



Autorité environnementale

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

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur la charte du Parc naturel régional (PNR)
du Morvan (Bourgogne-Franche-Comté)**

n°Ae : 2019-27

Avis délibéré n° 2019-27 adopté lors de la séance du 24 avril 2019

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 3 avril 2019 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la charte du Parc naturel régional (PNR) du Morvan.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Barbara Bour-Desprez, Pascal Douard, Christian Dubost, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Eric Vindimian, Annie Viu, Michel Vuillot, Véronique Wormser

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

Étaient absents : Marc Clément, Christine Jean,

N'a pas participé à la délibération, en application de l'article 9 du règlement intérieur de l'Ae : Sophie Fonquernie

* *

L'Ae a été saisie pour avis par la présidente de la Région Bourgogne-Franche-Comté, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 8 février 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 27 février 2019 :

- *les préfets des départements de Côte d'Or, de la Nièvre, de Saône-et-Loire et de l'Yonne, qui ont transmis des contributions respectivement le 1^{er} avril 2019, le 25 mars 2019, le 3 avril 2019 et le 27 mars 2019 ;*
- *le directeur général de l'Agence régionale de santé Bourgogne-Franche-Comté, qui a transmis une contribution en date du 10 avril 2019.*

Sur le rapport de Philippe Ledenvic et Bruno Lhuissier, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

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

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

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Cet avis porte sur le projet de révision de la charte du parc naturel régional (PNR) du Morvan, élaboré par le conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté et le syndicat mixte du parc. Son label a été renouvelé quatre fois depuis sa création en 1970. Le PNR du Morvan est le premier PNR qui applique la procédure prévue par la loi n°2016-1088, portant la durée de la charte à 15 ans.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la préservation de ses patrimoines naturel et bâti, riches et diversifiés ;
- la préservation des paysages et des sites ;
- la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, particulièrement s'agissant d'un territoire granitique situé en tête de deux bassins hydrographiques ;
- une plus grande diversité et une meilleure soutenabilité des pratiques sylvicoles, en particulier pour la préservation de la qualité des sols et des paysages ;
- la lutte contre le changement climatique et l'adaptation au changement climatique, ainsi que le développement des énergies renouvelables et la maîtrise de leurs impacts.

Plus globalement, l'attractivité du territoire et la dynamisation de son économie sont des moteurs importants pour une gestion environnementale équilibrée, afin de prévenir la dégradation des patrimoines ou encore la fermeture des espaces naturels ouverts. Ceci passe en particulier par le soutien aux activités agricoles, le développement maîtrisé des activités touristiques ou l'organisation des mobilités.

L'ensemble du dossier est de bonne qualité. Le diagnostic territorial témoigne, en particulier, d'une connaissance fine du territoire et des différents éléments de patrimoine du Parc. En revanche, l'Ae recommande de prendre plusieurs précautions juridiques dans la rédaction de certaines mesures.

Pour que puisse être mis en œuvre le pilotage stratégique adaptatif voulu par le Parc, l'Ae recommande, pour chacun des indicateurs du dispositif d'évaluation et de suivi, de définir des valeurs de référence en 2020, des valeurs cibles en 2035, ainsi que des valeurs cibles intermédiaires.

Plusieurs contributions reçues par l'Ae conduisent à penser que la formulation des engagements des partenaires du Parc n'est pas encore définitivement stabilisée, ce qui peut faire courir d'emblée un risque de non-effectivité des mesures de la charte. C'est tout particulièrement le cas pour la sylviculture, à la veille d'un effort sans précédent de mobilisation du bois des forêts morvandelles. Des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts sur les sols, les milieux naturels, en particulier les sites Natura 2000, l'eau et les paysages pourraient alors être nécessaires.

Les autres principales recommandations de l'Ae portent sur :

- la définition et la délimitation des zones importantes pour la conservation des espèces et les mesures spécifiques à prévoir pour la protection de ces zones ;
- la trajectoire de la transition énergétique à préciser (objectifs par secteur et par type d'énergie renouvelable) ;
- le traitement pour l'instant incomplet de plusieurs enjeux (consommation d'espace, sols, santé) et une approche territorialisée de certains autres (eau, circulation des véhicules à moteur) en cas d'impacts plus ciblés ;
- des compléments concernant les émissions de gaz à effet de serre (puits de carbone) et l'adaptation au changement climatique (indicateurs de suivi).

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

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur la révision de la charte du parc naturel régional (PNR) du Morvan, qui s'étend sur les quatre départements de l'ex-région Bourgogne, en vue du renouvellement de son label pour la période 2020-2035. Ce projet est porté par le syndicat mixte du parc naturel régional du Morvan.

Les chartes de PNR font l'objet d'une évaluation environnementale, objet d'un avis de l'Ae, conformément à l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

L'évaluation environnementale permet d'examiner en quoi les mesures préconisées permettent d'atteindre effectivement les objectifs affichés en matière d'environnement et plus largement de répondre aux enjeux du territoire tels que décrits dans le diagnostic.

L'Ae dans cet avis revient dans un premier temps sur le contexte d'évolution du PNR depuis sa création et analyse le contenu global de la charte. Dans un second temps, elle procède à l'analyse détaillée de l'évaluation environnementale, avant de revenir sur la prise en compte de l'environnement dans la charte.

1. Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte général – historique

1.1.1 Le cadre juridique

Le chapitre I de l'article L. 333-1 du code de l'environnement dispose que « *les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel* ».

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

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

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

- 1° Un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère définis à l'article L. 350-1 C, ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants ;
- 2° Un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ;
- 3° Des annexes comprenant notamment le projet des statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc ».

