



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la charte du Parc naturel régional (PNR) de Millevaches en Limousin (19-23-87)

n°Ae : 2017-23

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) s'est réunie le 14 juin 2017, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la charte du Parc naturel régional (PNR) de Millevaches en Limousin (19-23-87).

Etaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Marie-Hélène Aubert, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, François Duval, Thierry Galibert, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Gabriel Ullmann, Eric Vindimian.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à remettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Etaient absents ou excusés : Sophie Fonquernie, François-Régis Orizet,

N'a pas participé à la délibération en application de l'article 9 du règlement intérieur : Christian Barthod

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président du Conseil régional de Nouvelle Aquitaine, le dossier ayant été reçu le 23 mars 2017.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courrier en date du 27 mars 2017 :

- le directeur régional de l'agence régionale de santé de Nouvelle Aquitaine, et a pris en compte sa réponse en date du 26 avril 2017
- le préfet de la Corrèze,
- le préfet de la Creuse, et a pris en compte sa réponse en date du 31 mai 2017,
- le préfet de la Haute-Vienne.

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 27 mars 2017 :

- le préfet de Nouvelle Aquitaine (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement, et du logement).

Sur le rapport de Barbara Bour-Desprez et Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Aux termes de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, la présente consultation de l'Ae est prise en compte lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan-programme.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

Le Parc naturel régional (PNR) de Millevaches en Limousin (19-23-87) a été créé par décret le 18 mai 2004. Son classement est échu depuis mai 2016. Le présent avis porte sur le projet de charte 2018-2033² et sur son rapport d'évaluation environnementale, présentés par la région Nouvelle Aquitaine.

Le projet de PNR s'étend sur 3 437 km² en partie orientale du Limousin et compte 41 527 habitants (au 1^{er} janvier 2016). Il inclut le plateau de Millevaches qui représente la quasi-totalité de la montagne limousine (entre 700 et 1 000 m d'altitude). Le périmètre proposé ajoute 16 nouvelles communes aux 113 composant actuellement le parc. Certaines communes périphériques au caractère plus urbain (Aubusson, Bourgañeuf, Châteauneuf-la-Forêt, Égletons, Ussel) auront le statut de "communes associées".

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

- la protection de milieux naturels remarquables et, de façon globale, la protection de la biodiversité ;
- la conservation et la mise en valeur de paysages naturels et culturels diversifiés, fortement identitaires, significativement transformés par les plantations de résineux depuis le milieu du XX^{ème} siècle ;
- la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, s'agissant d'un territoire situé en tête de deux bassins hydrographiques ;

Ces trois premiers enjeux sont conditionnés, d'une part, par l'équilibre entre une agriculture et un pastoralisme économiquement fragiles et une sylviculture à conduire dans le respect de la nature des sols, des milieux et des continuités écologiques. Les extensions de la construction et d'activités humaines peuvent aussi, en dépit de la faible densité démographique et en l'absence de documents d'urbanisme, porter atteinte à ces enjeux.

- la valorisation des ressources énergétiques locales, en cohérence avec l'ambition de devenir un territoire à énergie positive à l'horizon 2050.

Les choix proposés dans la charte s'appuient sur une analyse, notamment environnementale, que l'Ae estime pertinente. L'Ae apprécie particulièrement l'effort de hiérarchisation qui a été conduit par le Parc, à la lumière des constats formulés dans l'évaluation de la charte précédente. L'analyse conduite dans le rapport d'évaluation environnementale devrait être mieux ciblée sur les enjeux environnementaux et mieux pondérée en fonction des pressions sur les milieux, à la lumière des données disponibles.

Les principales remarques de l'Ae portent sur l'équilibre auquel cette élaboration a abouti. Cet équilibre la conduit à considérer que certains enjeux et certaines ambitions devraient être mieux hiérarchisés. Pour d'autres, les moyens d'atteindre les ambitions affichées, ainsi que les engagements clairs de tous les partenaires, y compris non signataires de la charte, mériteraient d'être précisés.

Ces observations conduisent à un ensemble de recommandations, dont les principales sont les suivantes :

- préciser dans la charte les orientations qui s'imposeront aux documents d'urbanisme en termes d'occupation de l'espace, en vue d'atteindre à l'échéance de la charte les résultats visés, notamment en termes d'évolution des surfaces naturelles et agricoles et de structuration de la trame verte ;
- présenter une analyse croisée des sites Natura 2000 avec les sites d'intérêt écologique prioritaires définis par le Parc pour pouvoir apprécier la cohérence des mesures et des priorités retenues ;
- préciser les orientations énergétiques du Parc et localiser les implantations possibles des installations de production ;

² Le code de l'environnement (article L. 333-1) a porté la durée des chartes de PNR à quinze ans en 2016.

- préciser la définition des "points noirs paysagers", et les mesures et indicateurs les concernant, en les mettant en rapport avec les enjeux paysagers du territoire ;
- identifier, parmi les conventions à établir, celles qui apparaissent déterminantes pour la bonne réalisation des mesures de la charte, tout particulièrement les mesures phares.

L'Ae a fait par ailleurs d'autres recommandations, précisées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le Parc naturel régional (PNR) de Millevaches en Limousin a été créé par décret le 18 mai 2004 pour une durée de 10 ans, portée à 12 ans par le décret n°2012-83 du 24 janvier 2012. Ce classement est échu depuis mai 2016³. La région Limousin, en accord avec le syndicat mixte du PNR, a décidé en 2015 de procéder à une évaluation environnementale du projet de charte, dont la révision avait été engagée dès 2011. Le présent avis porte sur le projet de charte 2018-2033⁴ du Parc naturel régional (PNR) de Millevaches en Limousin (19-23-87) et sur son rapport d'évaluation environnementale, présentés par la région Nouvelle Aquitaine.

L'Ae doit analyser la qualité de ce rapport et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de charte. Pour éclairer certaines de ses recommandations, l'Ae a fait précéder ces deux analyses par une courte présentation du projet de charte, tirée des documents qui seront soumis à enquête publique et des renseignements recueillis par les rapporteurs.

Les chartes de PNR partagent une particularité avec certains autres plans ou programmes soumis à évaluation environnementale (dont les chartes des parcs nationaux) : l'un des objectifs majeurs de l'existence du Parc, et donc de la charte, est d'améliorer la préservation de l'environnement par rapport à une situation de référence « sans parc ». Cependant, le projet de territoire porté par la charte d'un PNR est un projet négocié, qui vise également l'aménagement et le développement durable du territoire, selon une logique qui prend en compte l'environnement, mais ne le place pas systématiquement au premier rang (alors que c'est nécessairement le cas pour un coeur de parc national).

Le PNR est défini par la loi comme le « *cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel* »⁵. L'évaluation environnementale est l'occasion d'évaluer en quoi les mesures préconisées par la charte du PNR sont adaptées et suffisantes pour atteindre les objectifs affichés, et de mettre en évidence, le cas échéant, les orientations et mesures de développement du territoire qui pourraient aller à l'encontre de l'ambition environnementale de la charte. Un rapport d'évaluation environnementale de qualité est essentiel pour procéder à cette analyse. L'avis de l'Autorité environnementale intervient dans le processus de création ou de renouvellement d'un PNR à un stade de la procédure où les recommandations formulées au maître d'ouvrage de la charte du Parc peuvent lui permettre de compléter les analyses de l'évaluation environnementale, ainsi que les mesures à prendre. Ces analyses constituent en effet le fondement de la prise en compte de l'environnement par la charte sur laquelle l'Ae a à se prononcer.

³ Les rapporteurs ont été informés par la direction de l'eau de la biodiversité du ministère chargé de l'environnement que la "perte temporaire³ de classement ne s'oppose pas à ce que le décret porte renouvellement du classement, ce dernier ne nécessitant pas une continuité de classement. En effet, la procédure suivie par le parc est celle d'un renouvellement de classement et non d'une création."

⁴ Le code de l'environnement (article L. 333-1) a porté la durée des chartes de PNR à quinze ans en 2016.

⁵ Article L. 333-1 I du code de l'environnement : « *Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. A cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel... La charte constitue le projet du parc naturel régional.* »

Aussi, l'Ae appelle-t-elle tout particulièrement l'attention du maître d'ouvrage sur les recommandations figurant au point 2 du présent avis, qui déterminent l'approche de la prise en compte de l'environnement par la charte telle qu'elle est présentée au point 3.

L'Ae a pris en compte différents éléments propres à la charte du PNR de Millevaches :

- le fait qu'il s'agit d'une des premières chartes de PNR soumises à évaluation environnementale, dans un contexte où le syndicat mixte, comme celui des autres PNR en cours de création ou de révision de charte, a longtemps été dans l'incertitude quant à l'application de cette obligation réglementaire ;
- le constat qu'il existe pour la mise en œuvre de la charte, comme dans tous les PNR, une double logique, entre les ambitions du projet de territoire relevant principalement de l'action des différents partenaires du Parc, et celles pour lesquelles le syndicat mixte jouera un rôle central et déterminant, même s'il n'est pas toujours à lui seul décisif ;
- le fait que les moyens humains et financiers dont disposera le syndicat mixte de gestion du PNR ne sont pas encore précisément connus, la région Nouvelle Aquitaine en étant nouvellement porteuse, et la présidence et la direction du Parc venant d'être récemment renouvelées.

