution, la hausse de la demande conduira à celle des imports depuis d'autres massifs (le Jura est déjà largement sollicité).

90 % des surfaces agricoles sont des prairies, estives et surfaces fourragères. Les systèmes d'élevage s'appuient pour la plupart sur les cahiers des charges de fromages (dont la tome des Bauges). Quinze signes de qualité et d'origine sont en vigueur : sept appellations d'origine protégée (AOP) et huit indications géographiques protégées (IGP), dont les cahiers des charges valorisent largement les systèmes prairiaux. Le reste des surfaces est dédié à une culture céréalière peu intensive, à la viticulture et à l'arboriculture qui présentent un risque d'intensification des pratiques¹⁴. 83 exploitations sont labellisées en Agriculture Biologique, soit 12 % des exploitations (essentiellement dans la vigne, et un peu dans le maraîchage). Un tiers des exploitants fait de la vente directe.

La concentration des exploitations, dont la taille moyenne s'est accrue de 50 % entre 2000 et 2010 corrélativement à la baisse du nombre d'exploitants, devrait s'accroître encore. Le changement climatique crée déjà des difficultés avec des sécheresses et de fortes chaleurs qui imposent parfois de nourrir les bêtes au fourrage en plein été, les prairies n'étant plus productives. La pression d'urbanisation se fait aussi sentir, puisqu'elle a consommé 2 % de la surface agricole utile en 10 ans.

Le tourisme occupe une place importante, mais moins que dans d'autres massifs des Alpes. La diversité de l'offre de loisirs fait du Parc un espace de « ressourcement » de proximité sollicité par les habitants des villes voisines.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de charte révisée a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Le rapport environnemental explicite les choix effectués au cours de la révision de la charte. Le choix du nouveau périmètre est justifié parce qu'il permet notamment une préservation plus

¹³ La construction de logements est de +1,6 %/an sur la période 2010–2015. En parallèle, le nombre de logements vacants continue d'augmenter (+2,1 %/an).

¹⁴ Le dossier mentionne une baisse du cheptel bovin mais une hausse de 132 % de la production laitière entre 2000 et 2015 : il semble qu'il s'agit d'une erreur ou d'une imprécision de rédaction, qu'il conviendra de corriger.

cohérente des structures paysagères, une meilleure prise en compte des continuités écologiques et de la trame verte et bleue avec les territoires périphériques, et l'inclusion d'éléments complémentaires des patrimoines naturel et culturel. Les choix sont aussi justifiés par le large processus de concertation mis en place.

Les enseignements du bilan évaluatif de la charte en vigueur ont aussi été mis à profit. Le projet de charte est présenté en faisant un lien explicite avec les 17 objectifs de développement durable (ODD) adoptés par les Nations unies en 2015.

Au final, les mesures de la charte révisée sont analysées et réparties en deux catégories : celles par nature favorables à l'environnement ne nécessitant pas de mesure de réduction ou de compensation (onze mesures), et les autres (douze mesures).

L'Ae n'a pas d'observation sur cette partie.

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre de la charte révisée et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Cette partie du rapport environnemental est qualitative, sans valeur chiffrée. Elle est structurée selon les 23 mesures de la charte et leurs sous-mesures. Les incidences de chacune sont appréciées pour chaque grande thématique environnementale, ce qui permet de mettre en évidence les mesures et sous-mesures n'ayant que des incidences positives ou neutres. Dans ce cas, des pistes permettant d'accroître les effets positifs sont avancées. Lorsque des incidences négatives sont prévues, celles-ci sont l'objet de mesures d'évitement ou de réduction, dont certaines passent par une territorialisation de la mise en œuvre (identification de secteurs dans lesquels la mesure ne doit pas être mise en œuvre).

Cette partie du rapport ne permet pas de croiser sur le territoire, au moyen de cartes, des secteurs d'enjeu fort (par exemple des espaces de priorité forte pour leur biodiversité comme les pelouses sèches ou encore des espaces avec un fort rythme d'artificialisation) avec des fortes pressions (agricole, urbaine, etc.). Cette démarche aurait pourtant permis d'identifier sur le territoire, les secteurs où les mesures de la charte sont à cibler, dans un souci de priorisation et d'efficacité.