1.1.2 Historique et périmètre

Le parc naturel régional du Morvan, désigné par « Parc » dans la suite de cet avis, a été créé en 1970. Il comprenait alors 64 communes et 8 « villes portes », réparties dans les départements de la Côte d'Or, de la Nièvre, de Saône-et-Loire et de l'Yonne au sein de l'ex-région Bourgogne. Son périmètre a été progressivement élargi à 75 communes et 9 villes portes en 1992, à 95 communes et 10 villes portes en 1997, puis 117 communes et 4 villes partenaires en 2008.

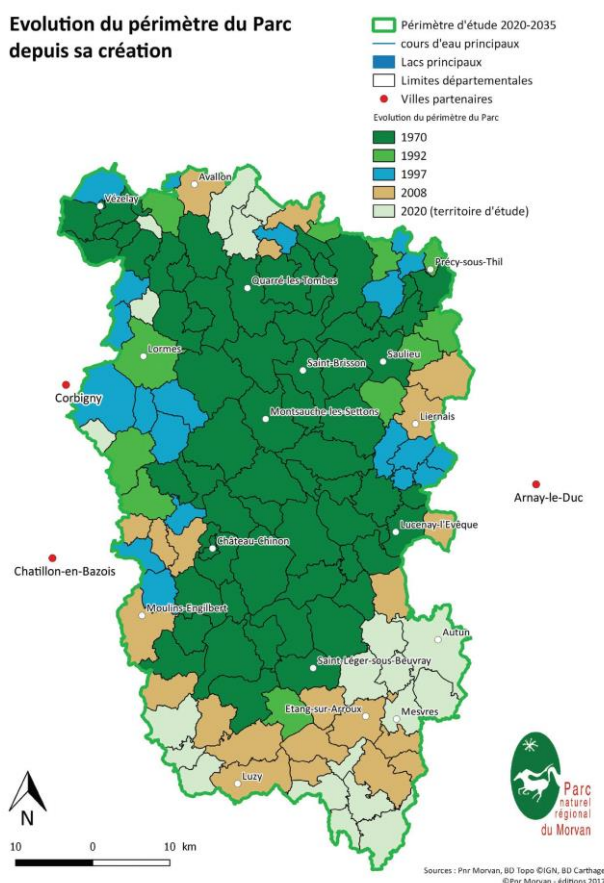
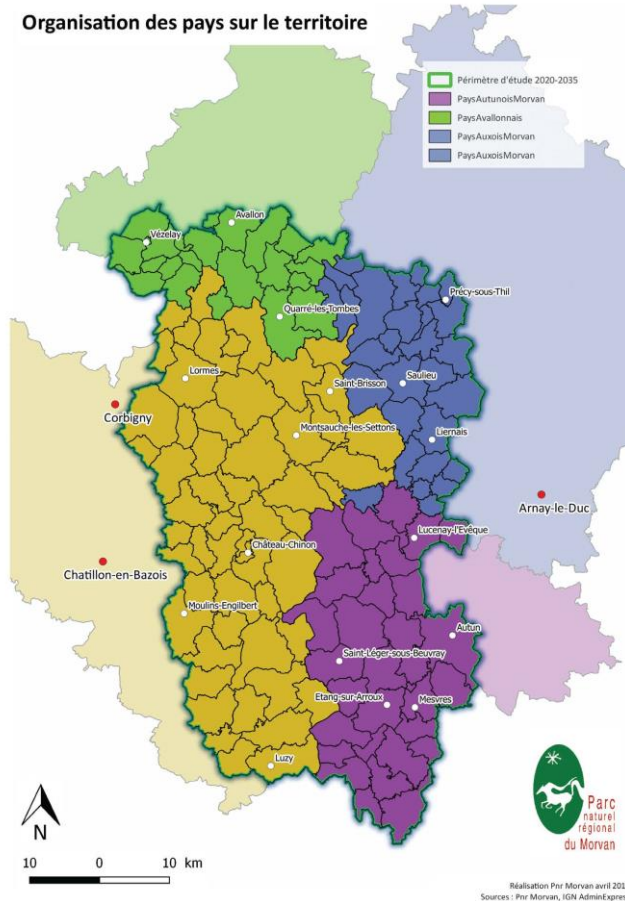


Figure 1 : Évolution du périmètre du Parc naturel régional du Morvan depuis sa création
(Source : diagnostic territorial)

Cette évolution conduit à couvrir progressivement des massifs montagneux granitiques entrecoupés de nombreuses vallées, la vallée de l'Arroux séparant le massif d'Uchon et le pays autunois, au sud-est, du reste du Parc. Seuls les secteurs de Vézelay, au nord-ouest, et l'extrémité de l'Auxois, au nord-est, inclus dès 1970 dans le PNR, sont constitués de substrats sédimentaires calcaires ou marneux. Le Parc est situé à l'écart des grandes infrastructures, à l'exception de la ligne ferroviaire à grande vitesse Paris-Lyon à l'extrémité nord-est ; l'autoroute A6 voisine se situe à l'extérieur du PNR.

Le projet de révision prévoit une intégration de 20 nouvelles communes, et notamment celle d'Autun, ville porte en 1979, puis ville partenaire en 2008, étroitement associée à la gouvernance du PNR. La population totale de ce nouveau périmètre était de 68 852 habitants en 2013, selon l'Insee, Arnay-le-Duc, Châtillon-en-Bazois et Corbigny représentant environ 4 000 habitants supplémentaires.

Le territoire du Parc couvre, en tout ou en partie, huit communautés de communes et quatre pays.