1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte

Le processus devant conduire au renouvellement du classement du Parc naturel régional de Millevaches, enclenché par délibération du Conseil régional du Limousin en date du 24 mars 2011, s'est appuyé sur la révision de la charte existante.

La charte envisage une extension limitée du périmètre du Parc, sur la base d'une étude d'opportunité réalisée en décembre 2011, portant initialement sur une extension à 39 communes ; le périmètre proposé ajoute 16 nouvelles communes aux 113 composant actuellement le parc. Huit déjà pressenties lors de l'adoption de la première charte n'avaient alors pas adhéré au Parc – et huit autres ont été retenues au regard des continuités géographiques, écologiques et patrimoniales avec le reste du Parc (voir carte page suivante). Certaines communes périphériques au caractère plus urbain (Aubusson, Bourgneuf, Châteauneuf-la-Forêt, Égletons, Ussel) constituent des partenaires privilégiés pour l'élaboration et la mise en œuvre de la charte. Ce point est mentionné dans la charte sans que soient explicitées les caractéristiques de ce partenariat⁶.

Le projet de PNR de Millevaches en Limousin s'étend sur 3 437 km² en partie orientale du Limousin et compte 41 527 habitants (au 1^{er} janvier 2016). Il inclut le plateau de Millevaches qui représente la quasi-totalité de la montagne limousine (entre 700 et 1000 m d'altitude), ainsi que les marges moins élevées (400 m) de ce contrefort du Massif central, et s'étire jusqu'à la limite de l'Auvergne. Malgré la cohérence indéniable de ce territoire peu dense (11,87 habitants au km²),

⁶ En fonction des informations recueillies par les rapporteurs, les actions développées dans les quatre villes portes situées à l'intérieur du Parc (Meymac, Treignac, Eymoutiers et Felletin) seraient progressivement étendues à ces communes « associées ».

essentiellement rural⁷, son extension sur trois départements constitue en soi un facteur de complexité qui fait de la gouvernance un enjeu.

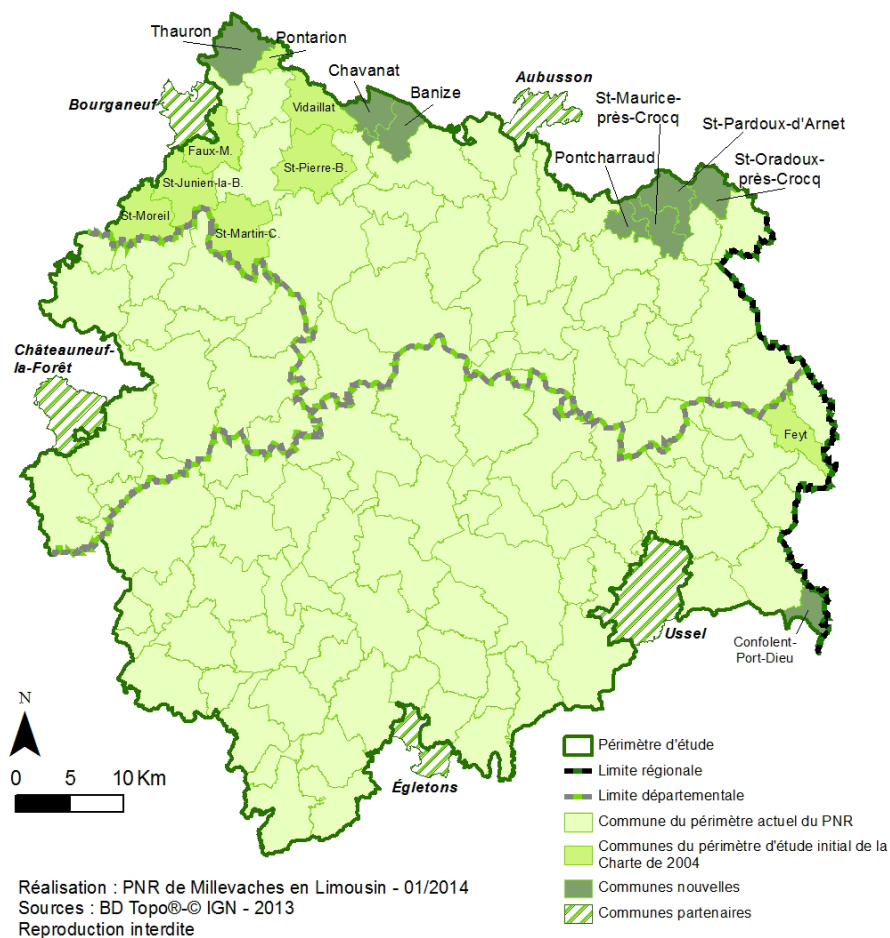


Figure 1 : Périmètre d'étude du renouvellement de la charte du PNR de Millevaches (charte, p 15)

1.2 Présentation du projet de charte

La structuration du projet de charte répond aux prescriptions et aux dispositions figurant à l'article L. 333-1-II du code de l'environnement dans la circulaire du 4 mai 2012 relative au classement et au renouvellement du classement des parcs naturels régionaux ainsi qu'à la mise en œuvre de leurs chartes.

Il comprend :

- une présentation des enjeux et du cadre stratégique reposant sur l'évaluation de la charte 2004-2014, sur une étude d'opportunité d'extension du périmètre du PNR et sur un diagnostic territorial, documents joints au dossier⁸, et comportant des développements sur la gouvernance, l'organisation institutionnelle et la portée de la charte,
- la présentation des orientations et des mesures proposées, qui développent et précisent les engagements des signataires de la charte et de ses partenaires,

⁷ La plus grande commune à l'intérieur du parc est Meymac (2 604 habitants en 2013).

⁸ L'évaluation de la charte précédente et l'étude de périmètre ont été réalisées par des bureaux d'études.

- 11 annexes, notamment plusieurs conventions cadres entre le PNR et le conservatoire d'espaces naturels du Limousin (CEN-L), le centre régional de propriété forestière (CRPF) et le syndicat mixte interdépartemental et régional de Vassivière (« Syndicat "le Lac de Vassivière" »),
- et un plan du Parc.

1.2.1 Un thème fédérateur des priorités stratégiques de la charte

Le projet de charte, conçu comme un projet de territoire, est centré sur un thème fédérateur : « Millevaches, patrimoine à vivre, territoire en transition ». Ce thème central recouvre l'essentiel des priorités stratégiques,

- « *une entrée forte autour des patrimoines* »,
- « *une préoccupation essentielle relative à la vie des habitants, au lien social, à l'ancrage territorial et [à l']identité* » du territoire,
- « *une priorité majeure à réussir, la transition écologique* ».

1.2.2 Une organisation de la charte autour de trois axes correspondant aux priorités stratégiques

Le document s'organise autour de trois axes :

- Axe 1 « Millevaches, territoire à haute valeur patrimoniale »
- Axe 2 « Millevaches, territoire en transition »
- Axe 3 « Millevaches, territoire participatif et ouvert sur l'extérieur »

Ces trois axes sont déclinés en huit orientations comportant au total 38 mesures. Parmi ces 38 mesures, huit sont identifiées comme des mesures phares⁹, en ce qu'elles constituent une réponse aux principaux enjeux environnementaux identifiés par la charte, auxquelles s'ajoutent une mesure phare transversale (concevoir un programme éducatif territorial) ; la charte pose pour chacune d'elles une question évaluative et définit des indicateurs, destinés à apprécier à terme le résultat de ces huit mesures.

Le projet de charte, qui ne comporte pas d'introduction, présente, dès après le sommaire, un index des mesures à portée réglementaire, puis un tableau récapitulatif des mesures phares et des indicateurs qui permettront d'alimenter l'évaluation au regard des principaux enjeux identifiés par la charte¹⁰. Sont abordés ensuite les enjeux et le cadre stratégique, puis le descriptif, pour chaque axe et par orientation, des 38 mesures opérationnelles, les neuf mesures phares étant identifiables par un tampon « Mesure phare » à chaque page. À chaque mesure correspond un nombre limité

⁹ « Gérer de façon concertée les milieux rares et remarquables, en particulier les sites d'intérêt écologique majeur », « Préserver et valoriser les paysages emblématiques », « Développer un urbanisme au service de la qualité de vie », « Atteindre le bon état écologique des cours d'eau et des milieux associés », « Restaurer et valoriser le patrimoine bâti », « Relocaliser la transformation, la distribution et la consommation des produits agricoles », « Préserver et gérer la ressource forestière et son environnement », « Améliorer le gestion lié à l'usage de l'énergie et à la performance énergétique »

¹⁰ Cette présentation semble liée à une volonté de mise en avant des ces éléments dont le manque de lisibilité dans le projet initial de charte avait été relevé dans les avis intermédiaires (voir ci-dessous 1.2.3).

d'indicateurs précis, renseignés pour l'année de référence 2015, et comportant des valeurs cibles à 5, 10 et 15 ans.



Figure 2 : Articulation entre axes et orientations (Charte, p. 27)

La mise en œuvre de plusieurs mesures est territorialisée, par la définition de "sites d'intérêt écologique majeur" (SIEM) et de "sites d'intérêt écologique et paysager" (SIEP), hérités de la première charte¹¹. L'une des mesures de la charte vise à approfondir la connaissance sur le territoire de ces sites et à en élaborer les documents de gestion. Même si les principes qui ont conduit à leur définition sont rappelés, en particulier le fait d'en faire des sites prioritaires d'intervention, il n'est pas aisé de comprendre leur portée et l'articulation avec les autres zonages environnementaux ou patrimoniaux, réglementaires notamment¹², leur périmètre ne coïncidant pas toujours avec celui des autres zonages.