Les principaux impacts positifs concernent les paysages, le patrimoine bâti et culturel, le patrimoine naturel, l'agriculture, la forêt, l'eau et l'énergie, qui sont les thématiques au cœur de la charte.

Des impacts négatifs ont été identifiés concernant notamment :

- le développement d'infrastructures nécessaires à la production des énergies renouvelables, sur le paysage, le patrimoine naturel, les sols,
- le développement d'équipements pastoraux (dessertes pastorales, bâtiments, etc.) et d'aménagements forestiers, sur le paysage, le patrimoine naturel, les sols,
- le développement touristique, sur le paysage, le patrimoine naturel, les sols, l'énergie,
- le développement de transport en commun par câble sur le paysage et le patrimoine naturel,
- les renouvellements/extensions/ouvertures de carrières envisagés sous certaines conditions sur le territoire, sur le paysage, le patrimoine naturel, les sols,

- l'expérimentation de nouvelles retenues collinaires, sur le paysage, ou de stockage dans le karst (dont la seule finalité explicitée est à des fins pastorales ou « nourricières »), sur le patrimoine naturel, l'eau.

L'absence de hiérarchisation des mesures et sous-mesures de la charte conduit à majorer les incidences négatives alors qu'une mise en œuvre partielle ou différée des mesures pourrait en réduire le bilan. Il en va ainsi des projets qui sont apparus comme très hypothétiques lors de la visite des rapporteurs, dont le développement de transports par câble, l'autorisation de nouvelles carrières, voire la création de nouvelles retenues collinaires.

Le rapport environnemental propose 23 mesures d'évitement ou de réduction qui ont été intégrées à la charte, ainsi que 18 « *mesures correctrices supplémentaires proposées dans le cadre de l'évaluation environnementale* » dont le devenir n'est pas indiqué. Elles n'apparaissent pas avoir été reprises dans la charte, alors que leur pertinence pour éviter ou réduire les impacts est réelle. Ainsi, sur les retenues collinaires et sur les expérimentations du développement du stockage de l'eau dans le karst, il est proposé d'« *étudier l'utilité et la justification des projets* » ; sur la reconversion des stations de ski, la « *renaturation des anciennes installations de ski (démontages des installations obsolètes, intégration paysagère...)* » est préconisée ; concernant le développement de transports en commun par câbles, la mesure propose de « *ne pas développer de telles infrastructures impactant le paysage ou le patrimoine naturel remarquable, justification en cas d'absence d'alternative, exemplarité et suivi par le Parc.* »

L'Ae recommande d'intégrer explicitement à la révision de la charte l'ensemble des « mesures correctrices supplémentaires » proposées par le rapport environnemental.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Certaines mesures sont favorables à la bonne conservation des sites Natura 2000. L'étude d'incidences identifie celles qui peuvent être défavorables, et souligne que les incidences négatives dépendront du type de projet et du site choisis pour les actions de développement des énergies renouvelables, de retenues collinaires, d'exploitations forestières (dessertes et travaux) ou d'aménagement (activités touristiques...). Les incidences sur les sites Natura 2000 ayant une partie ou la totalité de leur territoire inclus dans le massif des Bauges sont alors examinées. Celles sur les sites en lien écologique avec le massif sans avoir de territoire inclus dans ce dernier ne sont pas examinées.

L'absence de mise en place de zones de quiétude dans la charte est soulignée comme un facteur de risque, tout comme le soutien à l'activité agricole et au pastoralisme, la fréquentation de loisirs, le développement des énergies renouvelables, de retenues collinaires, de l'exploitation forestière (dessertes et travaux) ou d'aménagement (aires de covoiturage, activités touristiques, etc.). La conclusion est néanmoins celle d'une absence d'incidences négatives significatives.

Pour l'Ae, cette conclusion ne peut être valide que sous réserve de clarifier les aménagements possibles et ceux exclus par la charte, au moins dans les sites Natura 2000 et dans les espaces qui sont en relation écologique fonctionnelle avec ces sites. À ce titre, les transports par câble, les retenues collinaires et les carrières doivent faire partie des types d'aménagements soumis à des conditions (nature, extension, localisation, etc.) permettant de garantir la non-atteinte aux objectifs de conservation des sites.

L'Ae recommande d'élargir l'évaluation des sites Natura 2000 aux sites qui sont en lien écologique avec le territoire du Parc. Elle recommande également que la charte exclue explicitement tout aménagement susceptible de porter atteinte à l'état de conservation des sites Natura 2000.