Comme le rappellent plusieurs contributions transmises à l'Ae, le PNR du Morvan est le premier PNR qui applique la procédure prévue par la loi n°2016-1088 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages et de son décret d'application. Plusieurs étapes de procédure sont allégées, mais la charte doit désormais encadrer l'affichage publicitaire et la circulation des véhicules à moteur.

1.2 Présentation du projet de charte

Le dossier comporte :

- un rapport d'évaluation de la charte en vigueur, ainsi qu'un bilan de ses mesures ;
- un diagnostic territorial ;
- le projet de charte pour la période 2020-2035, accompagné d'un plan du Parc et d'un cahier des paysages ;
- un rapport d'évaluation environnementale.

1.2.1 Bilan de la charte en vigueur

Ce bilan se fait l'écho d'un fort sentiment d'attachement au Parc. Tous les acteurs rencontrés lors de l'évaluation de la charte en vigueur reconnaissent accorder beaucoup d'importance à l'identité morvandelle. Le PNR est associé à cette identité. Le bilan rappelle plusieurs enjeux importants pour lesquels l'action du Parc a conduit à des avancées significatives : connaissance naturaliste des milieux et des espèces, gestion des espaces naturels. Le Parc est désormais gestionnaire de l'ensemble des sites Natura 2000 de son territoire et ayant initié, porté ou accompagné plusieurs actions de protection, par exemple la réserve naturelle régionale des tourbières du Morvan ou l'opération grand site de Bibracte en association avec l'établissement public de coopération intercommunal chargé de la gestion du site. En matière d'eau, le Parc est compétent pour la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations sur la portion du territoire située dans le bassin Seine-Normandie ; il anime plusieurs contrats territoriaux qui ont permis d'améliorer la qualité de l'eau, et est très actif pour améliorer l'entretien et la continuité des cours d'eau, en particulier dans le cadre d'un programme européen (Life +). Il apporte son expertise paysagère pour l'instruction des demandes de permis de construire.

Dans l'ensemble, le dossier comporte peu de données chiffrées et ne rappelle que quelques réussites, ne permettant pas de valoriser pleinement la valeur ajoutée des actions menées par le Parc confirmée par plusieurs interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs lors de leur visite ainsi que par le Parc lui-même. La mesure 7 « *Être exemplaires et innovants* » devrait notamment s'appuyer sur les domaines d'excellence et les réalisations originales, que le dossier met peu en valeur.

Ce bilan synthétique² analyse de façon honnête les forces et les faiblesses du Parc : « *des vraies avancées concernant les résultats dans les champs environnemental et patrimonial* », « *un bilan plutôt positif en matière d'éducation et sur le volet culturel* », « *des dynamiques intéressantes mais des résultats confidentiels concernant les actions dans le domaine économique* », « *un bilan plus mitigé sur le volet paysage* » en particulier en relation avec les pratiques sylvicoles et la signalétique, mais aussi un déficit d'image et la difficulté du Parc à assurer pleinement un rôle de chef de file en matière de promotion touristique. Les faiblesses relevées pointent surtout des questions de fonctionnement : « *un faible portage politique* », « *une faible participation citoyenne* », « *un manque de cadre stratégique d'intervention et d'évaluation* », « *une faible portée des actions de communication [...]* ». Le bilan permet de constater la réalisation d'une grande partie des mesures, tout en expliquant les raisons de la non-réalisation de certaines d'entre elles (sentier des Cimes, club des entreprises, réseau d'ambassadeurs du Parc...).

Il se conclut par plusieurs recommandations, qui ont servi de base pour l'élaboration du projet et pour la concertation avec les parties prenantes : « *définir, partager et afficher une stratégie globale, claire, lisible par tous* », « *élaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication mobilisatrice* », « *mettre en place un pilotage stratégique et suivre la mise en œuvre de la charte* » avec quelques projets phares, dont la relance d'un observatoire du territoire.

² Qui mériterait d'être relu, sur un strict plan formel

1.2.2 Le projet de charte 2020–2035

Le projet est bien structuré et comprend les thématiques suivantes dont un certain nombre mérite clarification.

Stratégie

Après une présentation du profil environnemental et socioéconomique du territoire du Parc, puis des apports de l'évaluation de la charte précédente, le volet stratégique est défini par huit défis³ et « l'ambition du projet », décrivant notamment « *des attentes dans tous les domaines* », les responsabilités et le rôle du Parc, et interrogeant « *un supplément d'âme ?* ». Le document n'explique pas le lien entre ces défis, cette ambition et la suite du contenu du document, en particulier le projet opérationnel.

Gouvernance

Le projet marque une volonté de meilleure structuration de la gouvernance du Parc, alliant un pilotage stratégique adaptatif, fondé sur le suivi de ses indicateurs, et la « *montée en démocratie participative* », s'appuyant notamment sur un conseil associatif et citoyen, un conseil scientifique, des commissions, la conférence du Morvan réunie chaque trimestre par le président du Parc et l'assemblée générale des maires. La Maison du Parc constitue une vitrine emblématique ; un observatoire du Morvan est présenté comme un centre de ressources nécessaire, « *outil de partage des connaissances, de valorisation et de mise à disposition d'informations* ».

Projet opérationnel

Il est décliné en 4 axes, 8 orientations et 28 mesures, dont 14 mesures prioritaires, 9 mesures stratégiques et 5 mesures nécessaires (voir leur représentation graphique en annexe au présent avis). À chacune de ces mesures correspond une question évaluative, suivie par 2 à 8 indicateurs.

