



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur la révision de la charte du parc naturel
régional (PNR) du Pilat (2026-2041)**

n°Ae : 2024-116

Avis délibéré n° 2024-116 adopté lors de la séance du 13 février 2025

IGEDD / Ae – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0) 1 40 81 90 32 – 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 13 février 2025 à la Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision de la charte du parc naturel régional (PNR) du Pilat (2026-2041).

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Christine Jean, Noël Jouteur, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier MilanJean-Michel Nataf, Laure Tourjansky, Éric Vindimian.

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, Alby Schmitt, Véronique Wormser.

* *

L'Ae a été saisie pour avis par la présidente du syndicat mixte du parc naturel régional du Pilat, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 14 novembre 2024.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-6 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-1 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-7 du même code, l'avis a vocation à être rendu dans un délai de deux mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 20 novembre 2024 :

- la directrice générale de l'Agence régionale de santé (ARS) d'Auvergne-Rhône-Alpes,
- la préfète de la région Auvergne-Rhône-Alpes (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement),
- le préfet de la Loire (direction départementale des territoires – DDT).

Sur le rapport de Virginie Dumoulin et Marie Wozniak, qui se sont rendues sur site les 27 et 28 janvier 2025, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque projet soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. 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.

La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération cet avis. Une synthèse des consultations opérées est rendue publique avec la décision d'octroi ou de refus d'autorisation du projet (article L. 122-1-1 du code de l'environnement). En cas d'octroi, l'autorité décisionnaire communique à l'autorité environnementale le ou les bilans des suivis, lui permettant de vérifier le degré d'efficacité et la pérennité des prescriptions, mesures et caractéristiques (article R. 122-13 du code de l'environnement).

Conformément au V de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, le présent avis de l'autorité environnementale devra faire l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage qui la mettra à disposition du public par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 123-2 ou de la participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19.

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

Dans le cadre de la 4^e révision de la charte du parc naturel régional (PNR) du Pilat, l'autorité environnementale a été saisie afin de rendre un avis sur ce projet intitulé « Destination 2041 » portant sur la période 2026–2041 et sur son évaluation environnementale. Une partie des documents qui constituent le dossier a été réalisée en régie, une autre par des bureaux d'études. L'ensemble est complet et rigoureux, même si le dossier ne comporte qu'une évaluation de la charte en vigueur qui ne constitue pas un réel bilan, et manque de certains documents pouvant en faciliter l'appréhension (charte en vigueur, statuts).

Situé sur les contreforts est du massif central, dans la Région Auvergne-Rhône Alpes, le massif du Pilat a fait l'objet d'un classement comme PNR le 17 mai 1974. Il a fêté récemment ses cinquante ans. Il subit autant qu'il en jouit le rayonnement des métropoles de Lyon et de Saint-Étienne. Territoire de moyenne montagne aux contours géographiques flous, le Pilat présente une identité complexe, car il est perçu à la fois comme « ordinaire » et « remarquable », ce que la charte et son projet visent à mettre en cohérence dans une perspective d'extension de 40 % de son périmètre. À cheval initialement sur les départements de la Loire (42) et du Rhône (69), le parc dans son périmètre élargi couvrira des communes d'Ardèche (07) et de Haute-Loire (43).

Le projet opérationnel décline cinq « orientations stratégiques » (sentiment d'appartenance, qualité écologique et paysagère, économie durable, habitabilité, sobriété et résilience), divisées en dix-huit « mesures », dont certaines sont qualifiées de « mesures phares », et 54 « dispositions » qui précisent les modalités à suivre pour les mettre en œuvre, dont des « dispositions pertinentes » à intégrer aux PLU(i).

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

- les premières étapes de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) ;
- les milieux naturels, les continuités écologiques et la biodiversité ;
- les paysages et le patrimoine ;
- la ressource en eau et les milieux aquatiques ;
- les équilibres écologiques et paysagers sous pressions sylvicoles et agricoles ;
- le changement climatique (atténuation et adaptation) et l'énergie.

Au regard du projet, de son évaluation et des enjeux identifiés, l'Ae a émis les recommandations suivantes :

- renforcer le caractère opérationnel du projet de charte en assignant, lorsque cela n'est pas fait, des objectifs chiffrés associés aux « objectifs opérationnels » – notamment pour la mise en œuvre de l'innovante « démarche de projet intégrée au territoire » – en donnant, en matière d'urbanisme, un caractère contraignant aux déclinaisons des mesures phares ;
- compléter l'inventaire patrimonial par l'identification des sites patrimoniaux remarquables, établir une cartographie précise des zones humides, identifier les espaces susceptibles d'être convertis en zones de protection ;
- inscrire le territoire dans une trajectoire conforme à l'objectif « ZAN » et aux objectifs du Sradet en matière d'émissions de gaz à effets de serre comme de consommation d'énergie ;
- renforcer significativement les objectifs de la charte en termes de protection du patrimoine géologique ;
- recenser les retenues d'eau existantes sur le territoire et s'engager collectivement sur le sujet.

La mise en œuvre de la charte, l'évolution du territoire et l'état de l'environnement seront suivis grâce à un dispositif commun qui comprend des indicateurs précis.

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

Cet avis de l'autorité environnementale porte sur la 4^e révision de la charte du Parc naturel régional (PNR) du Pilat pour la période 2026–2041 : « Destination 2041 ».

1.1.1 Le parc naturel régional du Pilat

Situé sur les contreforts est du massif central, dans la Région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA), le massif du Pilat a fait l'objet d'un classement comme PNR le 17 mai 1974. Il s'agit donc d'un des premiers PNR, qui pour autant n'avait pas été inclus dans la liste initiale des territoires pouvant bénéficier de l'outil créé en 1966 à Lurs-en-Provence. Ce PNR est en effet en immédiate proximité des vallées très urbanisées du Rhône, du Gier et de l'Ondaine et est né de l'attachement des habitants des villes, notamment Saint-Etienne, à préserver les paysages et la richesse des espaces naturels du massif du développement de l'urbanisation, plutôt que de la défense d'un patrimoine culturel et naturel porté par les communes du parc. Témoigne de cette genèse son grand nombre de villes-portes (18), le plus important du réseau des PNR. Il est de ce fait au cœur des enjeux des relations ville/campagne.

À cheval initialement sur les départements de la Loire (42) et du Rhône (69), il le sera, à compter de son élargissement qui est l'enjeu majeur de la nouvelle charte, également sur ceux de l'Ardèche (07) et de la Haute-Loire (43). Son territoire est proche de celui de deux autres PNR : celui du Livradois-Forez qui s'étend à l'ouest et celui des Monts d'Ardèche au sud, ce qui limite l'appétence des communes ardéchoises à le rejoindre.

Le syndicat mixte qui le pilote a été créé dès 1972. La charte a déjà fait l'objet de trois renouvellements en 1991, 2001 et 2012.

La ligne de crêtes du Grand Felletin au Mont Monnet constitue l'image d'Épinal du Pilat², et se double d'une mosaïque de paysages caractéristiques sur une succession de sommets (1432 m d'altitude maximale), plateaux et gorges, peuplés de forêts et chirats³, landes et pairies, vergers et terrasses agricoles et viticoles. Le Pilat détient de réelles richesses naturelles (milieux, faune, flore) et une ressource en eau potable dont dépendent pour partie les territoires qui le bordent. Il est un réservoir de biodiversité et considéré comme un château d'eau.

La qualité paysagère du Pilat est facteur d'attractivité et sa population croît (+0,7% par an). Ses nouveaux habitants sont pour l'essentiel des navetteurs, le territoire n'offrant ni la nature ni le nombre d'emplois leur correspondant.

² Le site des Crêts du Pilat est classé au titre de la loi paysage de 1930.

³ Coulées de blocs rocheux

Une part importante de l'activité économique relève de la sylviculture, de l'agriculture, et de la viticulture. Les deux dernières bénéficient de labels qui contribuent à l'identité comme au rayonnement du Pilat.

1.1.2 Périmètre, enjeu majeur de la nouvelle charte

Dans le cadre de son extension, la surface du PNR s'élargit d'environ 40 %, passant de 75 221 ha à 107 405 ha⁴. Sa couverture forestière croît d'environ 50 à 52 % (33 500 ha à 56 826 ha).



Figure 1 : Périmètre d'étude du projet de charte 2025-2041 (source : dossier)

La charte 2012-2025 couvre 51 communes, réparties sur deux départements⁵. Le périmètre d'étude de sa révision en cours élargit le PNR à 75 communes⁶ : 41 dans le département de la Loire, 12 dans

⁴ Environ 1 100 km²

⁵ 49 communes étaient classées dans la charte en 2012, et ont été rejointes par St-Cyr-sur-le-Rhône en 2019, et Sainte-Colombe en 2021.

⁶ Le territoire du parc s'élargirait ainsi de 24 communes.

le Rhône, la Métropole de Lyon (pour le territoire de la ville de Givors, qui est aujourd'hui ville-porte du parc), quinze dans l'Ardèche et six dans la Haute-Loire. Trois des communes comptabilisées comme nouvelles – Givors, Le Chambon-Feugerolles et Annonay – sont déjà villes-portes sans avoir jusque-là de partie de leur territoire classée Parc. Deux autres villes-portes sont pour partie classées Parc : Saint-Chamond et Saint-Étienne. Ce nouveau périmètre conduit à une augmentation de près de 24 % de la population totale, la portant à 81 370 habitants, pour une densité de 74 hab/km².

Cet élargissement du périmètre du Parc a été décidé pour répondre d'une part à la volonté exprimée en juin 2019 par le président d'Annonay Rhône Agglomération de faire qu'une partie du territoire de son intercommunalité puisse être classée PNR, notamment pour redonner du sens au fait qu'Annonay soit ville-porte du Parc ; d'autre part, depuis la précédente révision, la fixation de la limite sud du Pilat à la limite sud du département de la Loire était questionnée.

Le territoire d'étude est aujourd'hui couvert par neuf EPCI⁷ dont deux métropoles (Saint-Étienne, Lyon), cinq communautés de communes⁸, deux communautés d'agglomération (Vienne-Condrieu Agglomération pour la partie située dans le département du Rhône de ses douze communes, Annonay Rhône Agglomération dont 14 communes sur ses 29 situées en Ardèche). Ce territoire est entièrement couvert par cinq schémas de cohérence territoriale dont le SCoT Sud Loire et celui des Rives du Rhône. Le périmètre d'étude comprend le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de la Jeune Loire en Haute-Loire.

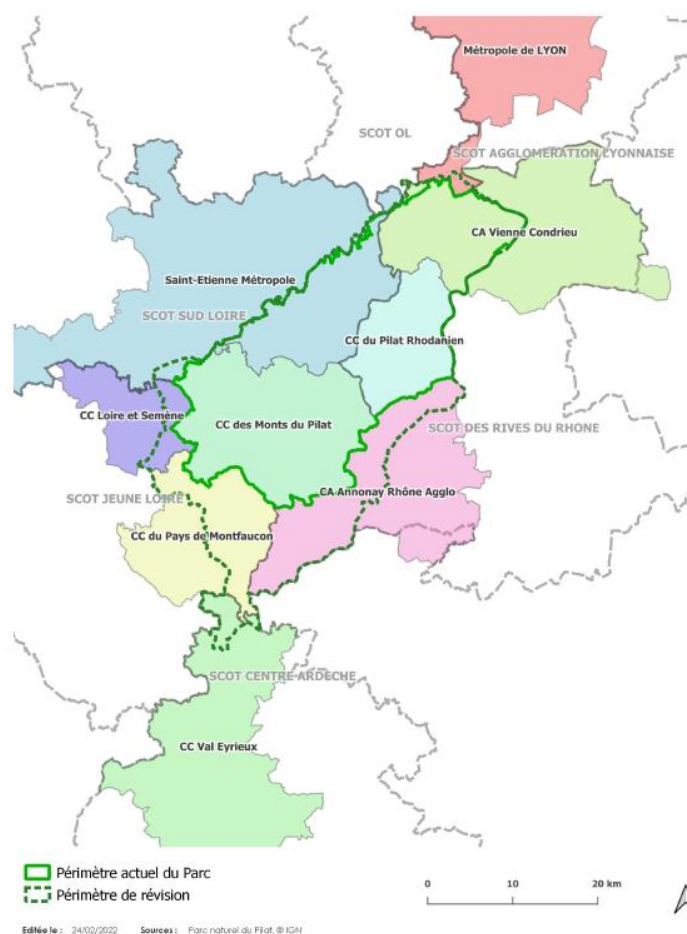


Figure 3 : SCoT et EPCI dans le projet de révision (source : dossier)

⁷ Établissements publics de coopération intercommunale.