2.6 Dispositif de suivi

Le Parc intègre à sa gouvernance le dispositif de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la charte, explicité par une « carte des instances » très didactique. Il prévoit ainsi d'animer une conférence de ses signataires (État, Région, Départements, EPCI), réunie au moins une fois par an, pour échanger sur la coordination des sujets à enjeu.

Le dispositif de suivi de la charte est bien construit. Chaque mesure est suivie par trois types d'indicateurs, de réalisation, de résultats et d'impact, qui alimenteront un bilan annuel d'activité du Parc et un bilan intermédiaire tous les cinq ans. Le tableau des indicateurs, au nombre d'environ 160, est joint en annexe. Une déclinaison des indicateurs aux sous-mesures complèterait utilement le dispositif.

Enfin, par souci de cohérence, le dispositif de suivi de la charte reprend 29 indicateurs de suivi environnemental, ce qui est positif. Cependant, six indicateurs – concernant les émissions de gaz à effet de serre, les émissions de polluants de l'air, les déchets et les risques – ne sont pas repris dans le dispositif de la charte, ce qui est dommage – et non expliqué.

Enfin et à défaut d'avoir pu territorialiser certains objectifs, comme la maîtrise de l'urbanisation ou les aménagements forestiers, un suivi territorialisé permettrait de préparer une action mieux ciblée selon les secteurs et de tenir compte des caractéristiques contrastées du territoire.

L'Ae recommande que le dispositif d'évaluation de la charte intègre tous les indicateurs de suivi environnemental, et de prévoir un suivi territorialisé des indicateurs pertinents (artificialisation des sols, aménagements forestiers, évolution du patrimoine naturel, etc.).

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est facile à lire. Il présente les mêmes qualités et limites que le rapport environnemental.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le projet de charte révisée

3.1 Gouvernance

La qualité de la gouvernance apparaît comme un atout du PNR et un gage de l'atteinte des objectifs fixés. L'endossement par les élus (les rapporteurs ont rencontré le président et la plupart des vice-présidents) des grands objectifs poursuivis est un réel atout. Les consensus que l'équipe est parvenue à construire, y compris sur des sujets difficiles comme l'encadrement de la consommation des sols par commune, ont parfois été limités par des règles exogènes.

S'appuyant sur ces atouts, il devrait être possible de progresser sur des sujets émergents, complexes comme la conciliation de l'activité pastorale avec la présence du loup, ou encore l'adaptation des pratiques agricoles au changement climatique.

3.2 L'artificialisation du territoire

La concertation a permis de formuler des objectifs précis et de les traduire en partie dans la charte. Ainsi, se référant à l'objectif de « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN), la charte indique viser l'objectif de réduction de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers fixé pour 2031 par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. La loi impose de diviser par deux le rythme d'artificialisation sur la période 2021–2031 par rapport à celui observé sur les dix années précédentes¹⁵ et de mettre le territoire dans une dynamique organisée par tranches de dix années qui permette de s'approcher de l'objectif de « zéro artificialisation nette » et de l'atteindre à terme.

En pratique, la charte fixe les objectifs suivants :

- entre 2023 et 2028 : une artificialisation maximale annuelle de 0,024 % de la surface du Parc, ce qui correspond à environ 23 ha/an,
- entre 2029 et 2033 : une artificialisation maximale annuelle de 0,017 % de la surface du Parc, soit environ 16 ha/an,
- entre 2034 et 2038 : une artificialisation maximale annuelle de 0,011 % de la surface du Parc soit environ 10 ha/an.

Au-delà de 2031, la charte ambitionne de mettre le territoire dans une dynamique qui permette de s'approcher de l'objectif de ZAN en 2038 puis de l'atteindre pour 2050.

Ces valeurs correspondent à une artificialisation nette moyenne annuelle de 0,0173 % de la surface du Parc, soit environ 16,3 ha/an sur la période de la charte (d'ici 2038). Cela représente un potentiel foncier pouvant être nouvellement artificialisé dans le PNR d'environ 248 ha d'ici 2038.