Portée juridique de la charte

Le dossier rappelle les dispositions législatives et réglementaires générales relatives aux chartes de PNR (en particulier vis-à-vis des documents d'urbanisme et en ce qui concerne les modalités de consultation du Parc). Toutefois, il est plus imprécis sur la portée des différents documents qui le composent et, en particulier, sur l'articulation entre eux (la charte *stricto sensu*, le plan et le cahier des paysages⁴ qui en sont des éléments constitutifs), d'autant plus que certains termes dont la portée est importante ne sont pas clairement définis. En particulier, il serait utile de faire des liens plus nets entre le texte des mesures, le plan du Parc et sa légende⁵. Si la notion de « site à haute valeur écologique » couvre, dans le plan du Parc, outre les entités de la réserve naturelle régionale des tourbières du Morvan, les zones d'intérêt écologique⁶ et, en leur sein, les zones importantes pour la conservation des espèces, ces dernières ne sont pas précisément définies alors que la

³ Le défi démographique et social ; le défi d'un Morvan entre mondialisation et circuits courts ; le défi d'un Morvan de nature et de paysages ; le défi d'une nouvelle ruralité ; le défi de l'attractivité ; le défi de la singularité ; le défi de l'unité ; le défi des changements, de la résilience

⁴ L'annexe 6 de la charte reprend une synthèse du cahier des paysages.

⁵ La fédération des PNR de France (FPNRF), dans son avis, prend également l'exemple des « fronts visuels » précisément définis dans le cahier des paysages, représentés dans le plan, mais sans lien explicite avec le texte de la charte.

⁶ Qui inclut les principaux zonages du droit commun (7 arrêtés préfectoraux de protection de biotope, une réserve naturelle régionale, deux réserves biologiques, 12 sites Natura 2000 et 144 ZNIEFF de type I).

mesure 10 prévoit de les inscrire dans les documents d'urbanisme en vue de leur préservation. Seule la méthodologie ayant conduit à leur établissement est décrite dans le rapport d'évaluation environnementale, alors que la déclinaison de ses résultats est nécessaire pour motiver les dispositions de la charte.

L'Ae recommande de définir dans la charte les zones importantes pour la conservation des espèces, de préciser les critères de leur désignation et de mieux justifier leur délimitation.

La section qui précède la présentation du projet opérationnel mentionne également des « dispositions particulières » concernant les véhicules à moteur, le grand éolien, les équipements photovoltaïques au sol ou les grandes infrastructures à fort impact environnemental, dont la portée apparaît incertaine : la réglementation de la circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels n'est abordée qu'implicitement par le rappel, sur le plan du Parc, des interdictions prévues par des arrêtés municipaux en vigueur⁷ ; en revanche, sur les trois autres volets⁸, la formulation comporte des dispositions qui pourraient être interprétées comme trop prescriptives.

Enfin, tout en définissant clairement, pour chaque mesure, les rôles respectifs du Parc, des collectivités et de l'État, l'introduction comporte certaines formulations ambiguës (« *La charte, dont le Plan de Parc, n'est pas opposable à un « tiers », mais s'impose aux signataires de la charte qui vaut en quelque sorte contrat* »). Plusieurs mesures prévoient une consultation systématique du Parc ; or, une charte de PNR ne peut pas prescrire ce type d'obligation générale⁹.

L'Ae recommande de clarifier la portée juridique de la charte, en :

- ***y explicitant les dispositions prescriptives requises par la loi ;***
- ***précisant l'articulation entre les différents volets de la charte et s'assurant de la cohérence des concepts utilisés ;***
- ***revoyant les formulations et dispositions qui seraient contraires à la réglementation.***

Cahier des paysages

S'appuyant sur les lois fondatrices des PNR, la charte fait le choix de « *mettre en première position sa mission de préservation du patrimoine naturel et culturel, dont le paysage est une composante essentielle* ». Le paysage constitue ainsi un « fil rouge », clé d'entrée transversale à toutes les

⁷ L. 362-1 du code de l'environnement : « *Les chartes de parc national et les chartes de parc naturel régional définissent des orientations ou prévoient des mesures relatives à la circulation des véhicules à moteur visant à protéger les espaces à enjeux identifiés sur les documents graphiques des chartes de parc national et sur les plans des chartes de parc naturel régional, pour des motifs de préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel* ».

La même remarque peut être formulée pour la réglementation de la publicité, la charte renvoyant à un accompagnement des communes d'Autun et d'Avallon pour l'établissement de leur règlement local de publicité « *afin de garantir une compatibilité avec les dispositions réglementaires nationales et les objectifs de qualité paysagère de la charte* ».

⁸ Pour la dernière catégorie (grandes infrastructures à fort impact environnemental), incluant notamment des mines, des carrières, des barrages réservoirs, des lignes à haute tension, des élevages industriels, des centres de déchets ultimes, des installations touristiques de masse, « *le territoire du Parc n'a pas vocation à accueillir ou encourager des installations de ce type* ». Le rapport d'évaluation environnementale précise, par exemple, que « *La spécificité du gisement exploité à Etang-sur-Aroux, qui représente une part importante de la production nationale dans les feldspaths ou les micas (respectivement 12 et 20% de la production nationale), justifie que la production de l'exploitation présente sur le site (et donc sa pérennité) soit préservée* », ce qui pourrait donc apparaître comme contradictoire.