La forme donnée au projet de charte (pages au format "paysage" facilitant la lecture sur écran et information relative à chaque point fournie en 2 à 4 pages) en facilite la prise de connaissance par le public. La charte a été reprise pour prendre en compte différents avis substantiels.

Les engagements des signataires de la charte et le rôle des partenaires, ainsi que les engagements du syndicat mixte, qui relèvent du pilotage, de la réalisation effective ou de l'accompagnement, sont explicités pour chacune des mesures.

Le plan de parc prévu par le code de l'environnement est composé d'un plan d'ensemble au 1 : 100 000^e traduisant la vocation du territoire. Le lien avec le rapport est établi par la légende qui localise les enjeux auxquels répondent les actions opérationnelles entrant dans chaque

¹¹ La première charte parlait déjà de SIEM et de SIP (sites d'intérêt paysager), ces derniers étant désormais regroupés dans des territoires plus larges déterminés sur la base d'une approche d'écologie du paysage (SIEP). La charte utilise, pour les SIEP, les deux désignations "écologique et paysager" ou "écologique paysager".

¹² La question vient notamment à l'esprit pour ce qui concerne l'articulation des SIEM avec les sites Natura 2000 et les ZNIEFF (voir § 2.5), en dépit des cartes et tableaux produits, qui permettent de les localiser. Elle se pose aussi pour les SIEP avec l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) d'Eymoutiers et les périmètres des sites classés et inscrits. C'est aussi ce qui explique probablement les interrogations exprimées dans certains avis intermédiaires sur l'avant-projet de charte quant au lien entre les sites identifiés dans la première charte et ceux retenus dans ce projet.

orientation. Sont juxtaposées au plan d'ensemble trois cartes à plus petite échelle qui décrivent les unités paysagères, la trame verte et les zonages environnementaux.

1.2.3 Procédures relatives au classement en PNR

Le renouvellement de la charte 2004–2014 a été prescrit par délibération du conseil régional du Limousin en date du 24 mars 2011. Le projet de charte élaboré par le syndicat mixte du Parc est issu de la révision de la charte 2004–2014 et inspiré tant par les orientations de la fédération des PNR de France sur l'avenir des parcs, que par la feuille de route établie par la Région Nouvelle Aquitaine pour les PNR de son territoire, ainsi que par les études préalables réalisées dans le cadre de la révision, notamment l'évaluation de la charte précédente.

Le premier avant-projet de charte renouvelé a été présenté au Conseil national de la protection de la nature (CNPN) qui a formulé un avis intermédiaire lors de sa séance du 10 mars 2015 ; il a également fait l'objet d'un avis de la Fédération nationale des parcs naturels régionaux de France (FNPRF) le 1^{er} avril 2015. Assortis des avis des services de l'État, ces avis, ont été notifiés au président du Parc naturel régional par le préfet de la région Limousin en août 2015. Les avis définitifs de ces deux instances, prévus à l'article R. 333–9 du code de l'environnement, n'interviendront qu'après l'enquête publique et les modifications qui pourraient en découler.

Un tableau récapitulatif des suites apportées aux observations formulées, tant par le CNPN et la Fédération nationale des parcs, que par les services de l'État et les partenaires (consultés en décembre 2015) fait l'objet d'un fascicule joint au rapport environnemental.

Compte tenu du calendrier de révision de la charte, visant à limiter dans le temps la perte temporaire du "label", l'évaluation environnementale du projet de charte a été réalisée en régie par les services du Conseil régional et du syndicat mixte du Parc et n'a pas fait l'objet d'une concertation aussi développée que la concertation autour de l'élaboration de la charte, qui avait été initiée dès les études préalables (extension du périmètre, évaluation de la charte précédente), ainsi que celle de l'ensemble des démarches initiées par le parc sur ce territoire (SIEP, Villes portes, travail entre vice-présidents).

Le président du conseil régional de Nouvelle Aquitaine a saisi l'Ae du CGEDD pour avis sur la qualité de l'évaluation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de charte 2018–2033 du PNR de Millevaches en Limousin.

La procédure applicable à l'adoption de la charte constitutive ou révisée, et au classement ou renouvellement d'un PNR est décrite aux articles R. 333–6–1 à R. 333–10 du code de l'environnement, et conduit à un classement par décret.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

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

- la protection de milieux naturels remarquables en régression (tourbières, zones humides et landes), ainsi que des espèces inféodées à ces milieux et, de façon globale, la protection de la biodiversité, ordinaire ou remarquable. Cette protection est en partie liée à la pérennité d'une agriculture extensive qui contribue à l'entretien des milieux ;

- la conservation et la mise en valeur de paysages naturels et culturels diversifiés, fortement identitaires, significativement transformés par les plantations de résineux depuis le milieu du XX^{ème} siècle ;
- la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, s'agissant d'un territoire situé en tête de deux bassins (Vienne, affluent de la Loire, et Dordogne, affluent de la Garonne), dont la trame est en partie aménagée (barrages, retenues, étangs...) ;

Ces trois premiers enjeux sont conditionnés par l'équilibre entre une agriculture et un pastoralisme économiquement fragiles et une sylviculture à conduire dans le respect de la nature des sols, des milieux et des continuités écologiques, après qu'ait été définie une sous-trame forestière cohérente avec les trames boisées nationale et régionale et avec les autres composantes de la trame verte et bleue du Parc. Les extensions de la construction et d'activités humaines peuvent aussi, en dépit de la faible densité démographique et en l'absence de documents d'urbanisme, porter atteinte à ces enjeux.

- la valorisation des ressources énergétiques locales, en cohérence avec l'ambition de devenir un territoire à énergie positive à l'horizon 2050.

Par ailleurs, l'Ae identifie comme une vraie valeur ajoutée la gouvernance coordonnée d'un territoire caractérisé par une forte complexité administrative, car éclaté entre trois départements, dans un contexte où l'intercommunalité est très peu développée.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport environnemental suit le cadre réglementaire prescrit à l'article R.122-20 du code de l'environnement. Nonobstant le contexte dans lequel il a été préparé, rappelé à la fin du préambule de cet avis, la méthodologie qu'il applique est globalement satisfaisante.

Cependant, le parti est pris, dans le rapport, d'identifier comme enjeu pour l'évaluation environnementale toutes les thématiques décrites dans l'état initial du rapport, y compris par exemple l'urbanisme, l'agriculture, la sylviculture, le tourisme...¹³. L'analyse à laquelle le rapport procède est intéressante pour ce qui concerne ces volets, mais l'Ae rappelle que l'objet spécifique d'une évaluation environnementale est d'évaluer l'impact des orientations et mesures de la charte au regard des objectifs de protection de l'environnement.

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

L'analyse de cette articulation occupe une part importante du rapport d'évaluation environnementale. Après avoir recensé 42 plans ou programmes potentiellement concernés, elle développe, de façon qualitative, les orientations et dispositions des principaux plans concernés et les met en regard de celles de la charte. Le rapport explicite la façon dont chaque enjeu des autres plans est pris en compte dans la charte et conclut, pour chacun d'eux au caractère "très convergent", "partiellement ou indirectement convergent", "divergent" ou "neutre" de la charte. Il

¹³ Cela peut aboutir à des passages déconcertants du point de vue d'une évaluation environnementale : par exemple, l'état des lieux en matière de tourisme s'intéresse moins aux pressions exercées par le tourisme sur l'environnement qu'aux pressions exercées sur le tourisme par d'autres facteurs (climat, exploitation forestière, équipements énergétiques...).

établit, à l'issue de cette analyse, un tableau des « *principales divergences entre les schémas/plans/programme" et le projet de charte du Parc* ».

Cette analyse permet de recenser un nombre non négligeable de risques pour la bonne mise en œuvre de la charte. Néanmoins, au delà des principes et orientations de ces différents plans, elle tient insuffisamment compte de la portée de leurs orientations ou dispositions pour apprécier ces risques de façon proportionnée. Par exemple :

– le projet de charte du Parc apparaît, selon le rapport d'évaluation environnementale, globalement convergent avec certains schémas avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte (par exemple, les orientations nationales de la trame verte et bleue (ONTVB) et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) du Limousin). Les cartes correspondantes ne sont cependant pas reprises dans le rapport d'évaluation environnementale lui-même, mais en annexe de la charte et dans le plan de parc, et ne sont pas analysées. En outre, le niveau de détail du plan de parc ne permet pas de s'assurer pleinement que les orientations de la charte seront cohérentes avec celles de ces deux plans, alors que l'analyse du rapport environnemental conclut à leur convergence pour toutes leurs orientations¹⁴. Une clarification est d'autant plus nécessaire que la mesure 2 précise que les communes s'engageront à intégrer les continuités écologiques dans leurs documents d'urbanisme.

L'Ae recommande d'affiner l'analyse de la portée des ONTVB et du SRCE, notamment pour la bonne mise en œuvre de la mesure 2 de la charte : "poursuivre l'identification des continuités écologiques".

– alors qu'ils devront être rendus compatibles avec la charte, le rapport d'évaluation environnementale comporte une analyse très générale des documents d'urbanisme existants (un schéma de cohérence territoriale (SCoT), huit plans locaux d'urbanisme (PLU) et une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine)¹⁵. Au-delà du petit nombre de documents existants, la charte fait la description des démarches engagées, à l'appui de la motivation de sa mesure 12 ("développer un urbanisme au service de la qualité de la vie"), en particulier de l'élaboration en cours d'un nouveau SCoT (Haute-Corrèze), qui concerne 45 communes du territoire du Parc.