⁸ Pays de Montfaucon (43) avec 4 communes sur 8 incluses, Loire-Semène (43) avec 2 sur 7, Val'Eyrieux (07) avec 1 sur 29, Pilat Rhodanien (42) avec ses 14 communes, Monts du Pilat avec ses 16 communes.

1.2 Présentation du projet de charte

1.2.1 Procédures relatives au renouvellement de la charte de PNR

La démarche de révision de la charte 2012–2024 a été engagée par décision du bureau du parc le 9 octobre 2019. Une étude de préfiguration du périmètre de révision de la charte a été finalisée en mai 2020 et la décision du lancement de la révision a été validée par le comité syndical, puis la Région et l'État en 2021. Des avis du conseil national de la protection de la nature (CNPN) et la fédération nationale des PNR ont été rendus. Tous se félicitent de la qualité de leur association au processus de révision.

L'association des acteurs du territoire et de la population a été considérée comme majeure dans le dispositif de révision et engagée dès 2021. Une commission de révision de la charte rend ainsi compte au comité de pilotage du parc et à son bureau syndical. Des outils de concertation ont été déployés : ateliers de concertation, « grands cafés » permettant des conversations critiques, ateliers de co-écriture. Une première « version martyre » a donné lieu à des échanges avec les collectivités du parc, qui ont été pris en compte dans la version finale de la charte. Les objectifs de qualité paysagère notamment ont été largement réécrits.

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.

Le dossier comprend ces éléments, à l'exception du projet de statuts modifiés, une annexe à venir étant annoncée.

L'Ae recommande qu'une annexe portant sur les statuts du syndicat mixte soit jointe au dossier de l'enquête publique.

1.2.2 Bilan de la charte en vigueur

Le dossier ne comprend pas de « bilan » de la charte précédente, mais contient une « démarche d'évaluation de la charte précédente », réalisée sur six mois en 2022, dont il est rendu compte par le prestataire qui l'a réalisée dans une présentation jointe au dossier.

« *Evaluer la charte d'un Parc Naturel Régional, c'est évaluer un projet de territoire sur 15 ans, avant de se projeter sur les 15 ans à venir* » dit la première page de ce compte rendu d'évaluation, qui revendique sa complémentarité avec le travail mené par l'équipe référente du syndicat mixte, mais reconnaît n'être qu'un « *processus d'écoute sensible du territoire, plus qu'une analyse factuelle des actions menées* ». Quand bien même ce dispositif a fait l'objet d'une méthodologie très bien décrite (matrice d'évaluation construite à partir des cinq axes et seize objectifs de la charte, questionnaires,

entretiens, échelles de notation, outils d'évaluation⁹), elle peut laisser le lecteur sur un sentiment d'inachèvement quant au contenu du bilan réalisé. Certains documents indispensables à la compréhension du bilan ne sont pas joints au dossier, tels que la précédente charte ou son évaluation intermédiaire (qui contiendrait 56 indicateurs principaux et environ 170 indicateurs secondaires) dont on apprend l'existence dans la diapositive 9 de la présentation de la démarche d'évaluation.

C'est d'autant plus regrettable que le travail effectué est conséquent et complet. L'Ae, se fondant notamment sur l'évaluation environnementale qui aide à prendre toute la mesure du travail conduit, considère en effet que la nouvelle charte respecte la plupart des orientations ayant émergé de cette évaluation.

Le dossier contient par ailleurs une évaluation de l'évolution de la biodiversité (et sa synthèse). En parallèle, une note, également réalisée par l'équipe du syndicat mixte, fait le bilan des 50 ans du PNR, présentant l'évolution des missions accomplies par le parc, mettant en avant les outils opérationnels mis en œuvre (observatoires thématiques, centres de ressources, programmes éducatifs et culturels, cartographie des habitats naturels et « atlas des biodiversités communales » – ABC – à l'échelle d'un PNR, plan de paysage des transitions, stratégie territoriale énergétique, mise en place de tiers lieux, etc.) et les résultats obtenus (classements Appellation d'origine contrôlée, classement « territoire à énergie positive », plusieurs écomusées, réseau de sentiers pédestres, équestres et VTT, amélioration thermique des bâtiments, services d'autopartage, etc.). Enfin, le dossier comprend un diagnostic très approfondi, réalisé par l'équipe du syndicat mixte du PNR, fondé sur ses propres données, celles fournies par les collectivités et différents services de l'État, qui présente le territoire et sa composition institutionnelle, paysagère, humaine, économique, en termes d'enjeux contenus dans les espaces naturels. Chaque partie du diagnostic fait l'objet d'une représentation sous la forme d'un tableau « Atouts Faiblesses Opportunités Menaces » (AFOM), et d'un même tableau de synthèse en conclusion. L'Ae s'interroge sur la raison de l'absence totale de référence à la charte précédente et à son évaluation dans ce diagnostic ou dans les autres documents pouvant alimenter un bilan.

L'Ae recommande de joindre au dossier, afin de faciliter la consultation du public, la charte en vigueur (2012–2025), et son évaluation intermédiaire, et d'ajouter une synthèse générale de son bilan, faisant le lien entre l'évaluation et le diagnostic et les autres documents l'alimentant.

1.2.3 Le projet de charte révisée

Le projet de charte révisée présente les fondamentaux conduisant au classement, la déclinaison opérationnelle du projet puis la mise en œuvre du projet de territoire et évoque la gouvernance et le suivi (voir en 2.5).

Les fondamentaux conduisant au classement

Le document présente la fiche d'identité du Pilat, résume ses caractéristiques principales, et expose les motivations justifiant son extension. Il présente ensuite les défis du territoire : celui « *des liens humains, de la coopération et de la responsabilité* » qui doit répondre au nécessaire ancrage du

⁹ Échelles de notation (de 1 à 10) et calcul de moyennes pour évaluer certaines dimensions, outil PESTEL pour évaluer le pouvoir de transformation du Parc sur les dimensions Politique, Économique, Social, Technologique, Environnemental, Légal, égaliseur de l'évaluation pour visualiser les niveaux d'efficacité, d'efficience, de pertinence et de cohérence, gouvernail de la responsabilité pour évaluer le niveau de portage collectif de la mise en œuvre de la charte.

sentiment d'appartenance au territoire des habitants, notamment mais pas seulement dans le cadre de l'extension, celui de la reconquête et de la préservation pour protéger la nature et les ressources du territoire, celui de l'économie et de la durabilité, celui de « l'ouverture et de l'accueil » qui vise à répondre au défi de la sobriété de la consommation foncière et le réexamen de la mobilité au sein du territoire, et celui de la transition et de l'adaptation face à la réalité du changement climatique.

Sont décrites les ambitions de la charte pour 2041 : l'élargissement, les enjeux de paysage et de biodiversité, et ceux liés au climat. Il présente également le PNR et son syndicat mixte comme ayant toujours été dans une logique d'expérimentation pour permettre au projet de progresser.

Les mesures du projet opérationnel de la charte

Le projet opérationnel décline :

- cinq « orientations stratégiques » : sentiment d'appartenance, qualité écologique et paysagère, économie durable, habitabilité, sobriété et résilience ;
- divisées en dix-huit « mesures » qui constituent le volet opérationnel de la mise en œuvre de la charte. Certaines mesures sont qualifiées de « mesures phares » car elles sont essentielles et donc à mettre en œuvre dans les cinq premières années suivant l'adoption de la nouvelle charte ;
- et 54 « dispositions » qui précisent les modalités à appliquer pour leur mise en œuvre. Certaines d'entre elles sont qualifiées de « dispositions pertinentes » à savoir des « *mentions de la charte qui sont écrites de manière suffisamment claire et précise pour orienter l'urbanisme et l'orientation de l'espace* ». Elles sont listées dans un tableau en fin de charte.

Les « mesures » et leurs « dispositions » font l'objet de références au plan du parc qui est la traduction cartographique des objectifs de la charte. Elles disposent d'objectifs chiffrés et se réfèrent aux « obligations de qualité paysagère » (OQP) auxquelles elles se rattachent. Un tableau dressant le bilan de l'engagement des signataires de la charte (chef de file ou maître d'ouvrage, accompagnement en ingénierie technique ou financière/animation, partenaire, accompagnement financier, accompagnement règlementaire) suit chaque « mesure ». Chaque orientation est croisée avec les autres orientations de la charte dans un tableau récapitulatif qui permet de faire les liens entre les mesures, ce qui apparaît comme une présentation très pertinente.

Le projet de charte affiche de grandes ambitions, à la fois dans la description des « mesures » et des « dispositions », notamment des « dispositions pertinentes », et dans les objectifs chiffrés y afférant, par exemple pour la forêt et l'agriculture (voir 2.2.1). La terminologie utilisée pour désigner les actions qui figurent dans le tableau et auxquelles correspondent les responsabilités ou engagements des signataires n'est pas homogène avec celle des « dispositions », ni avec celle des « dispositions pertinentes », ou avec leurs objectifs chiffrés, ni même avec une déclinaison préalablement établie des « dispositions ». Cela peut conduire à des incohérences : par exemple, dans la disposition 3.1.3, sur les carrières, les tâches ou missions figurant dans le tableau sont beaucoup plus concrètes et prescriptives que la « disposition » elle-même.

Par ailleurs, de nombreuses superpositions dans les engagements des différents acteurs institutionnels peuvent conduire à se demander qui pilote les actions, ce qui pourrait donc gêner leur mise en œuvre.

Plan de parc

Le plan de parc est constitué d'une carte au 1/70 000 générale et de cartes thématiques complémentaires.

La gouvernance

La gouvernance actuelle du parc n'est pas clairement décrite dans le dossier. La gouvernance future, faute de présence des statuts, ne peut qu'être déduite du schéma de la gouvernance de la révision de la charte, de la description des règles globales et de la répartition des rôles entre les acteurs institutionnels signataires de la charte.

L'Ae recommande de joindre au dossier, en sus de l'annexe sur les statuts, des éléments décrivant plus clairement la gouvernance du PNR dans son nouveau périmètre.

Il apparaît néanmoins que la gouvernance du parc est assurée par un comité syndical et son bureau, dans lesquels siègent des délégués désignés en leur sein par les collectivités territoriales et les intercommunalités, ainsi que par des commissions thématiques. Un groupe spécial « villes-portes », initié dans le cadre de la révision de la charte, sera maintenu pour favoriser les échanges entre elles et faciliter la prise en compte de leurs attentes vis-à-vis du syndicat mixte du parc.

Un conseil scientifique est en cours de reconstitution.

Le syndicat mixte s'appuie sur une équipe de 30 à 40 salariés.

Le projet de charte fait du renforcement du sentiment d'appartenance au parc et de l'implication de tous sa première orientation, dans un double objectif de répondre à l'élargissement du périmètre et de renforcer le sentiment d'appropriation des enjeux du parc, et ce malgré son existence depuis plus de 50 ans. Cette action vise deux objectifs parallèles :

- l'implication des citoyens, ce qui passe à la fois par l'information et la formation sur le parc et son patrimoine mais également par leur implication dans la gouvernance, sujet plus expérimental, probablement inspirée par l'élection lors des dernières municipales de listes citoyennes dans plusieurs communes du territoire ;
- l'implication des élus, qui figure dans une disposition spécifique (1.2.4) et dans un objectif chiffré (« *tous les signataires de la charte partagent leur engagement avec leurs habitants au moins une fois durant leur mandat* »).