⁹ La charte d'un parc naturel régional ne peut prévoir de règles de procédure autres que celles prévues par les législations en vigueur.

thématiques abordées par la charte et dont il est aussi la résultante. Le cahier des paysages en donne une traduction pour chacun des 23 grands ensembles et entités paysagers issus de l'atlas des paysages du Morvan. Il définit en particulier :

- des « *objectifs de qualité* » pour les « *portes d'entrée* », pour 86 points de vue remarquables, ainsi que pour des itinéraires routiers majeurs pour la découverte du paysage ;
- des « *attentions particulières* » pour les « *fronts visuels, barrières naturelles sur lesquelles se porte le regard dans l'approche du Morvan et son parcours* » ;
- 25 « *zones paysagères sensibles* », identifiées par une lettre dans le plan du Parc (de A à Y), pour lesquelles il spécifie les enjeux paysagers ainsi que des « *prescriptions* ». Le site de Vézelay, inscrit au Patrimoine mondial de l'Unesco est la zone A ;
- 29 « *lieux particuliers du paysage* », pour lesquels est souhaité le maintien des singularités qui confèrent un caractère atypique à ces lieux et la préservation de la covisibilité vis-à-vis d'eux.

Plan du Parc

Sous réserve de la cohérence du plan du Parc avec le reste de la charte, ce document est clair. Le plan du Parc cartographie certaines sous-trames de la trame verte (forestière, agricole et bocagère, hêtraies), ainsi que la trame bleue (« *grands cours d'eau prioritaires pour le maintien et la reconquête des continuités écologiques* »). Les itinéraires de randonnée sont également représentés.

Le budget prévisionnel

Le budget principal de fonctionnement du Parc est d'environ 3,5 millions d'euros, et correspond non seulement à la mise en œuvre de la charte, mais également à celle de programmes pour le compte de tiers (Natura 2000¹⁰, contrat territoriaux, plan climat...)¹¹. La charte prévoit la stabilité du budget de fonctionnement et de son effectif sur financement statutaire et, pour mettre en œuvre sa priorité de créer un observatoire du Morvan, le recrutement d'une personne spécialiste de système d'information géographique.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux de la charte sont :

- la préservation de ses patrimoines naturel et bâti, riches et diversifiés ;
- la préservation des paysages et des sites ;
- la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, particulièrement s'agissant d'un territoire granitique situé en tête de deux bassins hydrographiques ;
- une plus grande diversité et une meilleure soutenabilité des pratiques sylvicoles, en particulier pour la préservation de la qualité des sols et des paysages ;

¹⁰ 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).

¹¹ Il a été indiqué aux rapporteurs, lors de leur visite, que le budget de fonctionnement s'élève environ à 1 million d'euros.

- la lutte contre le changement climatique et l'adaptation au changement climatique, ainsi que le développement des énergies renouvelables et la maîtrise de leurs impacts.

Plus globalement, l'attractivité du territoire et la dynamisation de son économie sont des moteurs importants pour une gestion environnementale équilibrée, afin de prévenir la dégradation des patrimoines ou encore la fermeture des espaces naturels. Ceci passe en particulier, dans l'esprit des orientations 2 (s'engager et co-construire un territoire vivant, ouvert et solidaire) et 8 (renouveler les modèles économiques), par le soutien aux activités agricoles, le développement maîtrisé des activités touristiques ou l'organisation des mobilités.

2. Analyse de l'évaluation environnementale

L'ensemble du dossier est de bonne qualité. Le diagnostic territorial témoigne d'une connaissance fine du territoire et des différents patrimoines du Parc. Le principal apport du rapport d'évaluation environnementale est de conduire une analyse fouillée de l'articulation de la charte avec les autres plans/programmes et de dégager les risques d'incidences négatives, qui s'avèrent être en nombre limité. Dès lors, il paraît possible de définir des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation plus concrètes et volontaristes. Pour pouvoir mettre en œuvre le pilotage stratégique adaptatif voulu par le Parc, le dispositif de suivi gagnerait à être mieux défini, ne comportant pour l'instant ni valeurs de référence, ni cibles claires pour les indicateurs retenus.

À tort, l'évaluation environnementale ne traite pas certaines dimensions environnementales listées par le code de l'environnement (santé humaine, population, bruit).

L'Ae recommande de faire porter l'analyse de l'évaluation environnementale sur l'ensemble des enjeux environnementaux visés par l'article R. 122-20 du code de l'environnement.

2.1 *Articulation avec les autres plans/programmes*

Cette analyse est particulièrement développée, tant en ce qui concerne le nombre de plans/programmes examinés que la profondeur de l'analyse.

Biodiversité et continuités écologiques

La charte est compatible avec les orientations nationales de la trame verte et bleue et le schéma régional de cohérence écologique. Elle a vocation à avoir une incidence positive pour la trame verte et bleue. Le rapport d'évaluation environnementale détaille la structure de chaque sous-trame. La charte concourt à la mise en œuvre de la stratégie de création des aires protégées et vise à l'extension de la réserve naturelle régionale des tourbières du Morvan.

Elle contribue également à la mise en œuvre de plusieurs stratégies nationales (biodiversité, transition écologique pour un développement durable, zones humides...) et de nombreux plans nationaux d'actions¹². La charte est cohérente avec les schémas départementaux des espaces naturels sensibles.

¹² Chiroptères, Loutre d'Europe, Flûteau nageant, Phengaris, Messicoles, Milan royal, Moules perlières, Odonates, Pie-grièche à tête rousse, Sonneur à ventre jaune

Documents d'urbanisme

Deux schémas de cohérence territoriale (SCoT) (Grand Autunois Morvan approuvé en février 2017, Avallonnais Vézelay Morvan en cours d'élaboration) et deux plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) (Sud Morvan, approuvé et Settons « *en perpétuelle élaboration suite à des recours permanents* ») concernent le Parc. Les deux documents en vigueur sont mentionnés comme compatibles avec la charte existante, « *le projet de charte ne remet[tant] pas en question les orientations déjà prises par le Parc* ». Grand Autunois Morvan élabore un PLUi, qui concernera 23 communes du Parc : les dispositions de la charte ont donc vocation à y être reprises.