L'Ae recommande d'analyser la compatibilité des documents d'urbanisme en vigueur avec le projet de charte, le cas échéant d'identifier les difficultés déjà rencontrées et d'indiquer les conséquences à en tirer pour les documents en cours d'élaboration.

– à juste titre, le rapport environnemental s'attache à analyser de façon développée les plans de gestion de l'agriculture, de la forêt et de la faune sauvage. Dans tous les cas, il conclut globalement à la convergence entre ces plans et la charte (codes couleur verts), tout en relevant

¹⁴ Ce que le rapport environnemental traduit bien, d'ailleurs, par la phrase : « *Néanmoins, une analyse à une échelle adaptée impose de définir davantage les sous-trames à l'échelle du territoire du Parc. Le SRCE et le projet de charte du Parc s'étant construits concomitamment, la démarche n'est que partiellement aboutie (la charte répond à cette préoccupation par une mesure de connaissance (2) de l'orientation 1* ».

¹⁵ La liste et la carte des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'est pas à jour.

dans le détail de l'analyse des "points de vigilance"¹⁶, voire dans certains cas des points qualifiés comme des divergences¹⁷.

En parallèle, l'analyse de l'articulation avec le schéma régional des carrières apparaît sévère : tant les codes couleur pour le rappel des orientations (rouge ou orange) que les divergences identifiées (jaune) pourraient laisser penser que les carrières constituent la principale pression, sinon l'unique source de "divergences" avec la charte du Parc, alors que l'analyse des effets de la charte présentée plus loin fait apparaître des effets négatifs dans d'autres domaines.

Pour l'Ae, cette approche paraît insuffisamment pondérée en fonction des pressions constatées sur le territoire du parc, ce qui lui semble résulter de l'insuffisante prise en compte, à la lumière des données disponibles, de la portée des orientations et dispositions des plans analysés.

Pour les plans et schémas relatifs aux activités qui constituent des pressions pour l'environnement du territoire du Parc, l'Ae recommande d'intégrer, au-delà du texte des plans, la réalité observée en termes d'impacts, dans l'analyse des divergences potentielles.

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

2.2.1 État initial de l'environnement

L'état initial est structuré par milieux, naturel, physique (eau, énergie-climat, risques), humain (paysage, urbanisme, agriculture, sylviculture, patrimoine). Pour chaque thématique, il présente notamment les caractéristiques du territoire, les pressions sur l'environnement, dont celles liées au projet de charte, ainsi que l'évolution tendancielle en l'absence de charte, avant d'identifier les principaux enjeux. Le lien avec le diagnostic territorial, document réalisé en amont du projet de charte et joint au dossier, n'est pas explicité. Les éléments présentés correspondent cependant à ceux du diagnostic qui, structuré différemment, porte d'une part sur les patrimoines, en particulier les milieux naturels en décrivant les pressions qu'ils subissent, d'autre part sur les ressources, l'énergie et les activités économiques. À noter également que la charte comporte certains éléments descriptifs précis, que le rapport d'évaluation environnementale ne reproduit pas (tout particulièrement, les "grands types paysagers" du Parc).

La présentation par thématique fait apparaître que 55 % de la surface du territoire est forestière et 34 % agricole, soit une proportion inversée par rapport à celle de la région, le plateau ayant été significativement planté au XX^{ème} siècle. Cette présentation ne donne cependant pas de vision globale de la répartition de l'occupation du sol et de son évolution, notamment pour ce qui est de la part des surfaces en herbe, des landes et des tourbières et ne rend pas compte de la progression de l'urbanisation, que souligne par ailleurs le rapport (surface urbanisée par habitant

¹⁶ « Il faut rester vigilant à ce que la demande forte en bois énergie n'entraîne pas des coupes rases excessives et injustifiées au regard de la qualité des peuplements et des enjeux du territoire »

¹⁷ « Il est fait mention de poursuivre la réalisation de schéma de développement de voiries et d'équipements forestiers et d'animation de plans de développement de massif qui permettent de répondre, dans de bonnes conditions, à l'exploitation croissante des massifs forestiers. C'est en cohérence avec la mesure 23 [...]. La mesure 22 du projet de charte de Parc "Préserver et gérer la ressource forestière et son environnement" prévoit la valorisation des peuplements feuillus (bois d'œuvre) dans la perspective d'en assurer la pérennité (limitation des coupes rases qui sont suivies de transformation en résineux). La directive régionale d'aménagement forestier et le schéma régional d'aménagement forestier mentionnent quant à eux une plus forte mobilisation en réponse à la demande, en particulier du bois énergie, sans exclure la transformation ».

de 1 600 m² et en progression). Le dossier évoque néanmoins, à différents endroits, l'érosion de la proportion des surfaces agricoles, de landes, de tourbières et autres zones humides¹⁸.

L'analyse de l'état initial fournit une évaluation des puits de carbone (1 100 000 tonnes équivalent CO₂) compte tenu de l'étendue des zones naturelles et agricoles, et des émissions de gaz à effet de serre au sein du Parc (567 000 tonnes équivalent CO₂).

L'Ae recommande de fournir des chiffres relatifs à l'évolution de la surface des différents types d'espaces dans le territoire du Parc et, corrélativement, de celle des puits de carbone.

En particulier, il serait utile de disposer de données plus précises concernant les surfaces forestières, la récolte de bois d'œuvre et de bois pour un usage énergétique, l'évolution des peuplements de feuillus autochtones et des peuplements de résineux, les défrichements et les boisements, l'exploitation du bois représentant probablement l'une des activités – et en conséquence des pressions – la plus dynamique et la plus visible dans le paysage. Il serait également utile de disposer d'informations sur les flux de bois entre le territoire du Parc et l'extérieur, les unités de transformation étant situées à l'extérieur du parc, certaines en périphérie immédiate¹⁹.

L'Ae recommande de fournir des données quantitatives et qualitatives plus précises concernant la récolte, la destination et l'utilisation du bois, et les conséquences en termes de surfaces exploitées et plantées.

Font défaut également des éléments précis sur les surfaces agricoles, leur mode d'exploitation, la proportion de pâturages et de prairies, selon leur mode d'exploitation spécifique tel qu'il a été présenté aux rapporteurs (retournement périodique suivi d'une culture de sarrasin), en liaison avec la préservation de la biodiversité.

¹⁸ « Les dynamiques d'urbanisation sont faibles sur tout le territoire du Parc. Pour autant, celui-ci n'échappe pas aux phénomènes de périurbanisation (les environs d'Ussel, infrastructures et flux vers les bassins d'emploi), d'étalement urbain, de dispersion de l'habitat. Le territoire est peu urbanisé mais peu économe en espace. Il n'est pas épargné par la banalisation des constructions nouvelles, notamment dans le cadre du développement de lotissements. Cette urbanisation se développe plutôt sur les franges du territoire ». La majorité des communes comprend plus de 34 % de résidences secondaires, contre 13 % en Limousin.

Citons par ailleurs : « La consommation irraisonnée de terres agricoles n'est pas tant le fait des grands centres urbanisés, qui sont sensibilisés à l'utilisation de l'espace que de départements qui ont de la place comme la Creuse ». (Emmanuel Hyst, président de la FNSAFER, conférence de presse annuelle, 30 mai 2017).

¹⁹ Le diagnostic territorial développe d'ailleurs sur cette question une approche curieuse, qui n'est heureusement pas reprise dans la charte, ni dans son évaluation environnementale : il produit en effet un bilan énergétique, basé principalement sur 670 000 MWh/an d'énergies fossiles importées et 130 000 MWh/an de bois valorisé localement. Il propose ensuite un "calcul de deuxième niveau - principe de l'oxydation immédiate" prenant en compte dans ce bilan la production de chaleur renouvelable correspondant à l'ensemble de la récolte de bois sur le territoire du parc, soit 2 326 000 MWh. Indépendamment du fait qu'un tel calcul ne prend pas en compte les consommations énergétiques liées au transport du bois, il peut induire un risque de double compte dans les bilans énergétiques et émissions de CO₂ des territoires exportateur et importateur.