Le CNPN a « *fait part d'une forte mobilisation des élus et partenaires lors de la visite de terrain qui a notamment permis de mieux identifier les enjeux du territoire. Le PNR constitue un véritable outil de coordination et d'impulsion avec une réelle capacité à embarquer le territoire qui ne s'est pas essoufflée au bout de 50 ans* »¹⁰. A l'inverse, une minorité de signataires ont participé à la démarche d'évaluation (23 sur 61 d'après le compte-rendu de l'évaluation). Pour l'Ae, l'enjeu de gouvernance que représente l'implication des élus, qui doivent être un relais du parc, doit être plus clairement porté par la charte, voire doit bénéficier également de cette « culture expérimentale » du parc affichée dans le dossier.

¹⁰ https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/cnpgn_avis_final_pnr_pilat_cep_du_17_juin_2024.pdf

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

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

- les premières étapes de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) ;
- les milieux naturels, les continuités écologiques et la biodiversité ;
- les paysages et le patrimoine ;
- la ressource en eau et les milieux aquatiques ;
- les équilibres écologiques et paysagers sous pressions sylvicoles et agricoles, en particulier pour la préservation du bocage, des sols, de la biodiversité, des paysages, ainsi que pour la relocalisation de l'économie ;
- le changement climatique (atténuation et adaptation) et l'énergie.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

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

La charte du parc naturel régional doit s'articuler avec de nombreux plans et programmes. Du fait des attendus mêmes d'un parc naturel régional et de ses missions, les objectifs de la charte convergent avec nombre des documents visés. Il en va ainsi des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB), du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Rhône-Méditerranée, des deux schémas d'aménagement et gestion des eaux (Sage) Lignon en Velay et Loire en Rhône-Alpes, des trois contrats de milieux, des cinq plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), du programme régional de la forêt et du bois (PRFB), des six programmes nationaux d'action (PNA) « faune » et des trois PNA « flore », du schéma régional de la biomasse (SRB).

D'autres thèmes font l'objet d'orientations au sein de la charte sans en être au centre. Ainsi, s'agissant du développement des énergies renouvelables, la charte fixe des objectifs de qualité paysagère (OQP), sans entrer en conflit avec le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR). Il en va de même des carrières (schéma régional des carrières, SRC), pour lesquelles la charte fixe également des OQP, évoque les enjeux d'acceptabilité sociale, et promeut l'économie circulaire. Il faut préciser que sur l'un des sites, celui situé pour partie sur la commune de Saint-Julien-Molin-Molette, l'arrêté d'exploitation pendant 30 années fait l'objet d'un contentieux¹¹. S'agissant des activités de promenade et de randonnée, la charte intervient sur le sujet spécifique des loisirs dits motorisés (plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée, plans départementaux des espaces, sites et itinéraires). Enfin, la charte évoque la chasse, qui est régie par les schémas départementaux cynégétiques, via la gestion forestière et les possibles conflits d'usages.

Sur certains enjeux, la charte n'agit qu'indirectement. C'est le cas du risque d'inondation.

¹¹ L'arrêté d'exploitation du 04/01/2020 a été annulé le 28/02/2022 par le Tribunal administratif de Lyon suite à un recours d'un collectif d'habitants. Une nouvelle demande d'exploitation a fait l'objet d'une nouvelle autorisation le 21/02/2024. Les recours juridiques se poursuivent ; la mairie de Saint Julien s'est jointe au collectif.

Si l'évaluation environnementale affirme que la charte est compatible avec les objectifs et les règles du schéma régional d'aménagement, développement durable et égalité des territoires (Sraddet) de la Région AuRA, les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques ne sont pas tenus.

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement, effets probables sur l'environnement de la mise en œuvre de la charte et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

L'évaluation environnementale présente un état initial de l'environnement complet et constate que l'ensemble des enjeux environnementaux sont couverts au moins par une mesure de la nouvelle charte, assertion à laquelle l'Ae souscrit. Elle réalise ensuite une analyse de la prise en compte de l'environnement avec chaque version de la charte, y compris la version martyre, ce qui illustre l'aspect itératif de la démarche.

2.2.1 Aménagement, paysages et patrimoine bâti

Limité au nord-ouest par la vallée du Gier à Saint Chamond, et à l'est par la vallée du Rhône, le PNR s'étend au sud et à l'ouest vers la Haute-Loire et l'Ardèche. Très largement couvert d'espaces naturels – seuls 8 % du territoire sont urbanisés –, dans lesquels les forêts dominent (52 %), le PNR réunit seize entités paysagères, elles-mêmes découpées en vingt-sept unités. Quatre reliefs majeurs structurent l'ensemble¹², des reliefs secondaires et des vallées permettent aussi de caractériser les unités paysagères. Le Pilat présente une variété de paysages aussi bien intimistes que très ouverts (belvédères). Un seul site classé, les Crêts du Pilat, est localisé dans le périmètre (1 300 ha). Le classement date de 2015 ; il porte sur son caractère pittoresque. Il apparaît dégradé du fait de la présence, sur plusieurs points hauts, d'infrastructures techniques imposantes : une antenne hertzienne, une tour militaire, un pylône métallique, une plateforme qui accueillait un dispositif de télécommunications.

L'évaluation environnementale identifie vingt-quatre sites remarquables à dominante naturelle, sans protection particulière au titre des paysages. Le diagnostic pointe la présence de points noirs paysagers.

Les acteurs de la viticulture portent un projet UNESCO sur la côtière rhodanienne, dont le périmètre dépasse celui du parc. Au sein du PNR, ces espaces ne disposent à ce jour d'aucune protection particulière.

Le patrimoine géologique du Pilat est unique du fait de la présence en particulier des chirats. Le territoire envisage une reconnaissance de type « Géoparc », dont il convient de clarifier le calendrier de mise en œuvre. L'Ae constate, comme le CNPN dans son avis, un décalage entre la richesse du patrimoine géologique et la faible place qui lui est accordée dans la charte.

S'agissant du patrimoine bâti, onze édifices sont classés pour tout ou partie au titre des monuments historiques, vingt-quatre sont totalement ou partiellement inscrits. L'évaluation environnementale ne comprend pas l'inventaire des sites patrimoniaux remarquables (SPR) qui sont au nombre de

¹² La zone des crêts du Pilat (dont le Crêt de la perdrix à 1 432 m), l'ensemble du massif du Taillard et du Grand Felletin (1 387m), les coteaux de la vallée du Rhône (Mont Monnet) et le massif sud du Barry ou Chirats Blanc et ses suc de Vents, roche de Vents.

trois : Mallevall, Pélussin et Sainte-Croix-en-Jarez. Des éléments revêtent un caractère patrimonial plus local : édifices isolés, ensembles bâtis, ouvrages d'art, qui ne sont pas identifiés dans la charte. L'engagement d'un repérage du patrimoine de l'eau est évoqué, comprenant la valorisation du patrimoine industriel qui lui est lié. Globalement, le diagnostic révèle une faible reconnaissance des patrimoines bâtis et immatériels.

L'évaluation environnementale indique que « *le territoire d'étude ne présente pas d'éléments architecturaux marqués d'un point de vue architectural et culturel* ». Il faut ici mentionner, dans le périmètre d'extension, le site remarquable du domaine de Varagnes à Annonay qui est protégé au titre des monuments historiques et dont les propriétaires (héritiers de la famille Seguin¹³) portent un projet en résonance avec les attendus du parc : innovation et expérimentation, connaissance de l'environnement et de la biodiversité, transmission.

Sur la période couverte par la charte actuelle, l'artificialisation des sols a progressé, et constitue la principale menace pour les paysages et le patrimoine bâti. Parce qu'elle a pris la forme d'une périurbanisation sans qualité, elle a contribué à la banalisation des paysages de bourgs et de villages situés dans les franges et participé au dépérissement des centres.

Si la consommation foncière a baissé en début de période de la charte en vigueur, elle s'accélère depuis 2018. Entre 2010 et 2019, 212 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ont été consommés (dont 83 % pour le logement), soit une consommation annuelle moyenne de 19,3 ha sur le périmètre actuel et de 27,5 ha sur le périmètre étendu. L'objectif de consommation fixé par la charte pour 2025 est quasiment dépassé quatre ans avant l'échéance. Les objectifs de densité ne sont pas atteints non plus (1 061m² par logement nouveau, 9,42 logements/ha). La tendance actuelle ne permet pas d'inscrire le territoire dans la trajectoire « zéro artificialisation nette » (ZAN) puisque les projections sont de 23,6 ha/an en 2050 et 24,6 ha/an en 2060 rien que pour le logement.

Au-delà de la consommation foncière et de la banalisation des paysages, l'étalement urbain pourrait conduire à la création de conurbations.

La seconde menace réside dans la fermeture des paysages, du fait du recul et de l'évolution des activités agricoles. La charte identifie donc comme enjeux le maintien d'une mosaïque agricole et forestière, et la lutte contre l'homogénéisation des paysages agricoles.

Dans le cadre de l'observatoire du territoire, une attention particulière sera portée à la protection du patrimoine naturel et des paysages et à l'évolution de l'urbanisation, considérés comme deux enjeux fondamentaux pour l'ensemble des PNR. La nouvelle charte prévoit des OQP qui sont reliés aux dispositions de la charte et illustrés dans une annexe jointe au dossier afin de les rendre opérationnels. La valorisation du domaine et des collections de Varagnes mériterait un focus tant le site est unique. Le projet UNESCO de la côtière rhodanienne paraît peu mature à ce stade.

L'Ae recommande de compléter l'inventaire patrimonial par l'identification des sites patrimoniaux remarquables.

¹³ Famille d'industriels et d'hommes d'affaires d'Annonay aux 18 et 19^{ème} siècle, à l'origine entre autres de la première ligne de chemin de fer en France entre Lyon et Saint-Etienne ou du premier pont suspendu en France.

2.2.2 Les milieux naturels

Bien que les habitats naturels y soient pour la plupart façonnés par l'homme, le massif du Pilat est considéré comme un « réservoir de biodiversité » au sein duquel les connexions écologiques fonctionnent encore correctement. Plus de 150 habitats naturels différents sont présents, dont 10 % sont considérés comme rares : pelouses sèches, zones humides... En 2023, on répertorie 1 808 espèces végétales et 549 espèces animales.

Le parc a fait de la protection de la biodiversité l'une de ses compétences principales : la cartographie des habitats naturels a été réalisée par le Conservatoire botanique national du Massif central dès 2003 et réactualisée (programme Carhab) en 2020. L'ensemble des communes du parc disposent d'un ABC biodiversité, répertorié sur le site internet [Pilat Biodiv'](#) recensant la connaissance sur les espèces animales et végétales détenue par le parc, et un observatoire de la biodiversité a été créé en 2006–2007 avec un volet participatif. La nouvelle charte prévoit la nécessaire complétude des connaissances pour les communes d'extension, mais également pour les surfaces de plus petite superficie (disposition 2.1.1).

Néanmoins, la part des végétations les plus anthropisées est en augmentation (cultures et boisements¹⁴) tandis que les prairies naturelles et pelouses sont en régression. L'urbanisation et les infrastructures des vallées au nord-ouest et à l'est (Rhône et Gier) constituent des obstacles majeurs à la circulation des espèces.