Une proportion importante du territoire n'est pas couverte par des documents d'urbanisme. L'absence de ces documents ne permet pas de donner une traduction concrète à plusieurs dispositions de la charte. La mesure 13 de la charte se propose à la fois d'inciter et d'accompagner les communes et communautés de communes à se doter de documents d'urbanisme et également de positionner le Parc comme pilote pour l'élaboration d'un SCoT complémentaire des deux cités précédemment. Au vu du nombre modeste d'évolutions dans le territoire et de pressions sur l'environnement, la réalisation de PLUi au sein des SCoT existants, en parallèle à la réalisation d'un SCoT couvrant les EPCI ayant une surface importante dans le Parc et n'en disposant pas encore – à commencer par les deux communautés de communes qui sont intégralement dans le Parc, permettrait alors de porter une vision et une stratégie d'aménagement cohérentes, dans les départements et pays¹³ qui le composent.

Publicité

La commune d'Autun est dotée d'un règlement local de publicité et la commune d'Avallon prévoit d'en élaborer un. Selon l'article L. 581-14 du code de l'environnement, « *sur le territoire d'un parc naturel régional, le règlement local de publicité peut autoriser la publicité dans les conditions prévues aux articles L. 581-7 et L. 581-8 lorsque la charte du parc contient des orientations ou mesures relatives à la publicité, après avis du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc* ». Le rapport d'évaluation environnementale n'analyse pas si le règlement de la commune d'Autun nécessitera d'être mis en compatibilité avec la charte. Par ailleurs, en l'absence de disposition spécifique dans la charte, toute publicité est de fait interdite dans le reste du Parc, en particulier à Avallon et à Vézelay.

L'Ae recommande de justifier l'absence de dispositions encadrant la publicité dans le Parc ou, à défaut, de les expliciter, conformément aux dispositions de l'article L. 581-14 du code de l'environnement.

Santé-environnement

L'analyse fait référence spécifiquement à l'exposition au radon comme enjeu pour le plan national santé environnement n°3. Cet enjeu est pris en compte par la charte. L'analyse est en revanche peu développée pour ce qui concerne l'eau potable et omet d'évoquer les risques sanitaires liés à l'ambrosie, présente dans le Parc.

¹³ Aucun pays n'est interdépartemental.

Sylviculture

L'analyse la plus aboutie concerne l'articulation avec les plans et schémas forestiers, la forêt et la filière bois représentant un enjeu important pour tout le territoire. Elle met en exergue plusieurs orientations ou dispositions potentiellement contradictoires avec la charte. À titre d'exemple, selon le rapport de l'évaluation environnementale :

- « *la seconde recommandation [de la directive régionale d'aménagement (DRA) des forêts domaniales et du schéma régional d'aménagement des forêts publiques] relative aux essences prône le remplacement du Hêtre par le Douglas* » ainsi que « *des itinéraires sylvicoles où le Douglas se substitue aux hêtraies* », quand les mesures 12 et 26 de la charte plaident pour « *une forêt morvandelle multifonctionnelle et diversifiée* », proposent d'accroître la part des forêts publiques, d'en faire les lieux d'exemplarité et de développer l'irrégularisation des peuplements et les mélanges d'essences ;
- « *le schéma régional d'aménagement prévoit d'améliorer la fertilité des sols les plus pauvres du Morvan par des amendements calcimagnésiens, ce qui n'est pas compatible avec le projet de charte du Parc* » ;
- le projet de contrat régional forêt et bois (CRFB)¹⁴ semble retenir une interprétation de la multifonctionnalité « moyennée » à l'échelle du territoire régional. Les objectifs de mobilisation figurant dans le CRFB sont en outre significativement accrus sur le Morvan, forêt mature (+ 250 000 m³ de bois d'œuvre résineux d'ici à 2027) ; la charte insiste sur l'intégration paysagère et environnementale de la mobilisation des bois. Il est donc difficile de démontrer la compatibilité entre la charte du PNR et le CRFB, sans déclinaison territorialisée plus précise des objectifs de production, comme l'Ae l'avait recommandé dans son avis n°2018-32 sur le projet de CRFB, et sans prescription dans le CRFB permettant de prendre en compte les enjeux du Parc. Le rapport d'évaluation environnementale conclut son analyse par : « *Il conviendra, en fonction de leur chronologie relative et des croisements entre les deux démarches d'élaboration de la charte 2020-2035 et du CRFB, d'être particulièrement attentif à leur cohérence* ». L'Ae revient sur cette question, qui concerne également le schéma régional de gestion sylvicole, dans la partie 3 du présent avis.

L'analyse de l'articulation avec le projet de schéma régional biomasse en cours d'élaboration se conclut également par une interrogation sur la compatibilité avec la charte de la mobilisation que prévoira le schéma.

Climat, air, énergie

La charte comporte une mesure 23 « *Devenir un territoire à énergie positive* ». L'analyse de l'articulation avec le schéma régional climat air énergie n'est pas conduite, dans la mesure où ce schéma a été invalidé faute d'avoir fait l'objet d'une évaluation environnementale. Le rapport d'évaluation environnementale pourrait néanmoins se référer aux travaux et orientations du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires en cours d'élaboration. Elle retient plusieurs points de vigilance vis-à-vis de certains effets négatifs sur le patrimoine naturel, les milieux aquatiques (continuités écologiques), le paysage et la forêt, qu'elle analyse dans ses autres volets.