Ramené à la première période de dix ans fixée par la loi (2021–2031), ce rythme de consommation correspond approximativement au plafond national autorisé par la loi. En effet, la consommation était de 40 ha/an entre 2009 et 2020, et la charte autorise une consommation moyenne de l'ordre de 20 ha/an sur les dix premières années. Il est donc considéré implicitement que le territoire du Parc s'inscrit dans la moyenne nationale, et ne peut pas fournir de contribution supplémentaire à l'objectif national – ce qui serait à discuter s'agissant du territoire d'un parc naturel régional.

Rapportés au potentiel de consommation foncière annuel des documents d'urbanisme en vigueur en 2021 dans le périmètre de la charte révisée, ce sont 22 ha/an en moyenne que permettent ces documents. La charte n'impose donc aucun effort supplémentaire par rapport à ceux de ces documents sur la période 2023–2028.

L'Ae recommande de revoir à la hausse l'objectif de lutte contre l'artificialisation, en particulier sur les premières années de son application, et de réduire le potentiel total urbanisable sur la durée de la charte.

¹⁵ Cet objectif est porté à l'échelle nationale dans la loi, qui précise que « ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée ».

Lors des échanges avec les rapporteurs, il est apparu qu'il ne serait pas possible (pour des raisons réglementaires) de territorialiser par commune l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols. Il semble pourtant qu'un consensus serait à portée de main sur ce sujet. Aussi, il serait intéressant de disposer d'un suivi territorial de l'artificialisation afin d'alerter les communes qui ne respecteraient pas l'objectif de la charte, et d'accompagner celles qui sont volontaires pour être plus ambitieuses.

L'Ae recommande de mettre en place un suivi territorialisé de l'artificialisation et d'inciter les communes à être plus ambitieuses que les objectifs de la charte.

3.3 Partage de l'eau

Les tensions sur l'eau, tant qualitatives que quantitatives, sont déjà réelles et devraient s'accroître sous l'effet du changement climatique. Le bassin versant du Chéran est identifié au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) comme devant faire l'objet d'actions de préservation des équilibres quantitatifs, tant pour les eaux superficielles que pour la masse d'eau souterraine présente sur la quasi-totalité du Parc. Des tensions sur l'usage de l'eau apparaissent entre l'alimentation en eau potable, les demandes agricoles, de loisirs (neige artificielle l'hiver, baignade l'été), et les besoins permettant le fonctionnement des milieux naturels et en premier lieu des rivières et des zones humides.

Les mesures prévues sont cohérentes avec les actions déjà engagées et avec les objectifs poursuivis. Une « conférence de massif sur l'eau » est prévue ainsi que la mise en place d'un plan de gestion de la ressource en eau (PGRE), ce qui devrait améliorer le partage du diagnostic et des ambitions à porter.

À ce titre, la mesure « Eau 1.2 » prévoit la possibilité de développer des stockages de l'eau, de manière collinaire ou dans le karst. L'objectif « nourricier » avancé n'est pas explicité (eau potable et/ou agriculture). Il ne semble pas exclure un usage d'irrigation de pâtures, ce qui, outre ses incidences directes, pourrait ralentir la mutation nécessaire des pratiques agricoles sans pour autant empêcher le déficit d'eau de se creuser à l'échelle du massif. La finalité de production de neige artificielle n'est pas non plus exclue – étant précisé que certaines stations du massif sont équipées d'enneigeurs.

Les perspectives climatiques remettant en cause la viabilité de certaines stations de ski, il serait intéressant que le Parc se dote d'une stratégie explicite, la charte expliquant que la baisse de l'enneigement questionnait l'avenir du modèle actuel du tourisme d'hiver. Il serait utile de compléter le dossier par les résultats d'études de type « Clim-Snow », qui décrivent l'évolution estimée de l'enneigement naturel et artificiel à moyen terme, et d'en déduire une stratégie pour chaque station (même si ces études ne prennent jusqu'ici pas en compte la disponibilité de la ressource en eau, laquelle doit être intégrée pour mieux approcher la réalité des situations futures).

L'Ae recommande de produire une estimation de l'enneigement futur de chaque domaine skiable, tenant compte de la ressource en eau et de ses différents usages, et d'en déduire une stratégie touristique hivernale pour chaque station.