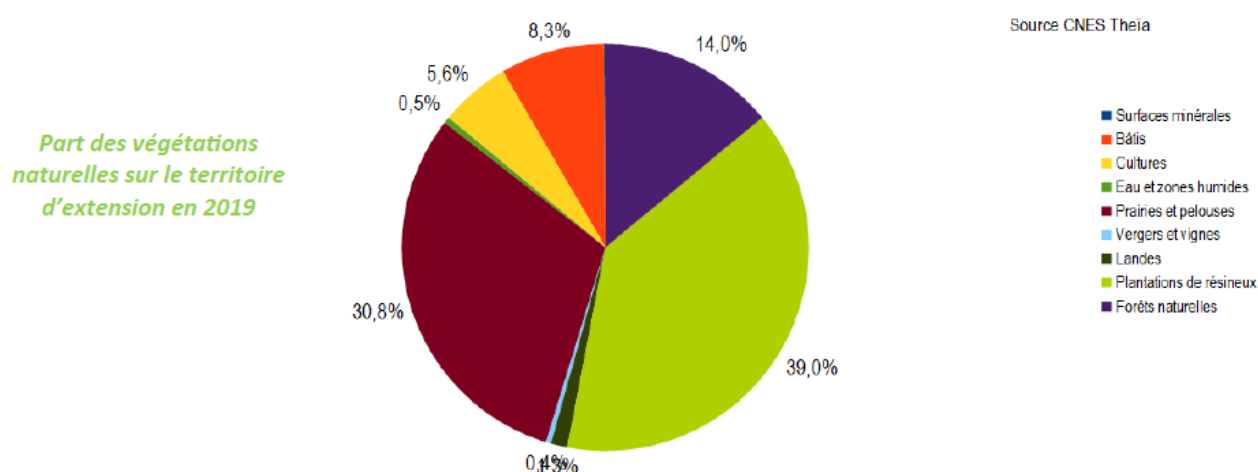


Figure 3 : Part des végétations naturelles sur le territoire d'extension en 2019 (source dossier)

Le parc s'est mobilisé sur ces enjeux historiquement, avec notamment la création d'un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels en secteur péri-urbain, et vise avec sa charte et les actions qui en découlent un impact fort à la fois sur le patrimoine naturel et les continuités écologiques et sur les activités agricoles et sylvicoles. Dans la nouvelle charte, la protection des milieux naturels et de leurs fonctionnalités fait l'objet de la mesure 2.1, qualifiée de mesure phare. Les « cœurs de nature », considérés comme les réservoirs de biodiversité du territoire, sont identifiés sur le plan de parc, reliés par des corridors écologiques. Des objectifs chiffrés ambitieux sont définis : 100 % des « cœurs de nature » classés en zones A ou N, strictes ou indicées dans les PLU(i), 100 % des communes et villes-portes engagées dans une stratégie « biodiversité parc ». Le

¹⁴ Suite à la tempête de décembre 1999, d'importantes surfaces forestières avaient été décimées laissant la place aux landes. Ces espaces ont fait l'objet de replantations ou de régénérations naturelles expliquant la croissance des surfaces boisées. Le territoire d'extension du parc va accroître le phénomène, la partie ardéchoise notamment étant très largement boisée de résineux.

renforcement de la trame noire reste un objectif de la nouvelle charte alors même que le taux de communes pratiquant l'extinction de l'éclairage public en cœur de nuit est déjà de 84 % en 2023. La détermination de nouvelles trames (blanche pour le son et brune pour le sol) est envisagée. L'évaluation environnementale note également, à juste titre, l'aspect transversal des actions sur la biodiversité au sein de la charte, les orientations se répondant les unes aux autres, ce qui garantit une mise en œuvre plus efficace.

Néanmoins, et comme cela a déjà été indiqué en 1.2.3, l'aspect non contraignant de la charte, notamment dans sa traduction dans les documents d'urbanisme, ne permet pas de garantir l'absence d'effets négatifs dans la compétition entre les usages (voir 3.1) notamment liés aux activités forestières et agricoles, mais également d'exploitation des ressources minérales ou touristique.

Forêt

La forêt du Pilat est principalement un mélange de hêtraies et de résineux, ces derniers principalement d'implantation humaine (Sapins, plantations en Épicéa, Mélèze ou Douglas). Des inventaires de forêts anciennes ont permis d'identifier des secteurs dans lesquels le couvert forestier est en place depuis au moins 150 ans. Plus bas en altitude, formant des ensembles plus restreints, se trouvent des chênaies, présentes dans les vallons rhodaniens, le plateau des Haies et le piémont rhodanien, et des forêts humides (frênaies ou aulnaies-frênaies) le long des cours d'eau en fond de vallons. Les parcelles sont essentiellement privées (92 %) avec un fort morcellement (propriété moyenne de 2,5 ha).

Les modalités de gestion se divisent en espaces gérés en futaies irrégulières (arbres d'âges, de diamètres et de hauteurs variés) caractérisés par une régénération naturelle de la forêt et en espaces gérés en futaies régulières (arbres de même âge, même diamètre, même hauteur) caractérisés par des plantations, souvent monospécifiques (environ 1/3 des plantations). La filière bois locale est aujourd'hui tournée à 99 % vers le résineux pour ce qui concerne les sciages, et par ailleurs peu axée sur les produits techniques à forte valeur. L'issue de ces plantations est généralement la coupe à blanc, de manière plus ou moins contrainte. Il s'agit en effet des peuplements les plus vulnérables face au dérèglement climatique et particulièrement marqués par des dépérissements (scolytes sur Épicéas par exemple). L'impact paysager sur le territoire est conséquent (environ 230 ha par an depuis 2016), en raison de la récolte de peuplements aujourd'hui arrivés à maturité économique ou en voie de dépérissement.

La ressource en bois du territoire actuel est de qualité, en particulier pour le sapin, même si seulement 60 % de la production est considérée comme facilement mobilisable. La production annuelle est estimée à environ 350 000 m³, aux trois quarts en provenance de résineux, qualité charpente et palette (et seulement 15 000 m³ pour le bois énergie). La filière est plus concentrée sur la production que sur la transformation, avec une diminution du nombre de scieries : il n'en reste plus que six.

La nouvelle charte est extrêmement claire sur ces enjeux. L'objectif est la diversification des essences à l'échelle parcellaire et le développement de la gestion irrégulière des peuplements, la limitation des coupes rases (coupes à blanc) aux cas de dépérissement avérés (100 %), la mise en place d'actions permettant le regroupement foncier, la conservation de la forêt ancienne. Les objectifs chiffrés sont ambitieux : 100 % des plantations subventionnées sont diversifiées (nombre

d'essences à décliner selon les projets forestiers) et ne font pas l'objet d'utilisation de produits phytosanitaires de synthèse, 100 % des forêts anciennes sont maintenues et gérées à couvert continu, conservation du taux de boisement 2023 du territoire du parc du Pilat, etc.

Le parc s'est investi sur ces enjeux depuis plusieurs années, à travers des liens importants avec la délégation régionale du centre régional de la propriété forestière (CRPF) et avec l'office national des forêts (ONF) dont un agent est hébergé dans la maison du parc, liens ayant débouché sur la « charte Forestière du Pilat », première charte forestière de la Loire pour promouvoir et soutenir la multifonctionnalité de la forêt dans un cadre partenarial (2012) et renouvelée sur la période 2020–2026, et sur le programme « Sylv'Acctes des forêts pour demain »¹⁵, porté par une association et visant à encourager et accompagner la gestion forestière vertueuse contribuant à l'adaptation des forêts au changement climatique (2013). Le parc dispose également d'un observatoire de la forêt (2024), et même d'un observatoire de la grande faune sauvage afin de favoriser l'équilibre sylvo-cynégétique. L'élargissement du périmètre à l'Ardèche, qui a mis en place des politiques de gestion de la forêt dans un contexte de changement climatique et de risque accru d'incendie, est une chance identifiée pour améliorer la gestion forestière du parc sous tous ses aspects.

Ici aussi, beaucoup dépend de la capacité à agir du parc, qui promeut le recours à des outils innovants tel que l'usage d'obligations réelles environnementales (ORE)¹⁶ ou de paiements pour services environnementaux (dont les modalités ne sont néanmoins pas encore définies). Les effets négatifs de certaines pratiques que la charte ne peut empêcher sont traités comme pour le reste des sujets par des outils d'information, de dialogue et d'encadrement des projets décrits en 3.1.

Milieux ouverts et humides

Les milieux ouverts ou semi-ouverts représentent 40 % du territoire pour la majorité des prairies naturelles, pelouses et des landes et fourrés et des cultures agricoles (voir ci-dessous).

Les zones humides (ZH) ne représentent que 3,1% du territoire d'études (3 420 ha), même si ce chiffre est une sous-estimation car il ne prend en compte que les ZH de surface supérieure à 1 ha. Ainsi la part des ZH dans le territoire est estimée par CarHab sur le périmètre actuel à 4 %. Ces ZH correspondent aux milieux naturels accompagnant les cours d'eau notamment sur les secteurs des vallées du Rhône, du Gier et de l'Ondaine. Cet inventaire est complété de prairies humides, ourlets humides et tourbières. Les zones humides ont connu ces dernières décennies une forte régression sous l'effet des opérations de drainage. Par ailleurs, leur vulnérabilité est accrue en raison du changement climatique et des épisodes de sécheresse.

L'Ae recommande qu'une cartographie plus précise des zones humides soit réalisée avec l'appui du syndicat mixte.

L'eau

Le territoire se situe à cheval sur deux grands bassins versants : le bassin Rhône-Méditerranée et le bassin Loire-Bretagne. Souvent qualifié de « château d'eau », il constitue le point de départ d'un

¹⁵ Association créée en 2016, reconnue d'intérêt général, qui agit comme une interface de financement entre des financeurs et des propriétaires forestiers afin de soutenir ceux qui engagent leur forêt dans une gestion à couvert continu, mélangée, et étagée.

¹⁶ Exemple d'une parcelle forestière de 2,1 ha à Véranne avec l'Association Robin du Bois en partie sur le site classé Natura 2000 des Crêts du Pilat pour une durée de 99 ans

réseau hydrographique partagé entre plusieurs bassins versants : les affluents du Rhône (Gier, Cance, Doux, etc.)¹⁷, et ceux de la Loire (Furan, Ondaine, Semène, Lignon du Velay). Les cours d'eau représentent 980 km de linéaire offrant à la fois des ruisseaux à régime lent sur le plateau du Haut-Pilat, sources de zones humides, et une abondance de cours d'eau à faibles débits mais fortes pentes, qui ont entraîné des usages spécifiques (énergétiques notamment, mais aussi industriels).

Les cours d'eau sont donc assez fortement aménagés, jusqu'à conduire à la constitution d'un « patrimoine hydraulique » décrit à ce stade par le dossier comme mal inventorié et peu reconnu. L'histoire du syndicat mixte est fortement liée aux enjeux de gestion de l'eau : en 2002, le parc avait impulsé la création d'un service public d'assainissement non collectif, qu'il a hébergé dans ses locaux et accompagné dans sa gestion jusqu'à sa dissolution en 2012-2013, période où ce service a été repris par les intercommunalités.

Sur le plan qualitatif, force est de reconnaître que si la qualité chimique s'améliore, la qualité biologique peine à progresser. Les pressions agricoles liées à l'usage de pesticides ont fait de deux captages d'eau potable des captages prioritaires au titre du Sdage Rhône-Méditerranée. Des enjeux quantitatifs sont apparus, des villages ayant été privés d'alimentation en eau potable pendant plusieurs semaines lors de sécheresses récentes (Saint-Julien-Molin-Molette).

La mesure 5.1 est donc consacrée à la préservation qualitative et quantitative de l'eau, et met en avant les processus participatifs et consultatifs pour répondre aux enjeux de l'eau du territoire. Pour y répondre, la charte a pour objectif de doter les sept bassins versants du territoire nouvellement étendu du PNR d'un projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), de doter toutes les communes d'un plan d'urgence en cas de raréfaction de l'eau, ainsi que d'une stratégie de l'eau, et de préserver effectivement toutes les zones humides. L'indispensable protection des zones de captages est traduite par une action dans le tableau d'attribution des engagements en « *identifier les captages à protéger et incitation à leur protection* » dans lequel le syndicat apparaît comme « animateur » et les communes comme cheffes de file.