¹⁴ Voir [avis Ae n°2018-32 du 27 juin 2018](#). Il a été indiqué aux rapporteurs lors de leur visite que le contrat avait été approuvé fin mars.

2.2 Analyse de l'état initial

L'analyse de l'état initial reprend en grande partie le diagnostic territorial du Parc, de grande qualité, et le complète sur quelques points¹⁵. Ce diagnostic reprend les acquis de plusieurs démarches activement portées depuis de nombreuses années.

Paysage

Compte tenu de son statut de « fil rouge », ce volet est présenté en premier. Les 23 grands ensembles identifiés par l'atlas des paysages sont regroupés en quatre catégories : la « Dorsale boisée » centrale, le « Morvan des 400 mètres », les « Piedmonts » et les « Franges ». Le cahier des paysages complète le diagnostic. La question du paysage forestier, mêlant forêts de feuillus et forêts de résineux, selon une logique plus « industrielle » suite aux plantations réalisées dans les années 50 à 70, est présentée comme la question centrale de la charte, tout particulièrement pour la période 2020–2035 : les massifs de résineux étant arrivés à maturité, les modalités d'exploitation et le choix des plantations futures constituent un enjeu majeur pour le paysage, mais aussi pour la qualité des sols forestiers, dans un contexte de changement climatique et de sécheresses plus fréquentes. Cette question est présentée comme d'une extrême sensibilité pour les populations, certaines coupes affectant durablement le paysage proche, mais certains propriétaires privés souhaitant exploiter la ressource dont ils disposent : « *les enjeux d'évolution des paysages forestiers sont majeurs pour la prochaine décennie* ».

« Territoire de nature »

Pour chaque milieu naturel et chaque catégorie d'espèce, le diagnostic précise le niveau d'inventaire à l'échelle du Parc et analyse finement l'état du patrimoine. Il en tire des listes d'« actions à mener » pour les inventaires, les suivis et la conservation des espèces.

L'Ae souligne la qualité de ce volet, que ce soit par le champ qu'il couvre¹⁶ ou par la profondeur de l'analyse. Elle ne revient ci-après que sur les points le nécessitant :

- la forêt est composée à 54 % de feuillus, 35 % de résineux et 11 % de peuplements mixtes. Le dossier fournit une carte des taux d'enrésinement par région naturelle. Le taux de boisement a été multiplié par 1,5 en 150 ans. Le dossier fournit également une cartographie des forêts anciennes et présente la démarche engagée pour recenser les vieux bois, bois mort et arbres de gros diamètres, avec l'intention de cartographier une « trame de vieux bois ». L'ancienneté et la maturité des peuplements feuillus des forêts anciennes, ainsi que la présence d'essences autochtones, peuvent constituer des milieux d'une grande richesse biologique, susceptibles d'être des « cœurs de biodiversité ». De façon générale, les modes les plus courants d'exploitation forestière (futaie régulière, gestion en taillis et coupes à blanc) ont des effets

¹⁵ Ces compléments sont parfois difficiles à détecter.

¹⁶ On y trouve ainsi toutes les catégories, dont certaines sont pourtant rarement inventoriées dans la plupart des études d'impact (vertébrés : chiroptères, autres mammifères sauvages, oiseaux, reptiles, amphibiens, poissons ; invertébrés : écrevisses, odonates, orthoptères, rhopalocères et zygènes, lépidoptères hétérocères, plécoptères, coléoptères, mollusques bivalves) y compris les espèces invasives dans les différentes catégories.

Chaque sous-trame (forestière, aquatique et humide, prairiale, affleurements rocheux, « anthropique et cavités souterraines artificielles ») est décrite sous différents aspects (habitats, flore, faune, organisation), leur analyse étant conclue par un diagnostic des « menaces, perturbations, pressions, discontinuités ». Les inventaires récents du conservatoire botanique national du bassin parisien montrent en particulier une richesse dans les bryophytes remarquables.

Les zonages environnementaux sont enfin rappelés.

défavorables pour les milieux (fermeture), la biodiversité, pour la qualité des eaux mais aussi celle des sols. Les forêts sont peu couvertes par des protections ou autres zonages d'inventaires.

- la trame bleue est celle de deux têtes de bassins, comportant un chevelu dense et plus de 3 000 mares. Des actions de restauration de continuité écologique sont requises pour plusieurs tronçons importants ; tous les plans d'eau sont artificiels. Le diagnostic recense en particulier 461 ouvrages bloquant la continuité écologique, sans rappeler toutefois l'évolution au cours des dernières années, en particulier les travaux de restauration déjà réalisés. Seul un nombre limité de masses d'eau en périphérie du Parc sont de qualité médiocre ou mauvaise. Les principaux enjeux identifiés sont l'entretien des berges, le maintien et la création de ripisylves et la poursuite des travaux de restauration ainsi que la prévention des pollutions diffuses liés à l'agriculture – le piétinement du bétail ou la culture des sapins de Noël élatée sur de nombreuses parcelles parfois de dimension réduite, par exemple – et à la sylviculture.

L'eau potable est traitée à part : le territoire du Parc dénombre 262 captages d'alimentation ; 16 présentent des dépassements récurrents de critères bactériologiques ; quelques captages ont des teneurs élevées en nitrates, sans dépassement de la valeur de 50 mg/l. L'assainissement est en totalité non collectif dans 75 communes. Les problèmes de qualité de l'eau sont concentrés autour des barrages-réservoirs, en particulier à leur aval en été. Les cartographies représentent les compétences des différentes communes, mais ne localisent pas les secteurs sur lesquels la qualité de l'eau est moins bonne.