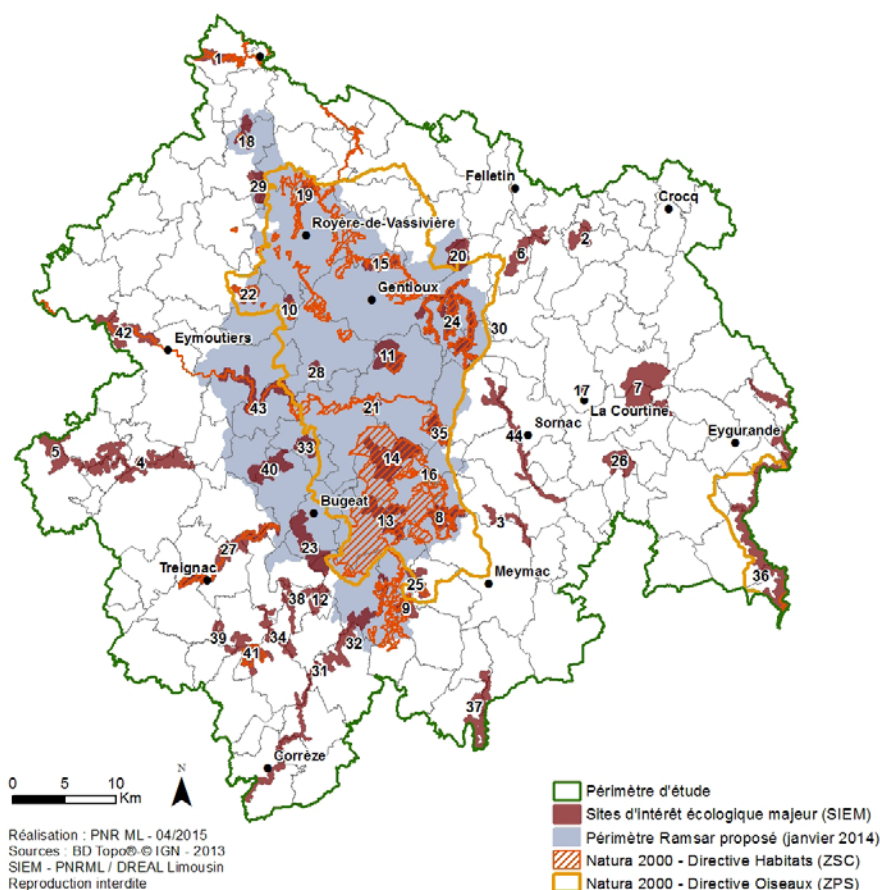


Figure 3 : "Territoires riches en biodiversité". Source : étude d'impact. Chaque chiffre correspond à un SIEM défini dans le dossier

Vingt pour cent du territoire (71 905 ha) sont couverts par 14 sites Natura 2000 (2 ZPS et 12 ZSC)²⁰. Sont également présentes des ZNIEFF de type I (15 200 ha ; 113 sites) et des ZNIEFF de type II (49 633 ha ; 22 sites)²¹. 352 ha sont gérés par le conservatoire des espaces lacustres et rivages et du littoral, 1 500 ha par le conservatoire des espaces naturels du Limousin (1 500 ha).

Ces surfaces concernent principalement des mosaïques d'habitats, en particulier des complexes de landes sèches et tourbeuses, des tourbières, des dalles rocheuses, etc... Les espèces animales les plus emblématiques du PNR sont la Loutre d'Europe, emblème du Parc, et présente partout, ainsi que le Campagnol amphibie, la Moule perlière, le Chabot, la Lamproie de Planer, l'Azuré des mouillères, le Pique-prune, le Circaète Jean-Le-Blanc... Le dossier ajoute, pour la Pie-grèche grise, que le territoire du Parc « *semble bien être le dernier bastion régional de l'espèce* ». Par ailleurs, le bassin de la Dordogne a été désigné en juillet 2012 par l'Unesco comme réserve mondiale de biosphère.

²⁰ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

²¹ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

Les enjeux liés à l'eau sont rapidement décrits – le diagnostic territorial étant significativement plus complet sur ce point. Les informations concernant l'eau potable mériteraient d'être actualisées (par exemple, pour ce qui concerne la protection des captages²² et le respect de leurs prescriptions ou encore la potabilité, les eaux captées étant très peu minéralisées).

De façon peu cohérente, une annexe intitulée "Statut des espèces exotiques envahissantes dans le Parc" semble avoir été ajoutée dans la dernière version de la charte (et pas dans le rapport d'évaluation environnementale), mais elle ne fait pas référence à l'Écrevisse de Louisiane, mentionnée dans le diagnostic territorial, et dont l'ensemble des interlocuteurs rencontrés lors de la visite des rapporteurs ont confirmé l'omniprésence, ce qui expliquerait l'état de conservation défavorable de l'Écrevisse à pieds blancs, signalé dans les inventaires patrimoniaux.

L'Ae recommande de décrire, outre leur liste, les principaux enjeux qui concernent les espèces exotiques envahissantes dans le territoire du Parc, susceptibles de justifier des mesures de prévention ou d'intervention.

Il est fait référence à plusieurs reprises à un projet de labellisation d'un site Ramsar²³, sans autre précision sur son état d'avancement.

L'Ae recommande de rappeler l'état d'avancement de la procédure de labellisation du site Ramsar, y compris le résultat des consultations engagées, et d'en rappeler la portée.

La plupart des étendues d'eau sont des retenues de grands barrages ou des étangs artificiels, utilisés principalement pour la pêche ou à des fins touristiques. Le lac de Vassivière et la retenue de Bort-les-orgues ne sont mentionnés dans ce volet du rapport que pour signaler que les communes concernées sont soumises à la loi Littoral, de même que le relief n'est évoqué que pour signaler que les communes sont soumises à la loi Montagne²⁴. La gestion du lac de Vassivière et celle du Parc sont restées historiquement cloisonnées²⁵. Il serait utile néanmoins d'explicitier les caractéristiques spécifiques du lac de Vassivière et de son environnement (urbanisation, fréquentation touristique, caractéristiques environnementales...) qui tranchent singulièrement avec le reste du Parc.

En matière énergétique, le territoire du PNR comporte peu d'installations de production (un parc éolien, plusieurs toitures équipées de cellules photovoltaïques...). Les rapporteurs ont été informés de quelques projets susceptibles d'être implantés à l'intérieur du PNR (projets éoliens notamment). La liste des principaux projets connus de production d'énergie renouvelable et celle des filières correspondantes (cf. transformation du bois, notamment) mériteraient d'être mentionnées.

Les questions relatives aux impacts pour la santé humaine sont peu décrites, à l'image de l'analyse de l'articulation de la charte avec le plan régional santé environnement. Il est en particulier surprenant que la question des émissions naturelles ou naturelles renforcées²⁶ de radon soit peu

²² Selon l'agence régionale de la santé, 90 % des captages bénéficieraient d'une déclaration d'utilité publique, ce qui correspond à la valeur cible à 10 ans d'un des indicateurs de la mesure 15.

²³ Convention relative aux zones humides d'importance internationale signée à Ramsar, en Iran, en 1971

²⁴ D'autres informations concernant le lac de Vassivière sont réparties dans de nombreux volets du dossier (diagnostic territorial, mais aussi page 42 et en annexe de la Charte).

²⁵ La région (Limousin, aujourd'hui Nouvelle Aquitaine) a décidé depuis quelques années de promouvoir la mise en cohérence de la gestion des deux sites.

²⁶ Quelques sites d'anciennes mines d'uranium sont présents dans le territoire du parc

documentée, ce qui ne permet pas de qualifier correctement l'enjeu, ni les éventuelles pressions sur l'environnement. Ceci alors que la charte prévoit des mesures en faveur du patrimoine bâti²⁷, principalement à des fins paysagères et énergétiques, qui pourraient être en contradiction avec des actions de prévention du radon.

2.2.2 Les perspectives d'évolution du territoire sans le PNR

L'évolution tendancielle en l'absence de charte est très succinctement décrite pour chacune des différentes thématiques entrant dans l'état initial, en inventoriant surtout les actions qui ne seront pas conduites en l'absence de charte du parc, mais sans envisager l'évolution du territoire elle-même.

Ces éclairages ne permettent pas de dégager une vision d'ensemble du territoire « sans le parc » qui permettrait d'apprécier les perspectives de valeur ajoutée liée au PNR. Or ces informations peuvent être déduites de façon plus illustrative du prolongement des tendances décrites dans l'évaluation de la première charte et dans le diagnostic territorial qui analyse, pour chacun des enjeux, les "atouts", les "faiblesses", les "opportunités" et les "menaces". Les échanges entre les rapporteurs et les parties prenantes ont notamment fourni plusieurs exemples concrets qui pourraient conforter l'argumentation en faveur du renouvellement de la charte par la mise en évidence de l'action positive du parc face à la déprise agricole, à la disparition de surfaces de zones humides et au boisement d'espaces naturels, au risque d'un déséquilibre des filières sylvicoles qui pourrait résulter de l'intensification de la production de bois destiné à des usages énergétiques à l'extérieur du Parc...

Afin d'éclairer le choix des orientations et des priorités de la charte, l'Ae recommande que le rapport d'évaluation environnementale esquisse pour les enjeux majeurs une évolution des caractéristiques du territoire en l'absence de Parc.

2.3 Exposé des motifs pour lesquels le projet de charte du PNR a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées

Le contenu de la charte veille à répondre aux recommandations de l'évaluation de la charte 2004-2016, en particulier celles d'ajuster, sauf dans quelques cas, l'ambition aux moyens financiers et de préciser et hiérarchiser les orientations. Selon le rapport d'évaluation environnementale, les ateliers de concertation avec les partenaires du parc et la population ont, en amont des orientations, conduit à ajouter aux enjeux environnementaux un nouvel enjeu, « *la valorisation des potentiels d'activité des territoires pour une économie viable* », sans pour autant l'opposer à la conservation des patrimoines », en faisant référence à l'énoncé des missions des parcs dans le code de l'environnement « *contribuer au développement économique...* »²⁸.

²⁷ Le syndicat mixte s'était particulièrement investi sur ces actions dans la charte précédente. La nouvelle charte prévoit une action plus indirecte.

²⁸ Le dossier porte néanmoins la trace d'hésitations sur cette question, car il évoque, à des endroits différents, 8 ou 9 enjeux, 8 ou 9 mesures phares. Dans ce volet du rapport environnemental, il ne représente finalement que 8 orientations dans le graphique qui récapitule de quelle façon la charte est passée des huit orientations du projet stratégique de la première charte aux orientations du projet.