L'Ae recommande qu'un engagement plus clair soit pris sur la protection des captages d'eau potable.

Les potentiels impacts négatifs sur l'eau de la nouvelle charte, découlant principalement de l'agriculture, de l'exploitation des carrières et de l'hydro-électricité, sont par ailleurs traités dans les mesures afférentes à ces usages et à travers les mesures transversales (disposition 4.1.4 notamment).

Espaces naturels protégés ou remarquables

Les espaces naturels remarquables du périmètre d'étude représentent environ 35 % du territoire (hors Znieff de type 2) : 60 Znieff de type 1¹⁸, 59 espaces naturels sensibles (ENS) couvrant 16 022 ha en Loire, Rhône et Ardèche, sept sites Natura 2000, deux arrêtés préfectoraux de protection de biotope – APPB, une réserve biologique dirigée (Chaussitre et Gimel – tourbière remarquable), une réserve naturelle nationale (île de la Platière), un site classé (Crêts du Pilat) ...

¹⁷ Mais aussi Vézerance, Arbuel, Valencize, Régrillon, Batalon, Merlan, Limony...

¹⁸ Incluses dans 17 500 ha de sites d'intérêt patrimonial

La charte en vigueur qualifie de « sites écologiques prioritaires » (SEP) les crêts du Pilat, les tourbières du Pilat et les landes de Chaussitre, les contreforts nord du Pilat (petites vallées abruptes dégradées par l'activité agricole), les ravins rhodaniens, la forêt de Taillard.

Ces lieux font l'objet d'actions de préservation portées par des approches contractuelles.

En 2023, 0,37 % du territoire du Pilat est sous protection forte : arrêtés préfectoraux de protection de biotope de l'Île du Beurre, de l'Île de la Chèvre et de la combe de Montelier, réserve biologique dirigée de Chaussitre et Gimel, réserve naturelle nationale de l'île de la Platière (qui n'est que pour partie dans le territoire du parc).

Sous la pression de l'État et du CNPN, la nouvelle charte fixe un objectif d'atteinte de 5 % de protection forte avec en priorité au sein des cœurs de nature, les secteurs à plus fort intérêt écologique (tourbières, zones humides, prairies humides, pelouse sèches, landes, forêts présumées anciennes, chirats en priorité et pour chacun de ces milieux un indicateur de surface en zone de protection forte sera alimenté et suivi dans le temps), les sites déjà gérés pouvant prétendre à passer en protection forte.

Risques naturels

Sur la moitié Nord du parc, la majorité des communes du contour sont incluses dans l'un des 31 territoires à risques importants d'inondation (TRI) du bassin Rhône-Méditerranée. Des inondations liées à un fort épisode pluvieux ont causé des dégâts fin 2024, dont les rapporteuses ont pu constater certaines séquelles.

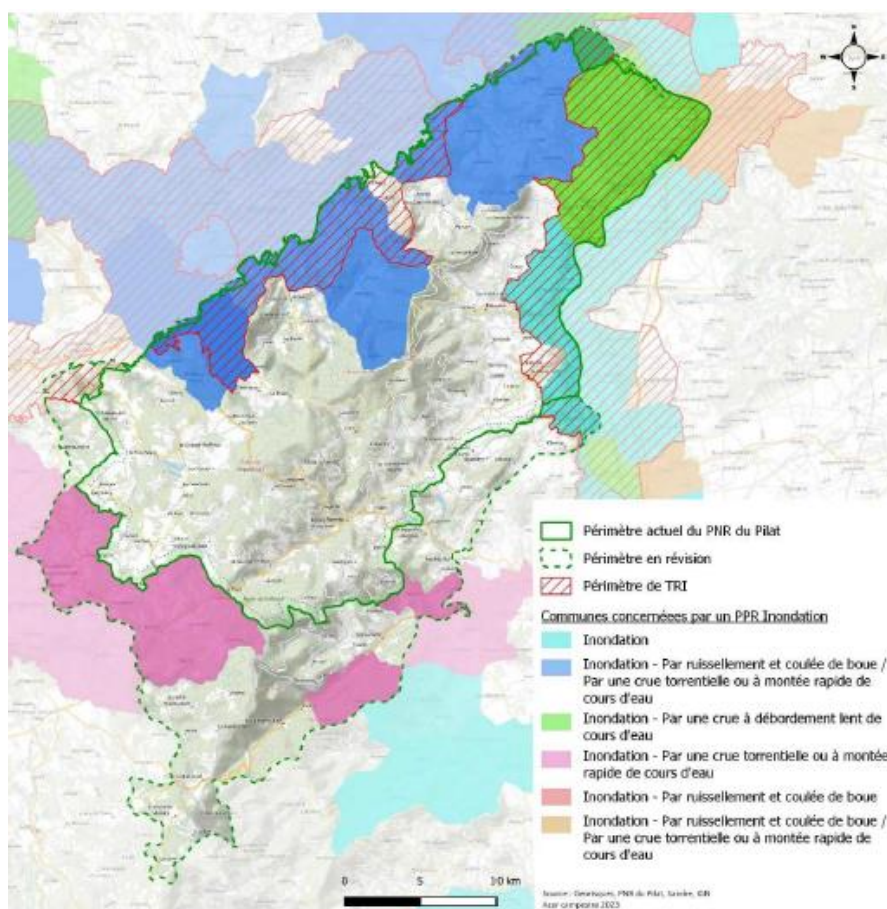


Figure 4 : Risque inondations sur le territoire du PNR (source : dossier)

Par ailleurs, les communes du PNR sont également à risque de feux de forêt. 22 communes du département de la Loire ont été classées par arrêté préfectoral n°DT11-538 du 8 août 2011 en massif forestier à risques d'incendie. La commune de Saint-Étienne a également été classée par arrêté préfectoral n°DT20-0385 du 29 juillet 2020. En Ardèche, la commune de Vocance est considérée en sensibilité très forte au risque d'incendie.

La charte, de par ses actions en matière de prévention et de restauration des milieux humides et de désimperméabilisation, aura un impact positif sur le risque inondation, et ses mesures forestières déjà évoquées sur le risque incendie. La gestion du risque n'est cependant pas au cœur de son mandat.

2.2.3 Les activités économiques

Agriculture et viticulture

La surface agricole couvre 36 570 ha mais est en recul (-1,6 % entre 2010 et 2020). Pourtant, l'agriculture du parc est diversifiée dans ses types de production, avec des activités d'élevage (bovins lait, caprins lait), d'arboriculture, de viticulture, et de maraîchage, et dans ses filières de valorisation, avec la coexistence de filières courtes et de filières longues. La filière arboriculture est décrite dans le dossier comme en régression depuis 2000, passant de 217 à 70 exploitations et avec une surface agricole utile (SAU) réduite de 500 ha, et une spécialisation sur quelques espèces, principalement la pomme. Se trouvent également sur le territoire des filières viande et maraîchage.

Les prairies permanentes qui recouvrent environ 50 % de la SAU ont régressé entre 2004 et 2019¹⁹ car souvent considérées comme peu productives. Leur sont préférées les cultures, notamment la viticulture. Mais seule la partie orientale du massif est concernée par la présence d'arboriculture (1212 ha) et de viticulture (1361 ha), essentiellement sur la côte rhodanienne et les plateaux pélussinois et annonéens : +40 % (+ 580 ha) entre 2004 et 2019 sur le périmètre actuel (CarHab, 2019).

L'agriculture du territoire est considérée par le dossier comme ayant un « impact modéré » sur l'environnement et ses ressources comme l'eau, en raison d'une proportion majoritaire de prairies et le maintien d'infrastructures agro-écologiques, mais aussi de la mise en place depuis plus de 30 ans de pratiques plus vertueuses.

La nouvelle charte a des objectifs très clairs (mesure 3.3 « maintenir et développer une agriculture de qualité, diversifiée et résiliente ») pour « poursuivre la transition agro-écologique » du territoire, adapter les systèmes agricoles vers plus d'autonomie et de résilience, en s'appuyant sur les dynamiques collectives existantes. Cette politique s'appuie sur l'ensemble des outils disponibles (mesures agro-environnementales et climatiques MAEC, paiements pour services environnementaux PSE). L'action est fortement tournée vers le maintien des agriculteurs sur le territoire (disposition 3.3.2), dans un contexte proche des tendances nationales de diminution du nombre d'exploitations. Sur ce territoire très éclaté, la perte d'une ferme entraîne souvent la fermeture des milieux, avec un effet qui dépasse les enjeux économiques.

Le pari du parc est de renforcer le lien entre la production agricole et la consommation sur place (disposition 3.3.3), par les locaux ou par un tourisme que l'on cherche à rendre plus durable. Ce

¹⁹ Réduction de 30 % entre 1988 et 2010 et 53 % entre 2010 et 2020.

pari s'appuie sur l'existence d'une agriculture de qualité avec une part importante de fermes engagées dans des pratiques vertueuses (signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO), haute valeur environnementale (HVE), production fruitière intégrée...). 47 % des exploitations agricoles vendent en circuit court. Le territoire compte quatre AOC viticoles (Condrieu, Côte-Rôtie, Saint-Joseph, Château-Grillet), une AOC fromagère (Rigotte de Condrieu) et 1 AOP viticole (Coteaux du Lyonnais).

La charte envisage également la mutualisation d'outils et méthodes de travail, le partage des ressources entre filières.

Le parc se fixe des objectifs ambitieux : 50 % de la SAU convertie en agriculture biologique (pour 25 % des exploitations labellisées aujourd'hui), 60 % des fermes en circuit court (44% en vente directe en 2020), 75 % sous SIQO, 100 % de la SAU (par rapport au recensement général agricole (RGA) de 2020) maintenue (au moins).

Le territoire se veut également territoire d'expérimentation à l'image du projet ANR-INRAE²⁰, expérimenté sur six ans pour étudier les freins et les leviers concernant la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires en arboriculture et en viticulture et pour accompagner les acteurs vers un changement de pratiques. Néanmoins, le projet semble finalement ne concerner que l'arboriculture et non la viticulture.

Or, l'augmentation des surfaces de vignes signifie également trop souvent l'augmentation de produits phytosanitaires utilisés, et entraîne une compétition avec l'usage de certains terrains par la biodiversité. De même, la perspective de la création de retenues collinaires nouvelles ou de dispositifs d'irrigation pourrait conduire à des impacts. Afin d'éviter ces potentiels impacts négatifs de l'agriculture sur les objectifs portés par la charte, l'ensemble des outils déployés par le parc doivent continuer à être utilisés : connaissance, mobilisation des acteurs, aides financières aux changements de pratiques, assistance technique. Cela apparaît particulièrement vrai pour une meilleure gestion de l'eau agricole.

L'Ae recommande le recensement des retenues existantes destinées à l'irrigation sur le territoire du parc et la définition de pratiques soutenables collectivement acceptées et d'envisager des actions collectives pour réduire l'utilisation des produits phytosanitaires également en viticulture.

Activités artisanales et industrielles, tourisme

Le parc accueille 14 800 emplois, hors agriculture et sylviculture, au sein de 2 100 entreprises (82 % de TPE). Un tiers des emplois relèvent du secteur industriel, ce nombre diminue de façon continue (- 6 % entre 2007 et 2019). Le taux de chômage est plus faible que les moyennes départementale et régionale, cependant le diagnostic pointe une inadéquation emplois/compétences. La population du Pilat est fortement diplômée. Deux tiers des actifs travaillent hors du territoire, dans les métropoles avoisinantes : ils constituent un vivier de navetteurs dont la présence sur le territoire peut sembler précaire du fait de l'augmentation possible des coûts de l'énergie.