La mesure « Clim 1 » prévoit, sur la question du tourisme, d'« adapter l'offre touristique aux nouvelles attentes engendrées par le changement climatique, de réaliser les investissements de

conversion dans les stations en les priorisant sur les activités non dépendantes de l'enneigement »¹⁶. Elle prévoit aussi de développer de nouvelles offres hors neige en priorisant les activités de nature en relation directe avec les ressources territoriales présentes, et en s'orientant vers des activités possibles sur les quatre saisons. Ces objectifs devraient permettre de se passer de nouvelles retenues collinaires dont les impacts négatifs sur le cycle de l'eau, la biodiversité et le paysage peuvent être importants, voire majeurs, et n'ont pas été étudiés à ce stade. L'exclusion de tels dispositifs permettrait donc d'en éviter les impacts.

L'Ae recommande de compléter les mesures sur l'eau et le climat en excluant toute nouvelle retenue collinaire.

Concernant les retenues dans le karst et même si un stockage souterrain peut être moins déperditif qu'un dispositif à l'air libre (du fait d'une moindre évaporation), la nature karstique du sous-sol risque de rendre complexes et hasardeuses de telles opérations. L'Ae souligne par ailleurs que tout prélèvement dans les eaux de surface a des incidences à l'aval sur les zones humides, les cours d'eau et leurs nappes d'accompagnement, d'autant plus marquées que le territoire est une tête de bassin. Il s'agit donc toujours d'un prélèvement fait au détriment d'autres usages ou de fonctions écologiques. Les incidences de telles pratiques ne sont pas évaluées dans le dossier.

Ces observations valent aussi pour les pratiques prélevant de l'eau à l'aval pour la stocker en amont, après relèvement par pompage. Les échanges que les rapporteurs ont eus sur le terrain ont permis d'évoquer un projet de pompage du lac d'Annecy pour amener de l'eau sur le Semnoz (station de ski et pâturages). Les incidences d'un tel projet n'ont aucunement été évaluées.

L'Ae recommande, avant toute décision quant à une éventuelle mise en œuvre, d'analyser en profondeur les impacts des projets de stockage d'eau souterrains et ceux des projets de pompage dans un lac pour irriguer ou offrir de la neige de culture sur les sommets.

3.4 Biodiversité

La chasse est un sujet peu évoqué par le dossier. L'équilibre agro-sylvo-cynégétique est cependant mentionné dans les parties relatives à la forêt. Le territoire est désormais habité par le loup. Il serait intéressant de décrire son influence éventuelle sur la régulation des grands ongulés, notamment dans la RNCFS (des études sont prévues en ce sens). Les moyens mobilisés ou à développer pour la protection des troupeaux sont évoqués dans la mesure « Agri 2.3 : *Améliorer la qualité et la résilience des systèmes d'élevages* ». Un accompagnement des éleveurs est prévu, ainsi qu'un travail sur la conciliation de ces moyens avec la sécurité des randonneurs.

L'accueil, l'information et la sensibilisation du public sont des enjeux importants pour réduire la pression des mésusages sur les milieux sensibles (tourbières, tuffières, zones humides, pelouses sèches...) : le rôle central du Parc en la matière est bien identifié. L'organisation de trails pouvant rassembler un public important ne semble pas faire l'objet d'évaluation des incidences Natura 2000. L'Ae rappelle qu'une telle pratique permettrait de réduire les impacts de ces courses et en améliorerait la durabilité. L'observation vaut aussi pour la pratique du VTT, rendue possible plus longtemps dans l'année par le changement climatique, ce qui en accroît les effets sur les sols et la biodiversité.

¹⁶ Une mesure analogue sur le tourisme a été retenue, reprenant l'objectif de « *Réaliser les investissements de conversion dans les stations en les priorisant sur les activités non dépendantes de l'enneigement* ».

Vu l'importance de l'agriculture dans le Parc, le maintien de bonnes pratiques, favorables à la biodiversité, est un enjeu majeur. Or l'évolution attendue n'est pas forcément bien orientée, d'une part du fait d'une tendance à l'intensification des usages (ensemencement, amendements divers, etc.), mais aussi en raison de la disparition avec l'actuelle PAC des moyens affectés à la mesure agro-environnementale et climatique (MAEC) « Prairies fleuries » qui a été massivement déployée dans le Parc : 7 400 ha ont bénéficié de cette mesure avec obligation de résultats. Cette mesure, initiée dans les Bauges, a eu un retentissement national permettant, outre ses objectifs atteints de préservation de la biodiversité, de mettre en avant la qualité paysagère et l'image du territoire, d'exprimer la typicité du terroir de production de l'AOP Tome des Bauges, de contribuer à l'autonomie et à la résilience de l'agriculture locale en valorisant des systèmes herbagers économes en ressources et peu dépendants d'intrants extérieurs, et de développer une filière locale d'apiculture.