C'est pour mieux prendre en compte certains enjeux environnementaux, qu'ont été ajoutées des mesures en faveur d'un urbanisme durable, de la mise en œuvre d'actions concrètes en faveur des continuités écologiques, du renforcement de la préoccupation énergie-climat, de la promotion de nouvelles mobilités et de l'amélioration des connaissances. D'autres problématiques ont été écartées et prises en charge par d'autres acteurs que le Parc (déchets, infrastructures numériques, logement, services à la population...).

L'évaluation de la première charte et les avis sur les avant-projets de nouvelle charte avaient rappelé la nécessité de hiérarchiser les orientations et les mesures. Le projet de charte apporte plusieurs réponses (nombre limité de mesures, identification de mesures phares...). Chacune des neuf mesures phares est placée en regard du ou des enjeux auxquels elle apporte une réponse, et une justification en est donnée. Cet effort de hiérarchisation est également décliné dans plusieurs mesures : choix des SIEM et des SIEP et orientations les concernant, mesures concernant la circulation des véhicules à moteur, choix d'indicateurs....

Dans l'ensemble, les évolutions apportées et le cheminement sur lequel s'appuie le raisonnement sont cohérents et reposent explicitement sur les points faibles recensés dans le diagnostic. En dépit des évolutions récentes importantes, qui auraient pu conduire à remettre en cause le processus de renouvellement (longueur de la procédure qui a conduit à la perte du label, changement de président et de directeur, évolutions de la charte et de son évaluation environnementale), ce cheminement traduit une certaine stabilité de l'action du parc et une vision partagée par l'ensemble des parties prenantes.

Les choix proposés dans la charte s'appuient donc sur une analyse, notamment environnementale, que l'Ae estime dans l'ensemble pertinente. Néanmoins, certains de ces choix pourront apparaître, pour certains, extrêmement ambitieux à la lumière de la capacité du syndicat mixte et des autres acteurs à atteindre les objectifs qu'ils se fixent et, pour d'autres, insuffisamment précis ou engageants, alors même que les enjeux qu'ils concernent sont importants pour le Parc – voir discussion au § 3 de cet avis. C'est ce qui rend d'autant plus importante l'appréciation proportionnée des enjeux et des pressions recommandée plus haut.

2.4 Analyse des effets probables de la mise en œuvre du projet de charte sur l'environnement, et mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts

L'évaluation environnementale présente dans un tableau complet le résultat de l'analyse des impacts de la charte et des mesures, par le croisement des effets de chacune des 38 mesures pour les 11 enjeux qu'elle retient (y compris les enjeux non environnementaux). Cette analyse n'identifie pas d'impact négatif, mais identifie 21 cas d'« *impacts négatifs possibles, mais maîtrisables* » : le tableau comporte alors un commentaire qui décrit assez finement les risques de conflit entre les différents enjeux, et des propositions de mesures. Il mentionne également des points de vigilance, définis comme « *impact négatif pouvant apparaître selon les modalités de mise en œuvre* », qui nuancent des cases d'impacts positifs, directs ou indirects, ou neutres.

Les principaux impacts négatifs possibles sur l'environnement sont attribués à l'orientation « devenir un territoire à énergie positive » (7)²⁹ et à l'orientation « stimuler la production et la valorisation des ressources locales » (6), principalement pour cette dernière orientation du fait de la mesure « renforcer la mise en tourisme des atouts patrimoniaux ». Ils concerneraient majoritairement les impacts sur les milieux naturels et, dans une moindre mesure, les milieux physiques. Selon le rapport, les impacts négatifs possibles pour l'enjeu "milieu humain/occupation de l'espace"³⁰ concerneraient principalement des enjeux non environnementaux (la sylviculture, notamment, du fait par exemple de la réduction des surfaces forestières potentielles, liée à la préservation d'autres milieux patrimoniaux, du paysage ou de l'activité agricole).

L'analyse apparaît dans l'ensemble satisfaisante. Tout comme l'analyse de l'articulation avec les autres plans programmes, elle mériterait, dans certains cas, d'être pondérée par la portée réelle des différentes pressions, qui résulteront des mesures prévues par la charte. Elle fournit donc, dans l'absolu, une bonne grille d'analyse des mesures envisagées par la charte vis-à-vis des différents enjeux environnementaux, mais la qualification des enjeux et la proportionnalité des mesures éventuelles d'évitement, de réduction et de compensation pourraient être appréciées plus finement, ce qui permettrait de renforcer la hiérarchisation de certaines mesures³¹ et d'adapter le corpus d'indicateurs, dont certains seront discutés plus loin.

Par exemple, la question de la dissémination des espèces exotiques envahissantes est abordée d'une façon insuffisamment spécifique : la mesure 5 (« *intégrer des pratiques favorables aux espèces sensibles dans la gestion de la nature "ordinaire"* ») vise en particulier à « *contenir la progression des espèces invasives* » et, à ce titre, à initier et coordonner des actions de destruction pour des espèces dont l'éradication s'avère encore possible. L'évaluation environnementale identifie bien cette dissémination comme risque d'impact négatif de la restauration et du confortement des continuités écologiques. Mais, outre que ces références concernent exclusivement les milieux terrestres, aucune mesure de prévention ne semble actuellement prévue.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation environnementale comporte une évaluation des incidences sur le réseau Natura 2000.

Les données de ce volet ne sont pas rigoureusement identiques à celle du reste du rapport d'évaluation environnementale³². La ZPS "Plateau de Millevaches" (FR7412003) est la plus vaste, l'autre ZPS est celle des "Gorges de la Dordogne" (FR7412001), site dont seulement 9 % est dans le territoire du Parc. La plupart des ZSC sont des sites de dimension plus réduite, les plus importants étant les "Landes et zones humides de la Haute-Vézère" (FR7401105), au sein de la ZPS, la "Vallée du Thaurion et affluents" (FR7401146), extrémité nord du Parc concernée par son extension, la

²⁹ Incluant la filière bois-énergie, selon les commentaires du tableau.

³⁰ Cette dénomination regroupe le paysage, l'urbanisme, l'agriculture, la sylviculture, le patrimoine culturel, le tourisme et les activités de loisirs. Ces impacts négatifs concernent exclusivement la sylviculture, le paysage et le patrimoine culturel.

³¹ Parmi les exemples possibles : les véhicules à moteur sont peu nombreux. Seule la pratique hors piste semble présenter des risques ponctuels pour les milieux naturels. La Charte comporte une liste de 16 sites d'intervention prioritaire (nouveaux arrêtés municipaux, mesures de contrôle de l'effectivité des réglementations existantes). Même à l'échéance de la charte, on pourrait s'interroger sur le nombre des priorités retenues, compte tenu d'un nombre plus faible de points de vigilance identifiés, ou sur leur cohérence (par exemple vis-à-vis des sites Natura 2000 - voir § 2.5 juste après).

³² Par exemple, ce volet mentionne 69 855 ha de ZPS et 84 361 ha de ZSC.

"Haute-Vallée de la Vienne" (FR7401148) et la "Haute-Vallée de la Gioune" (FR7401128). Les espèces concernées par les différents documents d'objectifs (DOCOB) et les objectifs correspondants sont listés.

Outre les incohérences entre certains chiffres, le préfet de la Creuse mentionne dans sa contribution plusieurs autres imprécisions (espèces oubliées ou, au contraire, non présentes), de portée minime néanmoins, pouvant être liées à un défaut d'actualisation du dossier pour les différents sites. La même contribution souligne d'ailleurs que la lecture des tableaux de mise en regard des orientations du DOCOB avec le projet de charte démontre que certaines mesures du projet de charte sont identiques à celles prévues par les DOCOB, même si, comme le rappelle le dossier *"le projet de charte du parc ne consacre pas de mesures dédiées à Natura 2000"*.

Faute d'une traduction précise à une échelle cartographique fine, il est globalement difficile de comprendre comment s'articule le projet de charte, ses mesures notamment, avec les enjeux couverts par les objectifs des sites Natura 2000. En particulier, plusieurs questions peuvent se poser en ce qui concerne la délimitation des SIEM et des SIEP (et la cohérence avec les périmètres des sites Natura 2000, les ZSC notamment) ou la portée des mesures, dans les cas où ces mesures sont différentes entre la charte et le DOCOB³³. Une analyse plus fine serait opportune, au moins autant dans l'intérêt de la hiérarchisation des mesures de la charte que pour l'appréciation de ses incidences pour les sites Natura 2000. Par exemple, des mesures différentes dans un site Natura 2000, selon qu'elles sont mises en œuvre dans un SIEM ou un SIEP, ou en dehors, pourraient contribuer à reporter les pressions sur la partie du site Natura 2000 non couverte par le SIEM ou le SIEP.

L'Ae recommande de présenter une analyse croisée des sites Natura 2000 avec les SIEM et les SIEP pour pouvoir apprécier la cohérence des mesures et des priorités retenues, ainsi que la contribution pratique de ces sites à l'état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000.