Les sujets économiques sont très présents dans la charte. Parc de première génération, le PNR du Pilat reste un parc « développeur ». Les réflexions qu'il a engagées sur l'habitabilité ne sont pas

²⁰ ANR : agence nationale de la recherche, Inrae : institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement.

fondées sur des perspectives démographiques ni sur la mesure des limites du territoire en matière d'accueil. Le parc affiche ainsi son ambition de « mieux exploiter et valoriser toutes les richesses du territoire » (charte).

Outre les emplois liés à l'agriculture, à la sylviculture et à la viticulture, le Pilat accueille des activités artisanales et industrielles (textile). Historiquement très présents, et marquant les paysages, ces secteurs sont en déclin au profit du tertiaire. Restent des traces de ce « Pilat atelier », de son tissu productif et des savoir-faire liés à l'histoire industrielle.

Le parc fait donc face à trois enjeux : accroître le nombre d'emplois sur place (objectif : 50 % des actifs travaillant sur le territoire), relocaliser la consommation, prendre en compte l'environnement et le climat. Il envisage, pour ce faire, de miser sur l'expérimentation. L'orientation dédiée à l'économie est structurée autour de principes généraux visant à favoriser l'interconnaissance des agents économiques du Pilat.

Afin de soutenir les activités présentes, l'interdiction de toute publicité au sein du PNR a été levée. La publicité est donc désormais régie par des règlements locaux de publicité. Il sera nécessaire de veiller aux conséquences de ce choix en matière de paysage.

Né de la volonté des territoires urbains limitrophes de conserver des espaces de nature de proximité, pour le ressourcement et les loisirs, le parc souhaite développer le tourisme, activité non encore significative du point de vue économique (3 020 lits d'hébergement, 3 % des emplois). Il s'agirait ici de conforter une pratique de séjour propre à générer des retombées sur le territoire, au-delà des balades excursionnistes. La valorisation des patrimoines est au cœur de ce projet. Le risque de conflits d'usage est bien identifié, notamment s'agissant des loisirs motorisés en espace naturel.

Les émissions de gaz à effet de serre et les consommations énergétiques

En 2021, le territoire a émis 600,4 ktep CO₂. Le transport routier (50 %) et l'agriculture sont les premiers secteurs émetteurs de gaz à effets de serre (GES). Bien que les émissions diminuent depuis 1990 (-24 % en 25 ans), la tendance actuelle ne permet pas de respecter les objectifs du Srdet en la matière : les émissions ont diminué dans le parc de 6 % entre 2016 et 2021, le Srdet vise -30 % des consommations en 2030 par rapport à 2015.

Du fait de la présence des forêts, et dans une moindre mesure de tourbières, le territoire contribue à stocker le carbone. Sa capacité totale s'élèverait à 25 616 ktep CO₂ stockés. En 2018, 595,8 ktep CO₂ ont été absorbés dans le périmètre actuel du parc. La charte comprend une mesure visant à augmenter les capacités de stockage du carbone.

La consommation énergétique du parc en 2021 s'élève à 2 382 GWh (facture brute en 2018 de 189 M€). Les trois secteurs majeurs sont la résidence (39 %), le transport routier (34 %) et l'industrie (13 %). En dehors du transport dont la consommation a diminué de 18,8 % ces cinq dernières années, les consommations sont reparties à la hausse depuis 2016 bien qu'elles demeurent en deçà de la moyenne régionale (de 7 %). Là aussi, la tendance qui se dessine ne permettra pas de respecter les objectifs fixés par le Srdet : dans le PNR, les consommations ont baissé de 5 % entre 2016 et 2021, alors que le Srdet vise -15 % des consommations énergétiques en 2030 par rapport à 2015.

57 % de l'énergie consommée est d'origine fossile. Les déplacements domicile/travail pèsent lourd dans ce bilan : 86 % se font en voiture.

Avec 173,4 GWh en 2021, le territoire produit très peu d'énergie (7 % de sa consommation). Cette production augmente (21,2 % en 10 ans) grâce au développement du bois-énergie, qui soulève d'autres problèmes par ailleurs (déstockage du carbone notamment). Les énergies renouvelables sont peu présentes, seuls 10 % de la consommation sont produits localement. Il n'y a encore aucune éolienne dans le périmètre du PNR, mais des projets sont à l'étude. Un méthaniseur a été installé récemment. Le photovoltaïque est peu développé.

Le parc souhaite que soit développé un bouquet (mix) énergétique renouvelable sans exclure *a priori* certains types d'EnR. L'instance de dialogue sur les EnR créée dans le cadre du plan paysage des transitions sera maintenue.

Afin d'aborder ces sujets dans le cadre d'approches globales, le territoire est entièrement engagé dans des plans climat air énergie territoriaux (PCAET) ou des démarches « territoires à énergie positive » (TEPOS).

Les pollutions, les déchets

Les pollutions sont plutôt bien maîtrisées sur le territoire et ne constituent donc pas un enjeu majeur. La pollution lumineuse fait l'objet d'un travail ciblé visant à restaurer une « trame noire ».

S'agissant des déchets, la tendance est vertueuse (baisse des ordures ménagères résiduelles, augmentation des apports en déchetterie, amélioration du taux de valorisation, augmentation des quantités de déchets collectés). L'enjeu est dès lors celui de la mise en application des « 5R » : refuser, réduire, réutiliser, recycler et rendre à la terre.

2.3 Évolution probable de l'environnement si la charte n'est pas mise en œuvre et solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de charte a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Le projet de nouvelle charte contient une présentation de l'évolution supposée du territoire en l'absence de parc, ainsi qu'une très intéressante analyse prospective de ce que pourrait être le territoire si tous les objectifs de la nouvelle charte étaient atteints.

2.3.1 Scénario sans charte

L'évaluation environnementale comprend un scénario dit de « référence environnemental », qui anticipe les évolutions en l'absence de charte.

Le parc ayant été créé en 1974, il est bien ancré dans son territoire ; les manques les plus marquants liés à sa possible disparition tiendraient au défaut d'animation, de cohérence, de prise en compte de l'échelle du massif aussi bien dans la conception de stratégies que dans leur mise en œuvre par différentes politiques sectorielles.

S'agissant des paysages et des patrimoines, deux risques spécifiques sont identifiés : l'intensification des activités forestières et agricoles, et la dégradation de la matrice agricole et forestière.

Les richesses écologiques floristiques et faunistiques, les éléments géologiques pourraient être atteints par le défaut d'animation et de portage des politiques de préservation et de restauration, qui conduirait notamment à une intégration plus lente des enjeux écologiques dans les politiques sectorielles. Il en va de même pour la disponibilité et la qualité de la ressource en eau qui seraient ainsi menacées.

Les démarches d'ensemble portant sur l'évolution des filières agricole et sylvicole pâtiraient d'un défaut d'animation et d'expertise : disparition des groupes de travail et des expérimentations (rendements, qualité de sols, eau, etc.), affaiblissement de la mise en place d'un projet agricole commun, limitation de l'accompagnement vers une gestion durable des forêts, pérennité des espaces forestiers et paysages associés affectée.

En matière de tourisme, l'absence de coordination limiterait la capacité du territoire à bâtir une stratégie de massif. Le manque de cohérence pourrait conduire à des incompatibilités entre tourisme et préservation des paysages et milieux, notamment par l'accroissement incontrôlé de la fréquentation des espaces naturels dans le temps et comme dans l'espace.

Enfin, la tendance actuelle à l'étalement urbain et au mitage aboutirait à une amplification de la consommation d'ENAF et de la désertification des centres-bourgs. Les documents de planification ont bien sûr un rôle majeur à jouer chacun dans son propre périmètre. Se pose donc là aussi la question de la cohérence des choix d'aménagement du territoire à l'échelle du massif. La charte, par exemple, localise des espaces à enjeux à la bonne échelle. La plus-value en matière de paysages (traduite dans les OQP notamment) et de qualité des aménagements (réseau d'urbanisme rural par exemple) serait perdue.

Plusieurs SCoT régissent aujourd'hui l'urbanisme au sein du parc (cinq SCoT pour le périmètre étendu), la charte ne se superpose pas à ces documents car elle porte des enjeux plus larges à une échelle plus vaste. Ensemblier, le PNR permet de mettre en cohérence des démarches de territoires et des politiques sectorielles.

2.3.2 Justification des choix et alternatives

La justification de la pertinence des options retenues est fondée sur plusieurs critères, pas tous à dimension environnementale :

- cohérence avec les stratégies de référence ;
- pertinence de la stratégie au regard de ses objectifs prioritaires ;
- caractère optimisé des incidences environnementales subsistantes ;
- caractère concerté des choix opérés ;
- analyses ayant permis d'éclairer les choix.

Ce sont principalement le périmètre du parc, les orientations et mesures de la charte et les évolutions du document depuis sa première version qui ont fait l'objet de choix.

S'agissant du périmètre, si les motivations premières sont d'ordre politique (voir 1.1.2), les raisons qui justifient le contour proposé sont pour une part paysagère et pour une autre environnementale :

recouvrir une réalité biogéographique (ligne sommitale du massif, continuité des lignes de crêtes), aller vers davantage de naturalité.

Un tableau synthétique des réponses de la charte aux enjeux environnementaux a été produit et a servi de base au travail itératif conduit entre l'évaluation environnementale et la charte.

Les choix ont essentiellement été opérés suite à la large démarche de concertation. Le parc avait tenté d'expérimenter parmi les publics visés un groupe dit « public biodiversité », l'expérimentation s'est arrêtée mais mérite d'être soulignée car elle fait écho à un sujet émergent : doter la nature d'une personnalité juridique.

Le choix qui consiste à renouveler la charte du parc est opportun au regard des objectifs de protection de l'environnement, puisque les parcs naturels régionaux ont notamment pour mission de « *protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée* », la présence d'un PNR est un atout pour l'environnement.

2.4 Évaluation des incidences Natura 2000

Le PNR héberge six zones spéciales de conservation sur une surface de 4 337 ha, classées entre 2008 et 2016. Quatre sont animées par le parc du Pilat : les « Tourbières du Pilat et landes de Chaussitre », les « Crêts du Pilat », la « vallée de l'Ondenon, contreforts nord du Pilat », les « vallons et Combes du Pilat rhodanien » ; deux sont animées par le conservatoire d'espaces naturels (CEN) Rhône-Alpes : le « Suc de Clava » et les « Affluents rive droite du Rhône ». Un site, animé par le CEN Isère, « Milieux alluviaux et aquatiques de l'île de la Platière » a été classé zone de protection spéciale en 2018 (225,8 ha).

Le parc est engagé dans le dispositif Natura 2000 depuis 2003. Il est animateur et opérateur de quatre des sites que comprend le Pilat et a été confirmé dans ce rôle en 2024 lors du transfert de ce dispositif européen de l'État vers les Régions. Le parc a notamment piloté la restauration des milieux naturels fragiles et emblématiques, comme la tourbière de Gimel et les landes des 3 dents.

Une évaluation positive a été faite sur les quatre sites animés par le parc en 2017 et 2019. L'évaluation environnementale considère que la charte aura un impact positif direct sur l'ensemble des zones Natura 2000, même à travers des mesures qui leur ne sont pas directement liées, et souligne l'alignement des objectifs de la charte sur l'état de conservation des habitats et espèces et les documents d'objectifs (DOCOB).

Elle reconnaît néanmoins que des impacts potentiellement négatifs pourraient émerger à la suite de projets de développement des énergies renouvelables, de retenues collinaires, d'exploitation forestière ou d'aménagements touristiques. Cette analyse découle du fait que les zones Natura 2000 ne bénéficient pas de façon spécifique dans la nouvelle charte de protection particulière en matière de contrainte des usages. Cette remarque s'applique d'ailleurs à l'ensemble des espaces naturels, qu'ils soient ou non protégés (voir 3.2).