L'Ae recommande aux acteurs de la politique agricole et aux financeurs des aides agricoles de développer leur soutien aux mesures agro-environnementales positives pour la biodiversité telles que « Prairies fleuries ».

Concernant l'objectif de contribuer à la stratégie nationale des aires protégées (SNAP) qui vise à renforcer la protection forte à 10 % de la superficie du territoire national en 2022, le Parc s'inscrit en-deçà de la moyenne nationale, alors qu'il s'agit du territoire d'un Parc naturel et que des zones humides et milieux ouverts sont identifiés comme des espaces de priorité très forte. La mesure « Patnat 2.1 »¹⁷ envisage la « *possibilité d'évolution statutaire et/ou réglementaire de la RNCFS pour la faire rentrer dans les 10 % de la SNAP en protection renforcée* ». La superficie en protection forte représenterait ainsi 6 % de celle du Parc. La mesure « Patnat 2.2 »¹⁸ n'indique aucun effort supplémentaire sur la période 2023-2035.

L'Ae recommande de revoir à la hausse l'objectif de protection forte des espaces naturels du Parc sur la durée de la charte.

3.5 Déplacements

Concernant les déplacements des résidents, le covoiturage est encouragé et la charte propose de le développer, tout comme les modes actifs entre les villages et centres-bourgs du Parc. Un transport en commun reliant les piémonts autour du Parc est promu par la charte, ainsi que le développement du télétravail et de connexions internet de qualité.

La géographie et la topographie rendent les transports en commun à l'intérieur du Parc peu compétitifs avec la voiture individuelle, qui y est hégémonique. Les difficultés à se déplacer sont un des freins au développement du Parc, mais lui permettent aussi d'être relativement préservé d'un tourisme massif. Aussi, la charte semble osciller entre des objectifs contradictoires : d'une part, préserver l'identité du Parc, sa typicité et ses qualités paysagères et naturelles, et d'autre part, développer des projets accompagnant une certaine massification de la fréquentation.

¹⁷ Mesure Patnat 2.1 : « *Coordonner la politique des espaces/espèces naturels prioritaires, protégés et à forte biodiversité en pilotant la stratégie biodiversité à l'échelle du massif des Bauges ; Renforcer leur conservation* ».

¹⁸ Mesure Patnat 2.2. : « *Renforcer la protection de certains espaces à fort intérêt ou faisant l'objet de menaces fortes et contribuer à la stratégie nationale des aires protégées 2020-2030* ».

Les projets de transports par câble ou par crémaillère permettant de rejoindre la montagne en quelques minutes depuis les zones urbaines en sont une illustration. Ainsi, la mesure « Mob 1.4 : Renforcer l'offre de transport alternatif à la voiture pour les pôles touristiques majeurs » prévoit d'« Analyser les possibilités de mobilité par câble entre piémonts et les stations de montagne ».

Le rapport environnemental identifie bien les impacts paysagers et sur la faune volante que présentent de tels systèmes. Dans les mesures correctrices supplémentaires qu'il propose, non reprises dans la charte (cf. supra), se trouve : « *Ne pas développer de telles infrastructures impactant le paysage ou le patrimoine naturel remarquable, justification en cas d'absence d'alternative, exemplarité et suivi par le Parc.* »

L'Ae recommande d'éviter le développement d'infrastructures présentant de fortes incidences environnementales du fait de leur construction, de leur exploitation, et des activités qu'elles permettent.

3.6 Énergie

L'un des objectifs de la charte est le fort développement des énergies renouvelables avec une multiplication par 2,5 de leur production d'ici 2030. Corrélativement, une baisse des consommations d'énergie de 15 % est visée d'ici 2025 et de 25 % d'ici 2038. La baisse constatée entre 2005 et 2015 est de 7 % (la cible était une baisse de 21 % en 2020), ce qui montre la rapidité et l'importance de l'effort qui reste à faire pour tenir les objectifs visés, compte tenu de l'importance du retard pris.