Après avoir rappelé plusieurs mesures de la charte, correspondant à des objectifs également retenus dans les DOCOB, l'étude d'incidence Natura 2000 désigne quelques mesures de la charte susceptibles de générer des impacts négatifs sur les sites et décrit les mesures d'évitement ou de réduction qu'elle propose. Sans que l'évaluation des incidences Natura 2000 l'explique, les mesures analysées semblent correspondre à celles recensées par l'évaluation environnementale comme susceptibles de présenter des impacts négatifs possibles sur les sites Natura 2000. L'Ae estime qu'une telle analyse serait justifiée aussi pour les mesures pour lesquelles des points de vigilance pour les sites Natura 2000 ont été signalés. La conclusion de l'évaluation des incidences de la charte de parc identifie correctement les principaux risques pour les sites Natura 2000 et l'absence d'incidences significatives, en l'état actuel des pressions et compte tenu des mesures d'évitement et de réduction prévues. L'encadré final de conclusion mériterait cependant d'être nuancé par une mention de la nécessaire vigilance vis-à-vis de l'évolution des pressions.

³³ La figure 3 ci-dessus montre que de nombreuses ZSC ne sont pas concernées par des SIEM, ce qui soulève au moins autant de questions sur l'attention qui leur sera portée que sur les outils (mesures agroenvironnementales, par exemple) qui pourront être mobilisées en faveur des SIEM hors ZSC.

2.6 *Suivi de la charte*

En application de l'article R. 333-3 du code de l'environnement, le projet de charte de PNR comporte, aussitôt après l'introduction, un tableau récapitulatif de suivi-évaluation des orientations de la charte. Un indicateur de résultat est défini pour chaque enjeu, y compris les enjeux non spécifiquement environnementaux, et précise la correspondance avec les mesures concernées et leur liste d'indicateurs. Alors que les indicateurs de chaque mesure sont le plus souvent renseignés pour 2015, 2020, 2025 et 2030, ce n'est pas le cas des indicateurs entrant dans le suivi évaluatif de la charte.

L'Ae recommande de renseigner chaque indicateur de résultat du tableau récapitulatif par sa valeur de référence et une valeur cible à l'échéance de la charte, ainsi qu'au moins une valeur intermédiaire.

La fréquence et les modalités du suivi sont indiquées. L'Ae rappelle par ailleurs qu'une finalité du dispositif de suivi requis par le code de l'environnement est de pouvoir constater, s'il y a lieu, un écart entre les réalisations et les indicateurs de la charte et, si nécessaire, d'adapter les mesures ou d'en prévoir de nouvelles. Ce pourrait être le cas, notamment, pour la question de la circulation des véhicules à moteur.

L'Ae recommande, de prévoir la possibilité de réajuster, si nécessaire, les mesures de la charte, en cas de risque de non-atteinte des objectifs qu'elle se fixe.

2.7 *Le résumé non technique*

Le résumé non technique, intégré au début du rapport, est bref (10 pages), mais fidèle au contenu de l'évaluation environnementale. Il présente pour chaque axe les orientations et l'intitulé des mesures sans les détailler. L'articulation avec les principaux schémas fait l'objet d'un tableau récapitulatif des conclusions. Un autre tableau met en regard les sensibilités, pressions et enjeux qui en découlent pour chacune des composantes environnementales présentées dans l'état initial du rapport. Comme pour le reste de l'évaluation environnementale, le résumé non technique porte sur d'autres enjeux que les seuls enjeux environnementaux. Il pourrait en outre être amélioré en l'illustrant à partir de quelques documents cartographiques issus de la charte.

L'Ae recommande de cibler le résumé non technique de l'évaluation environnementale sur les enjeux environnementaux, de prendre en compte les autres recommandations de cet avis, et d'intégrer les éléments cartographiques les plus utiles pour le public.

3 **Prise en compte de l'environnement par la charte du PNR**

L'Ae apprécie particulièrement l'effort de hiérarchisation qui a été conduit par le Parc, à la lumière des constats formulés dans l'évaluation de la charte précédente et des avis intermédiaires sur les projets antérieurs : la traduction en est visible notamment dans le choix de mesures phares et l'identification d'indicateurs concrets. Les principales remarques de l'Ae dans cette partie portent en conséquence sur l'équilibre auquel l'élaboration du projet de charte a abouti. L'analyse conduit dans certains cas à considérer que certains enjeux semblent insuffisamment pris en compte ou que certaines ambitions devraient être réévaluées, ou encore que les moyens d'atteindre les

ambitions affichées pour d'autres (pour l'eau et la forêt notamment), ainsi que les engagements des partenaires concernés, mériteraient d'être précisés.

3.1 Mise en œuvre et dispositions organisationnelles

Comme le souligne la charte, la gouvernance est un enjeu majeur pour l'atteinte de ses objectifs. Le bilan de la charte précédente recommandait en particulier que le parc amplifie son action d'animation des partenaires du syndicat mixte et réduise son implication dans la maîtrise d'ouvrage directe de certaines mesures.

Le Parc s'appuie sur de nombreuses instances consultatives, dont le conseil de valorisation de l'espace rural de Millevaches (CVERM), décrit comme le principal espace d'échanges avec les acteurs socio-professionnels, et le conseil scientifique. La charte prévoit aussi un comité territorial de l'eau, en vue de favoriser les échanges d'expériences entre les nombreux acteurs de l'eau des différents bassins, compte tenu de la disparité des actions en cours.

La charte prévoit en outre un grand nombre de conventions à établir entre le Parc et ses partenaires. L'Ae s'interroge sur la capacité du syndicat mixte à élaborer l'ensemble de ces conventions et en assurer un suivi efficace dans la durée³⁴, ce qui pourrait justifier d'identifier quelques partenariats stratégiques pour la mise en œuvre des objectifs du Parc.

Ainsi, on peut s'interroger sur l'implication de certains partenaires, mentionnés dans certaines actions, dont la contribution aux objectifs de la charte paraît *a priori* potentiellement importante, sans qu'apparaisse d'engagements clairs de leur part :

- les mesures de la charte apparaissent particulièrement ambitieuses pour l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau et des milieux associés (mesure phare 14), notamment la suppression de 50 ouvrages transversaux, la restauration de 400 à 500 ha de zones humides et de 100 kilomètres de linéaires de cours d'eau tous les cinq ans.

Le bassin de la Vienne dispose de structures et de contrats de gestion, ce qui n'est pas encore le cas des différentes rivières du bassin de la Dordogne. Les contributions de l'établissement public territorial de bassin de la Dordogne et de l'Agence de l'eau Adour-Garonne, apparaissent pourtant déterminantes vis-à-vis de cette tête de leur bassin, sans se limiter à la vallée du Chavanon, en limite orientale du Parc, la seule à être couverte par un contrat ;

- à la demande de la Région, le Syndicat mixte du lac de Vassivière a engagé la révision de ses modes de gestion et envisage une meilleure articulation et une mise en cohérence de ses orientations avec le Parc. La charte comporte, dans son annexe 9, un nouveau projet de convention qui définit des principes généraux. Il apparaît aujourd'hui encore prématuré de définir plus précisément des axes de coopération éventuelle. Il serait néanmoins utile que le Parc précise ses attentes pour les différents enjeux de la charte ;

- le rôle des acteurs de la forêt et du bois apparaît crucial pour la réussite de la mesure phare 22. Le syndicat mixte porte et anime une charte forestière qui réunit l'ensemble des acteurs. L'Ae ne peut qu'encourager l'implication forte de tous les partenaires identifiés dans la charte. Alors que le CRPF du Limousin a porté un plan de développement de massif (PDM) expérimental en faveur de la

³⁴ L'évaluation de la première charte a d'ailleurs souligné que, sur la période antérieure, peu de conventions avaient été conclues, sans en avoir assuré un suivi régulier (cf. Pays, Syndicat mixte de Vassivière).

Chouette de Tengmalm entre 2012 et 2014, le CRPF et l'ONF apparaissent dans la charte plus en retrait ;

– le camp militaire de la Courtine est situé, dans son intégralité, dans le Parc. Ce site, vaste espace naturel de plus de 6 000 ha relevant du ministère de La Défense et accueillant une forte densité de réservoirs de biodiversité forestière, est peu abordé, alors que la cartographie des zonages fait apparaître que plus de la moitié de son territoire serait gérée par le conservatoire d'espaces naturels du Limousin, avec lequel un projet de convention qui figure en annexe de la charte a été établi.

Une mention a été ajoutée dans la charte en application d'une circulaire du 4 mai 2012 : « *Le ministère de la Défense s'engage à prendre en compte, autant que possible, les dispositions de la charte. Ces dispositions ne peuvent toutefois pas conduire à remettre en cause l'activité et le fonctionnement d'une installation ou d'un projet de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement répondant à un impératif de défense nationale et plus généralement l'exécution de la politique de défense, telle que définie par les dispositions de l'article L.1142-1 du code de la défense* ». Il a été indiqué aux rapporteurs qu'un premier contact a été établi. Il ne semble pas avoir, pour l'instant, connu de traduction concrète.

L'Ae recommande d'identifier, parmi les conventions à établir, celles qui apparaissent déterminantes pour la bonne réalisation des mesures de la charte, tout particulièrement des mesures phares, notamment pour y inscrire des engagements clairs de tous les partenaires , y compris non signataires de la charte.

L'Ae recommande au Parc de porter à la connaissance du syndicat mixte du lac de Vassivière et du camp militaire de La Courtine la déclinaison des mesures de la charte qui concerne leur territoire.