2.5 Dispositif de suivi

L'évaluation de la charte du parc est imposée par le code de l'environnement (art. R. 333-3) qui précise que la charte doit prévoir un « *dispositif d'évaluation de sa mise en œuvre ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard de ses mesures prioritaires* ».

Il est prévu dans le projet de charte de créer un observatoire du territoire qui couvrira l'ensemble du périmètre, extension comprise, fondé sur les huit mesures phares de la charte. A ce jour, le parc manque de données sur les territoires qui ne l'ont pas encore rejoint.

Le parc s'est déjà doté d'observatoires, actifs sur son périmètre actuel :

- observatoire photographique du paysage ;
- observatoire de la grande faune sauvage et des habitats naturels ;
- observatoire de la forêt ;
- observatoire de l'agriculture ;
- observatoire de la biodiversité ;
- observatoire du patrimoine et des savoir-faire.

Le dispositif de suivi environnemental proposé résonne avec celui dédié au suivi de la charte. Quatorze « composantes environnementales » sont identifiées et seront suivies via des indicateurs chiffrés (48).

Le suivi porte donc sur trois objets : la mise en œuvre de la charte, l'évolution du territoire, l'état de l'environnement.

2.6 Résumé non technique

La version de l'évaluation environnementale datée de novembre 2024, et adressée à l'Ae dans un second temps, comprend un résumé non technique en fin de document (dix-huit pages en tout). Pour une bonne information du public, cette synthèse gagnerait à être placée au début, voire à constituer un document distinct.

Le résumé non technique est complet, clair et synthétique. Il présente une synthèse des enjeux pour le territoire en matière d'environnement, l'état initial de l'environnement, les principales incidences des orientations et mesures de la charte, les mesures ERC, le dispositif de suivi environnemental. La méthode est également explicitée de façon pédagogique. Des tableaux de synthèse facilitent la lecture et l'appropriation des principaux enjeux et résultats de l'évaluation.

L'évaluation conclut que les effets négatifs majeurs proviennent essentiellement de projets liés au développement du territoire, dont le Parc n'assure pas bien sûr la maîtrise d'ouvrage, mais qu'il tâche d'encadrer, voire de limiter.

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

3.1 Une charte peu contraignante peut-elle conserver un impact positif pour l'environnement ?

Parce qu'elle pointe des enjeux majeurs et propose des orientations vertueuses, la charte du parc a un effet globalement positif sur l'environnement. Néanmoins, sur les « cinq défis », seuls deux ont une dimension environnementale : « reconquête et préservation », « transition et adaptation ». Le défi 4 comporte quelques ambitions : maîtrise de la consommation foncière, réduire les déplacements. Certes, sur les « cinq orientations », quatre sont tout ou partie sur des enjeux environnementaux : « accroître la qualité écologique et paysagère », « développer une économie qui intègre les défis écologiques et sociaux », « garantir l'habitabilité du territoire », « tendre vers plus de sobriété et de résilience ». Ceci démontre d'ailleurs que la prise en compte de ces enjeux environnementaux permet d'apporter des réponses qui les dépassent.

Il est indiqué dans l'évaluation environnementale que « *la volonté du territoire qui s'est affirmée au stade de l'écriture a été de ne pas aller sur du réglementaire* » et que « *politiquement, le syndicat mixte du parc n'a pas souhaité que la charte soit un outil de contrainte* ».

L'Ae recommande de renforcer le caractère opérationnel du projet de charte en assignant, lorsque cela n'est pas fait, des objectifs chiffrés associés aux « objectifs opérationnels » et en donnant, en matière d'urbanisme, un caractère contraignant aux déclinaisons des mesures phares.

Le débat ayant conduit à faire du « sentiment d'appartenance » et de « l'implication de tous » l'orientation première de la nouvelle charte exprime toute la difficulté de la mission du parc et du syndicat mixte qui le pilote. Le parc se présente comme un lieu d'expertise, de concertation, d'animation et d'expérimentation. Le choix des outils pour convaincre l'exprime également.

Dans la composante paysagère comme dans les composantes biodiversité ou eau, les impacts négatifs de la charte pourraient venir de mêmes types de projets qui seraient malgré la charte mis en œuvre sur le territoire du parc : le renouvellement/extensions/ouvertures de carrières, le développement d'infrastructures de transport, de télécommunication ou de production d'énergies renouvelables, l'organisation de manifestations sportives, le déploiement d'un tourisme insuffisamment durable, des activités sylvicoles ou agricoles inadaptées aux autres enjeux.

Les mesures envisagées par la charte sont, au-delà de la limitation cartographiée des implantations, qui doit néanmoins se traduire dans les documents d'urbanisme, l'animation d'une démarche d'approfondissement et d'élargissement de la séquence réglementaire « Éviter-réduire-compenser » à l'ensemble des projets du territoire. La disposition 4.1.4 « adopter une démarche de projet intégrée au territoire » ou JERC²¹ propose cette démarche novatrice s'appliquant à tous les projets : justification de l'opportunité du projet (nécessité locale), incidences sur la biodiversité et les paysages, évitement et réduction des impacts sur l'environnement en suivant une démarche paysagère (préciser l'implantation, affiner les contours du projet et son intégration paysagère, faire évoluer les modalités d'aménagement, identifier d'éventuelles actions à mener en complément du projet pour augmenter la valeur écologique d'un site). Cette disposition s'appuie également sur la disposition 5.5.5 qui vise à la prise en compte de l'impact social des projets. L'Ae salue cette volonté

²¹ Justifier, éviter, réduire, compenser

de cadrer le dispositif de projet dans le territoire mais estime que cette nouvelle modalité d'action n'est pas dotée de suffisamment d'explications sur sa mise en œuvre (le qui porte quoi) et qu'elle n'est pas dotée d'objectifs chiffrés visant à encourager sa mise en œuvre.

L'Ae recommande de doter d'objectifs chiffrés la mise en œuvre de la disposition 4.1.4. sur la « démarche de projet intégrée au territoire ».

3.2 La protection des milieux naturels reste au cœur de l'activité du parc

Si les ambitions sont clairement affichées par la nouvelle charte, la question des moyens et outils dont dispose le parc pour les atteindre se pose.

Ainsi, le parc a animé, de 2014 à 2024, deux programmes d'actions en faveur de la trame verte et bleue (TVB), via les dispositifs d'intervention de la Région et de l'Union européenne, sur un territoire qui dépasse largement le périmètre classé Parc. Ce programme intervenait sur les connexions entre le réservoir de biodiversité qu'est le Pilat et les réservoirs de biodiversité qui lui sont périphériques. Plus de 70 actions en faveur de la TVB ont été conduites par une trentaine de maîtres d'ouvrage différents. Les résultats déjà acquis, notamment pour la restauration des haies ou la protection des mares et zones humides en cœur de parcelle, nécessitent de la continuité. Mais la pérennité du financement de tels programmes dépend de la décision des financeurs.

Par ailleurs, la prise en compte des éléments de biodiversité dans les documents d'urbanisme est affirmée, afin de sécuriser certaines vocations de parcelles ou d'éléments naturels : la disposition 2.1.1 indique que la protection « s'opère » via « la prise en compte des éléments biodiversité dans les documents d'urbanisme » et le tableau et les dispositions pertinentes indiquent « *classement des cœurs de nature en zone A ou N stricte ou indicée et préservation de corridors locaux* ». Néanmoins, la délimitation précise de ces éléments reste décidée par le maître d'ouvrage du document de planification, le syndicat mixte du parc ne pouvant qu'apporter son aide. Lors de leur visite sur place, les rapporteuses ont pu constater les conflits d'usage entre notamment l'extension des vignobles, poussée par l'engouement économique pour le vin de la région, et la préservation des vallons humides sur la côtière rhodanienne, qui sont l'un des cœurs de biodiversité majeurs de la zone, abritant de plus des zones humides qui ne sont pas toutes cartographiées. On peut donc s'interroger de ce qui va prévaloir entre ce qui figure dans les « dispositions » et dans les tableaux d'attribution des missions ou d'engagements.

L'Ae rappelle que la charte « objectif 2025 » actuelle du Parc a comme mesure : « *protéger et gérer des espaces remarquables en assurant la protection des Sites d'Intérêt Patrimonial, a minima via les documents d'urbanisme locaux, ainsi que leur « veille écologique* », formulation beaucoup plus explicite et contraignante que celle de la nouvelle charte.

De même, en matière d'objectifs de protection forte, la nouvelle charte affiche, notamment sous la pression de l'État et du CNPN, 5 %. Certes la marche est haute à franchir vu le démarrage à 0,3 % du territoire. Néanmoins, afin d'atteindre les 5 %, voire de les dépasser (l'objectif national est de 10 %), l'identification des territoires à mobiliser prioritairement doit être engagée par la charte. D'autant que dans la charte objectif 2025, 17 500 ha (soit 25 % de la surface du parc dans son périmètre actuel pré-extension) soit 89 sites ont été classés Sites d'intérêt prioritaire.

L'Ae recommande qu'un inventaire des espaces susceptibles d'être convertis en zones de protection forte soit réalisé afin de faciliter l'atteinte, voire le dépassement de l'objectif.

3.3 L'aménagement du territoire doit rester au service de son identité

Les paysages et le patrimoine font l'objet de plusieurs mesures en propre dans la charte ; d'autres mesures génèrent sur eux des effets indirects. Considérés comme des enjeux majeurs (voir ci-dessus), il n'en reste pas moins qu'ils sont particulièrement touchés par les incidences négatives potentielles identifiées dans l'évaluation environnementale puisque les six items cités les concernent : déploiement des EnR, construction d'équipements agricoles et aménagements forestiers, développement touristique et économique, développement des télécommunications, développement des carrières, création de retenues collinaires.

Les apports de la réflexion conduite sur l'habitabilité du territoire apparaissent peu : quelle est la capacité du territoire à accueillir plus d'habitants et d'activités ? quelles limites ? quels seuils ? et au final, quel « développement » au regard des ressources et des enjeux ?

Pour pallier le risque de dégradation des paysages et du patrimoine, la charte comprend des mesures ciblées sur la maîtrise de l'urbanisation, la lutte contre la banalisation des paysages, l'intégration des enjeux paysagers. Si le dernier volet est traité via les OQP, formalisées dans le carnet des objectifs de qualité paysagère, les deux premiers pâtissent d'une posture peu claire. L'ambition d'atteinte du ZAN n'étant pas relayée, la charte n'empêchera pas des extensions d'urbanisation pour le logement comme pour l'économie.

D'autres mesures participeront à la préservation des paysages naturels comme le maintien des espaces agricoles, l'évolution de la gestion forestière et la préservation des milieux. En revanche, l'effet négatif de la levée de l'interdiction de la publicité est à noter.

S'agissant des ensembles bâtis, il est dommage que n'ait pas été conservée, entre les versions 1 et 2 de la nouvelle charte, l'OQP intitulée « *aménager les routes et bourgs pour proposer des mobilités alternatives à l'usage individuel de la voiture* ». En effet, l'espace public est bien identifié comme un levier d'amélioration de la qualité du cadre de vie. A ce titre, la proposition d'animer un « réseau d'urbanisme rural » est à souligner. Les hameaux et centres-bourgs sont en effet des lieux majeurs de projet : pour contrer l'étalement urbain, il faut rendre les centres attractifs.

Les mesures dédiées à l'architecture laissent penser que le pastiche sera la norme, dès lors ce n'est pas la démarche architecturale qui est soutenue mais la forme finale. Ce choix conduit par exemple à pointer le déploiement des EnR comme une atteinte possible au bâti, comme si ces dispositifs ne pouvaient être partie prenante du projet. L'évolution du bâti existant est peu abordée, hormis au prisme de la rénovation thermique, dont les attendus sont rarement formulés au regard de la qualité architecturale.