80 % des énergies renouvelables consommées sur le territoire proviennent du bois énergie. Sa mobilisation, même en visant une hausse de 40 % de sa récolte pour atteindre un prélèvement du quart de l'accroissement naturel (soit un prélèvement de 85 000 m³), ne permet pas d'atteindre la multiplication par 2,5 souhaitée. Dans ce contexte, la charte propose un simple suivi des coupes rases, phénomène encore relativement peu représenté mais en développement. L'ambition pourrait être renforcée sur ce sujet.

L'utilisation de foyers ouverts ou d'appareils peu performants est un facteur important de la pollution de l'air. Une mesure prévoit de mettre en œuvre un fonds Air/Bois pour accélérer la mutation des dispositifs de chauffage anciens. L'objectif n'est pas chiffré.

L'Ae recommande de renforcer l'ambition en matière de contrôle et de réduction des pratiques de coupes-rases dans la forêt, et de préciser la mesure d'accélération de la mutation des chauffages anciens.

L'espoir se porte alors sur le développement de la méthanisation, de la géothermie, de l'hydrogène et de l'énergie solaire. Un cadastre solaire a été produit et les limites à la mobilisation de la forêt sont identifiés, mais le gisement des autres ressources reste à estimer, ainsi que l'évaluation de leurs incidences.

L'Ae recommande d'étudier le potentiel de mobilisation des diverses sources d'énergies renouvelables et d'en analyser leurs incidences sur l'environnement.

Annexe : l'ensemble des mesures de la charte révisée

MESURE CLIMAT - ATTENUER ET S'ADAPTER AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

MESURE PAYSAGE - DES PAYSAGES VIVANTS QUI NOUS RASSEMBLENT

MESURE URBANISME 1 - UN USAGE HARMONIEUX DE L'ESPACE

MESURE URBANISME 2 - NOS VILLES ET VILLAGES ATTRAYANTS ET DURABLES

MESURE AGRICULTURE 1 - UNE AGRICULTURE DYNAMIQUE
ET ÉCOLOGIQUEMENT RESPONSABLE

MESURE AGRICULTURE 2 - LES SYSTÈMES AGROPASTORAUX,
PRÉOCCUPATION COMMUNE DU MASSIF

MESURE AGRICULTURE 3 - UNE AGRICULTURE DIVERSIFIÉE

MESURE ALIMENTATION - MANGEONS NOS PRODUITS DU TERROIR

MESURE FORÊT & FILIÈRE BOIS 1 - UNE GESTION EXEMPLAIRE ET PARTAGÉE DE NOS FORÊTS

MESURE FORÊT & FILIÈRE BOIS 2 - UTILISONS LE BOIS DANS TOUS SES ÉTATS

MESURE PATRIMOINE NATUREL 1 - L'HOMME DANS LA NATURE

MESURE PATRIMOINE NATUREL 2 - DES COEURS DE NATURE PROTÉGÉS

MESURE LES PATRIMOINES CULTURELS - AU CŒUR D'UNE IDENTITÉ PARTAGÉE ET VIVANTE

MESURE TOURISME 1 - UN ÉCOTOURISME DE DÉCOUVERTE

MESURE TOURISME 2 - DES SITES TOURISTIQUES ET DE LOISIRS PHARES

MESURE CONCILIATION - UN TERRITOIRE AUX USAGES PARTAGÉS ET APAISÉS

MESURE ÉDUCATION - S'ÉDUCUER POUR COMPRENDRE ET CHANGER

MESURE ÉNERGIE - DE L'ÉNERGIE RENOUVELABLE POUR TOUS

MESURE MOBILITÉ - DEVENONS ÉCOMOBILES !

MESURE ENTREPRISES ET SERVICES - DES SERVICES ACCESSIBLES
ET DE NOUVELLES FAÇONS DE TRAVAILLER

MESURE RESSOURCES MINÉRALES & EAU 1 LE PATRIMOINE GÉOLOGIQUE, SOCLE DU MASSIF

MESURE RESSOURCES MINÉRALES & EAU 2 - DE L'EAU POUR TOUS !

MESURE RECHERCHE - LA RECHERCHE POUR ECLAIRER LES CHOIX ET L'ACTION

Retrouvez plus en détails toutes ces mesures :

<https://www.parcdesbauges.com/fr/revision-charte.html>



*QR Code à scanner
pour lecture
sur téléphone*