3.2 Organisation de l'espace

La mesure phare répondant au nouvel enjeu affiché en matière d'urbanisme (mesure 12) (« *développer un urbanisme au service de la qualité de vie* ») prévoit plusieurs dispositions³⁵ visant plusieurs sous-objectifs : « *préserver les réservoirs de biodiversité et corridors* », « *limiter la consommation de l'espace et préserver les surfaces agricoles* », « *respecter les éléments caractéristiques du paysage* »... La charte prévoit que les communes et les intercommunalités s'engagent à organiser l'urbanisme sur leur territoire, par l'élaboration de documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux, à associer le syndicat mixte et, comme le prévoit l'article L.333-1 V du code de l'environnement, à s'assurer de leur compatibilité avec la charte du Parc. La mesure 12 cible deux indicateurs de moyens (nombre de documents d'urbanisme et d'opérations "habiter mieux les bourgs"), sans pour autant fixer d'objectif chiffré pour l'atteinte des différents sous-objectifs, par exemple en termes de maîtrise de la consommation d'espace.

Dans un contexte où la charte du PNR est l'un des seuls documents, comportant des orientations territoriales précises avec lequel les documents d'urbanisme doivent être compatibles, et porte, sur un territoire cohérent, des enjeux stratégiques pour son avenir, leur traduction reste pour l'instant trop imprécise pour pouvoir être interprétée aisément lors de l'élaboration de ces documents et garantir qu'à l'échéance de la charte, les objectifs correspondants seront bien

³⁵ Réaliser des opérations d'aménagement de bourgs, inciter et accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de documents d'urbanisme et de planification respectant les orientations de la charte, sensibiliser et informer les élus à l'intégration dans les documents d'urbanisme des enjeux du paysage, de l'aménagement du territoire,

atteints. Ceci vaut particulièrement pour la « *préservation d'un haut niveau de richesse des milieux et des espèces* » (indicateur : « *maintien des surfaces d'habitats naturels patrimoniaux identifiés dans les notices* ») ou pour la consommation d'espace. L'articulation et les synergies possibles de la maîtrise des extensions urbaines avec d'autres mesures, par exemple avec la rénovation du patrimoine bâti (mesure 17), ne sont en outre pas toujours explicite.

Dans le même esprit, les mesures en relation avec l'orientation "*Stimuler la production et la valorisation des ressources locales*" soulève indirectement la question de l'équilibre entre les espaces urbanisés, agricoles, forestiers et naturels, et en conséquence celle d'une vision globale, orientant les secteurs propices à chacune des activités, que seule la charte peut porter sur un territoire aussi large. Notamment, les mesures 22 et 23 promeuvent une gestion partenariale et des itinéraires sylvicoles durables, et reposent sur l'animation par le syndicat mixte de la charte forestière du parc. Néanmoins, au vu de l'évolution du territoire au cours du siècle dernier, la nature des boisements et reboisements ne semble pas s'être toujours inscrite dans des objectifs de préservation des milieux et des paysages, en dépit, par exemple pour la période plus récente, de l'incitation par le Parc à la plantation d'essences en mélange, financée par la Région dans le cadre d'Opérations d'amélioration foncière environnementale (OPAFE). La charte prévoit notamment que les modes d'exploitation forestière (mesure 22) développent des alternatives à la coupe rase, pour l'instant sans orientation plus incitative.

Associées à l'un des objectifs de la mesure 4 : « *Maintenir et pérenniser les réservoirs de biodiversité forestiers feuillus et améliorer les corridors forestiers* », de telles orientations devraient conduire à caractériser les milieux dans lesquels des boisements devraient être évités. La cartographie de la « Trame verte et bleue » figurant en cartouche sur le plan de Parc est à son échelle potentiellement ambiguë, car elle semble en certains points promouvoir la restauration de continuités forestières dans des landes ou tourbières. C'est bien à l'échelle des documents d'urbanisme que la superposition apparente de la trame des milieux boisés et de la trame des milieux ouverts doit être évitée³⁶.

L'Ae recommande de préciser dans la charte les orientations à prendre en compte dans les documents d'urbanisme en termes d'occupation de l'espace, en vue d'atteindre les résultats visés à l'échéance de la charte, notamment en termes de maîtrise de l'urbanisation, d'évolution des surfaces naturelles et agricoles, de structuration de la trame verte et de répartition des boisements feuillus et résineux.

3.3 Énergie

La charte affiche l'intention du parc de devenir un territoire à énergie positive à l'échéance de 2050. Le diagnostic territorial et l'analyse de l'état initial du rapport d'évaluation environnementale mentionnent clairement que le territoire est pour l'instant fortement déficitaire et dépendant des énergies fossiles. La mesure 29 prévoit des mesures d'économie d'énergie, non quantifiées. La mesure 30 traite de la production d'énergies renouvelables sans aborder concrètement d'objectifs

³⁶ La trame des milieux boisés fait écho à la trame de celles des ONTVB et du SRCE. La trame des milieux ouverts (landes sèches et pelouses) fait écho à la trame des milieux secs et/ou thermophiles et/ou rocheux et ses composantes du SRCE et à la trame nationale des milieux ouverts.

Le seul indicateur de la mesure 2 ne prévoit en outre que "*le suivi de l'évolution du nombre de communes ayant intégré la TVB dans leurs documents de planification*" : on s'attendrait ici à des cibles plus précises concernant les différentes composantes de cette trame.

à atteindre ni, *a fortiori*, leur localisation sur le territoire du Parc. L'analyse de l'articulation de la charte avec le schéma régional climat air énergie³⁷ n'a pas conduit à une déclinaison territorialisée de ce schéma à l'échelle du Parc.

Comme indiqué dans la partie 2, la question des énergies renouvelables apparaît le plus souvent comme une des pressions qui induisent des impacts négatifs possibles : la charte comporte page 77 une carte qui superpose les zonages du schéma régional éolien (qui a été annulé) avec celui des SIEM et des SIEP : les SIEM n'ayant pas, selon la charte, vocation à accueillir la construction d'éoliennes et de centrales photovoltaïques³⁸, seul le niveau de contrainte à l'implantation d'éoliennes dans les SIEP y est identifiable ; de même, les perspectives éventuelles en termes d'hydroélectricité apparaissent peu compatibles avec les mesures de restauration de la trame bleue. La charte en reste donc à ce constat, sans introduire d'orientation précise, avec le risque de projets présentés et instruits "au fil de l'eau". Le caractère imprécis de telles orientations ne peut conduire à leur prise en compte dans les documents d'urbanisme.

L'Ae recommande au Parc de décliner des orientations cohérentes avec son intention de devenir un territoire à énergie positive à l'horizon 2050, en termes d'objectifs à atteindre à long terme (économies d'énergie, production par type d'énergie renouvelable) et, dans la mesure du possible en termes de localisation préférentielle des installations de production sur le territoire du Parc, notamment en cohérence avec ses mesures de préservation des paysages.

3.4 Paysage

La caractérisation des paysages du territoire est complète. La charte prévoit deux mesures pour approfondir et partager la connaissance du paysage et pour retrouver la lisibilité et préserver la qualité des paysages et plusieurs indicateurs associés. Ils concernent notamment l'intention :

- d'ouvrir, par des défrichements, des points de vue sur les grands paysages et de faire évoluer les pratiques sylvicoles,
- de valoriser la qualité paysagère des itinéraires touristiques et de dégager et mettre en valeur des espaces naturels remarquables et de faire évoluer les pratiques sylvicoles,
- d'identifier et de requalifier des points noirs paysagers.

Toutes ces orientations apparaissent pertinentes et la démarche participative, qui a accompagné la délimitation des SIEP et a mis le paysage au cœur d'une démarche de projet pour les territoires concernés, est intéressante³⁹ en ce qu'elle favorise l'appropriation des enjeux environnementaux et donc leur prise en compte par les parties prenantes du territoire du Parc.

Néanmoins, la liste des points noirs apparaît imprécise (ce qui est cohérent avec l'enjeu d'un meilleur recensement), les pages 88 et 89 pouvant même laisser supposer qu'ils incluent les sites miniers uranifères et les carrières listés. Pour cette raison, l'indicateur du nombre de points noirs traités (20 % à 5 ans, 50 % à 10 ans, 100 % à 15 ans) apparaît pour l'instant difficile à apprécier. Par ailleurs, « *sauf cas exceptionnel à évaluer, les terres du Parc de Millevaches n'ont pas vocation*

³⁷ Annulé par la cour administrative de Bordeaux dans un arrêt du 12 janvier 2017 (14BX03365, 16BX00631)

³⁸ La charte signale « *depuis les années 2010, de nouveaux "objets", sans qu'une maîtrise publique soit avérée. Il s'agit d'implantations avec toitures photovoltaïques (essentiellement agricoles, de très grande surface et très mal intégrés pour certains), dont la prolifération récente, sous la pression des opérateurs privés, génère des impacts paysagers conséquents, non anticipés par les porteurs de projets* ».

³⁹ À l'instar des autres démarches participatives accompagnant nombre d'initiatives du parc

à recevoir de centrale photovoltaïques au sol » : sauf à préciser la notion de "terre" et de "centrale", cette orientation paraît extrêmement contraignante si elle devait être appliquée sur l'ensemble du territoire du Parc, et en revanche insuffisamment protectrice en ce qu'elle ne traite pas le cas des autres "structures" photovoltaïques, pourtant évoquée dans la charte comme d'ores et déjà problématique.

L'Ae recommande de préciser la définition des "points noirs paysagers" et les mesures et indicateurs les concernant en les mettant en rapport avec les enjeux paysagers du territoire.