Des mesures « éviter, réduire, compenser » sont identifiées : OQP, secteurs où certains projets seront interdits (pas localisés à ce jour), démarche dite « JERC », réversibilité de certains aménagements, expérimentations (autres modèles d'habitats).

L'Ae relaie la recommandation du CNPN de renforcer significativement les objectifs de la charte en termes de protection du patrimoine géologique.

3.4 L'enjeu d'un développement économique au service du territoire

Les objectifs de développement économique portés par la charte comportent des risques d'incidences négatives sur l'environnement, quel que soit le modèle choisi. L'évaluation environnementale rappelle que le projet du territoire est d'ajouter des activités nouvelles, certes plus sobres, et non de concentrer ses actions sur la conversion de l'existant. Le seul impact positif réel tiendrait à la réduction des déplacements du fait de pratiques de consommation plus locales. L'Ae souligne l'engagement ancien du parc sur le sujet des mobilités (création d'une maison de la Mobilité en 2009, service d'autopartage en milieu rural à Pélussin, service de prêt de huit véhicules avant achat, communauté de « covoitureurs »), même si les résultats ne sont pas à la hauteur de l'investissement, la progression des déplacements en véhicules motorisés se poursuivant. La nouvelle charte prévoit la mesure 5.4 mais dont la mise en œuvre dépend de tous les acteurs du territoire.

De la même façon, bien qu'il vise à valoriser les patrimoines, le développement touristique sera globalement défavorable à l'environnement du fait des pressions accrues sur les paysages et les milieux, sur la consommation des sols, de l'eau et de l'énergie, et de l'augmentation des nuisances liées à la fréquentation et aux déplacements. L'envol de l'œnotourisme développé depuis une quinzaine d'années sur le territoire du parc a permis d'espérer de nouveaux débouchés, pour les produits agricoles et viticoles produits dans le parc. Le souhait reste de monter en gamme, tant dans les infrastructures d'accueil que dans l'offre de services, sans pour autant dénaturer les atouts du territoire qui découlent notamment de sa faible fréquentation. L'encadrement strict des loisirs dits « motorisés » nécessite d'être plus lisible dans la charte : suivi de la mise en œuvre des arrêtés municipaux (valeurs cibles et initiales de l'indicateur de suivi), calendrier d'adoption des nouveaux arrêtés, terminologie plus prescriptive.

Les mesures ERC consistent à valoriser l'existant, à intégrer les OQP, à éviter certaines zones sensibles (à déterminer), à promouvoir la frugalité et le recours aux EnR et au réemploi.

3.5 Un territoire qui pourrait être exemplaire en matière de transition écologique

Parce qu'il est un outil de protection et de développement, le PNR du Pilat peut être un territoire exemplaire en matière de transition écologique. Victime du changement climatique, soumis à la pression foncière, cantonné dans les limites de son habitabilité, il fait face à des enjeux partagés par de nombreux territoires qui ne bénéficient pas du label « parc ». Son ambition de devenir une « agence d'innovation territoriale » paraît donc tout à fait pertinente.

Pour soutenir cette ambition, il reste à clarifier la trajectoire du territoire en matière de consommation foncière, d'émission de gaz à effets de serre, de consommation et de production d'énergie. Comme le pointe l'évaluation environnementale de la charte, *« le territoire doit dérouler de manière plus rapide et plus conséquente sa stratégie d'atténuation et d'adaptation au dérèglement climatique sans sacrifier la qualité de ses paysages et de ses patrimoines. L'accompagnement au changement est indispensable, que ce soit pour le développement d'énergie renouvelable ou les processus de décarbonation de nos modes de vie. »*

L'Ae recommande d'inscrire le territoire dans une trajectoire conforme à l'objectif « ZAN » et de s'aligner sur les objectifs du Sraddet en matière de GES comme de consommations d'énergie.

L'ambition ZAN s'imposant aux documents d'urbanisme, le parc pourrait animer le volet qualitatif par des engagements sur le réinvestissement et la transformation de l'existant dans le cadre de projets mobilisant des compétences d'architecture et de paysage. Plutôt que de miser sur une architecture pastiche des constructions vernaculaires, le parc pourrait porter une ambition de qualité architecturale, y compris via des projets contemporains. Le volet quantitatif du ZAN est traduit dans les documents de planification, le rôle du parc pourrait être de s'emparer du volet « qualitatif » : comment faire du ZAN un outil au service de la qualité de vie et du cadre de vie ?

En matière de patrimoine, l'héritage de l'industrie textile pourrait être abordé en s'adjoignant les compétences d'un établissement public foncier et/ou d'un établissement public d'aménagement afin de mobiliser les bons outils de portage et de préparation pour l'accueil de projets.

Le parc constitue un lieu de dialogue précieux, un espace où tisser des relations. Il porte des projets sur le temps long, détachés des échéances électorales. Disposer d'une équipe comme celle du parc du Pilat, qui constitue un pôle d'ingénierie territoriale pluridisciplinaire compétent et efficace, est une chance, dont les acteurs doivent pleinement se saisir.

ORIENTATION 1. Renforcer le sentiment d'appartenance et l'implication de tous dans le projet de territoire

Mesure 1.1 Renforcer la connaissance du territoire - MESURE PHARE

Dispo 1.1.1 / Produire et partager la connaissance des patrimoines naturels et culturels

Dispo 1.1.2 / Valoriser les patrimoines du Pilat

Dispo 1.1.3 / Observer et partager les évolutions du Pilat

Mesure 1.2 Favoriser l'appropriation et la diffusion d'une culture commune

Dispo 1.2.1 / Favoriser une éducation au territoire « impliquante » pour tous et à tous les âges de la vie

Dispo 1.2.2 / Impliquer les citoyens dans le projet de territoire

Dispo 1.2.3 / Soutenir l'expression culturelle pour un territoire vivant et partagé

Dispo 1.2.4 / Veiller à un maintien de l'implication politique dans la mise en oeuvre de la charte pendant toute sa durée

Mesure 1.3 Innover collectivement pour faire face aux enjeux d'aujourd'hui et de demain

Dispo 1.3.1 / Susciter la créativité, l'expérimentation et l'innovation

Dispo 1.3.2 / Accompagner les collectifs

Dispo 1.3.3 / Renforcer la réciprocité ville campagne

ORIENTATION 2. Accroître la qualité écologique et paysagère du territoire

Mesure 2.1 Prendre soin de nos milieux naturels et leurs fonctionnalités - MESURE PHARE

Dispo 2.1.1 / Protéger durablement les espaces naturels remarquables

Dispo 2.1.2 / Préserver et raviver la qualité écologique du territoire

Dispo 2.1.3 / Conforter à différentes échelles les continuités écologiques du territoire

Mesure 2.2 Transmettre des paysages, fiertés du territoire- MESURE PHARE

Dispo 2.2.1 / Préserver et valoriser les paysages emblématiques et les structures paysagères du territoire

Dispo 2.2.2 / Orienter les paysages en transition sur le territoire

Dispo 2.2.3 / Intégrer subtilement les infrastructures dans les paysages du territoire

Dispo 2.2.4 / Encadrer la publicité sur le territoire

ORIENTATION 3. Développer une économie qui intègre les défis écologiques et sociaux

Mesure 3.1 Favoriser l'évolution de l'économie vers des activités soutenables fondées sur les ressources locales et créatrices d'emplois non délocalisables

Dispo 3.1.1 / Encourager une consommation au plus près des lieux de production

Dispo 3.1.2 / Maintenir et accroître le nombre d'emplois dans les différents secteurs d'activités

Dispo 3.1.3 / Limiter le recours aux ressources naturelles non renouvelables et engager les entreprises dans la transition écologique

Mesure 3.2 Accélérer les transformations du monde forestier face au dérèglement climatique MESURE PHARE

Dispo 3.2.1 / Améliorer la résilience des peuplements forestiers

Dispo 3.2.2 / Promouvoir une gestion multifonctionnelle de la forêt

Mesure 3.3 Maintenir et développer une agriculture de qualité, diversifiée et résiliente - MESURE PHARE

Dispo 3.3.1 / Soutenir les fermes dans l'adaptation de leurs pratiques

Dispo 3.3.2 / Garantir la présence d'agriculteurs

Dispo 3.3.3 / Reconnecter production agricole et consommation locale

Mesure 3.4 Soutenir un tourisme durable générateur de sens et de ressources

Dispo 3.4.1 / Optimiser les conditions d'accueil sur le territoire

Dispo 3.4.2 / Disposer d'une offre de loisirs orientée vers la découverte, le ressourcement et la création de richesses

Dispo 3.4.3 / Affirmer collectivement les valeurs d'une destination Pilat engagée dans le tourisme durable

ORIENTATION 4. Garantir l'habitabilité du territoire

Mesure 4.1 Contenir l'artificialisation des sols

Dispo 4.1.1 / Développer des stratégies locales de préservation du foncier à long terme

Dispo 4.1.2 / Préserver et reconquérir durablement les espaces naturels, agricoles et forestiers

Dispo 4.1.3 / S'appuyer sur les polarités urbaines pour une régénération harmonieuse du territoire

Dispo 4.1.4 / Adopter une démarche de projet intégrée au territoire

Mesure 4.2 Promouvoir un urbanisme soutenable - MESURE PHARE

Dispo 4.2.1 / Régénérer les espaces urbains pour gagner en intensité urbaine

Dispo 4.2.2 / Qualifier l'espace public

Dispo 4.2.3 / Caractériser et valoriser les franges urbaines

Mesure 4.3 Encourager une architecture intégrée au territoire

Dispo 4.3.1 / Promouvoir une architecture qui ré-interprète les formes du bâti local

Dispo 4.3.2 / Privilégier la réhabilitation du bâti et améliorer sa qualité environnementale

Dispo 4.3.3 / Rendre évolutives et diversifier les formes du bâti

Mesure 4.4 Veiller à la cohabitation des usages

Dispo 4.4.1 / Prévenir les conflits d'usage

Dispo 4.4.2 / Développer une culture du dialogue et de la médiation

Dispo 4.4.3 / Maîtriser la circulation motorisée dans les espaces naturels

ORIENTATION 5. Tendre vers plus de sobriété et de résilience

Mesure 5.1 Préserver et partager la ressource en eau - MESURE PHARE

Dispo 5.1.1 / Donner à tous l'accès à une eau de qualité dans le cadre d'une gestion concertée et raisonnée

Dispo 5.1.2 / Économiser la ressource en eau

Dispo 5.1.3 / Préserver et renaturer les cours d'eau et les milieux humides

Mesure 5.2 Incarner une solidarité entre le territoire et les villes-portes pour atteindre la neutralité carbone

Dispo 5.2.1 / Diviser par 5 les émissions de gaz à effet de serre du territoire

Dispo 5.2.2 / Augmenter la capacité naturelle de stockage du carbone pour mieux s'adapter au dérèglement climatique

Mesure 5.3 Relever ensemble le défi énergétique : sobriété, efficacité, énergie renouvelable MESURE PHARE

Dispo 5.3.1 / Généraliser et massifier les économies d'énergie

Dispo 5.3.2 / Développer les énergies renouvelables adaptées au territoire, maîtrisées localement

Mesure 5.4 Adopter collectivement des modes de déplacement et de transport durables

Dispo 5.4.1 / Développer une offre alternative à la voiture

Dispo 5.4.2 / Inciter à une réflexion de tous sur la manière de se déplacer ou de ne pas se déplacer

Dispo 5.4.3 / Réduire les impacts négatifs de l'usage de la voiture

Dispo 5.4.4 / Rechercher des solutions visant à réduire l'impact environnemental et énergétique des flux marchands

Mesure 5.5 Anticiper et prévenir les vulnérabilités territoriales pour concourir au bien-être

Dispo 5.5.1 / Mutualiser des réflexions et des moyens pour une meilleure prévention des risques environnementaux et une lutte plus efficace contre ces risques

Dispo 5.5.2 / Rechercher l'amélioration de la santé et du bien-être dans les différents projets