L'Ae recommande de localiser les secteurs sur lesquels la qualité de l'eau potable n'est pas bonne.

- la qualité de la sous-trame prairiale, et notamment l'ouverture des milieux, est liée au maintien de pratiques agricoles extensives, avec des enjeux particuliers que sont les prairies humides paratourbeuses et les prairies sèches. Le rapport d'évaluation environnementale décrit les différents types de prairies, leur bocage associé et leur intérêt environnemental.
- le diagnostic mentionne deux points de vigilance pour la sous-trame des affleurements rocheux, surtout dans le secteur de Vézelay : besoin de restaurer les habitats de pelouses sèches calcicoles et de maîtriser les impacts liés au développement de la viticulture.

La qualité des sols est analysée exclusivement dans le rapport d'évaluation environnementale. L'analyse est néanmoins succincte, alors qu'il s'agit d'un enjeu majeur pour l'environnement, et aussi pour la soutenabilité des principales activités, dans un contexte de changement climatique bien identifié par le dossier.

L'Ae recommande d'approfondir l'analyse de la qualité et de l'évolution des sols dans l'évaluation environnementale et de prévoir une mesure visant à compléter le diagnostic territorial sur ce point.

Même si la présence du loup n'est pas encore avérée, elle est néanmoins probable. À quelques exceptions près, la charte est silencieuse sur cette question. Compte tenu de la période qu'elle couvre, elle devrait comporter une approche prospective prenant en compte son apparition puis son extension progressive dans le territoire du Parc entre 2020 et 2035.

Environnement humain

La population du Morvan baisse régulièrement depuis 50 ans, selon un rythme régulier (– 0,5 à – 0,8 % par an selon les périodes). Seules quelques communes connaissent une évolution positive, le

solde migratoire compensant parfois un solde naturel négatif. Le nombre de logement est stable, que ce soit pour les résidences principales ou secondaires, avec un taux de logement vacants important (plus de 10 %) et en augmentation. La consommation effective d'espace n'est pas quantifiée.

La pression foncière ne semble pas forte, mais il conviendrait de préciser la consommation d'espace sur le territoire du Parc, en particulier dans ses secteurs urbains et touristiques et de compléter la charte par des dispositions visant à la maîtriser.

Le recensement du patrimoine bâti est complet : outre les sites classés, sites inscrits et monuments historiques, la charte porte une attention particulière au patrimoine culturel et bâti, agricole notamment. Le territoire du Parc abrite de nombreux musées.

Deux sites classés font l'objet d'opérations « grand site » : à Bibracte Mont-Beuvray sont menés des fouilles archéologiques et un programme d'action pour maintenir la qualité du site ; la colline de Vézelay prépare sa candidature à ce label.

L'inventaire des émissions de gaz à effet de serre (environ 3,25 millions de tonnes équivalent CO₂) met en évidence la prédominance de l'agriculture (27 % des émissions directes, pour deux tiers liés aux bovins), puis des transports (24 %). Les transports représentent environ la moitié des émissions énergétiques et le secteur résidentiel 30 %. La charte évalue que les puits de carbone dans les quatre pays qui concernent le Parc stockent 55 millions de tonnes (sols) et 23 millions de tonnes (forêts).

Le territoire n'est traversé que par une grande infrastructure de transport. La mobilité est quasi-exclusivement motorisée ce qui est normal s'agissant d'un territoire à l'habitat très diffus.

Le diagnostic signale d'autres infrastructures susceptibles d'affecter les paysages : l'affichage publicitaire¹⁷, l'éolien¹⁸, le photovoltaïque¹⁹.

Activités économiques

L'**agriculture** emploie plus de 3 300 personnes pour environ 2 100 exploitations. Deux tiers des exploitations sont spécialisées en élevage extensif de bovins viande (79 000 vaches « nourrices » pour 71 000 bovins de moins d'un an en 2010). Le nombre d'exploitations diminue et les surfaces s'agrandissent. Les prairies occupent l'essentiel de l'espace agricole. Ce modèle est peu diversifié et présente une faible valeur ajoutée. L'élevage ovin recule.

La culture du sapin de Noël est une activité saisonnière (un millier d'emplois) pour une production annuelle de 1,2 millions d'arbres et un chiffre d'affaires annuel de 25 millions d'euros.

La vigne est un peu présente, au nord-ouest du Parc.

Les mesures agroenvironnementales ont été développées surtout à partir de 2007 et constituent un complément de revenu contribuant à l'équilibre des exploitations.

¹⁷ Le diagnostic indique qu'aucune dépose des affichages illégaux ne s'est opérée durant la période 2008-2018, hormis sur des sites très ponctuels. La ville d'Autun a signalé qu'elle avait engagé une telle politique sur 72 sites.

¹⁸ Mais le dossier précise qu'il n'y a aucun projet raccordé au réseau.

¹⁹ Le dossier précise également qu'il n'y a aucune ferme photovoltaïque, seules quelques installations sur toiture raccordées au réseau.

La **sylviculture** concerne 131 000 ha de forêt privée (88 %), 8 250 ha de forêt domaniale (5,5 %) et 9 860 ha d'autres forêts publiques (6,5 %). 3 % des propriétaires possèdent 57 % de la forêt ; leurs forêts sont soumises à plan simple de gestion (lorsque leur superficie est supérieure à 25 ha). 18 250 propriétés sont inférieures à 4 ha, 3 260 entre 4 et 25 ha. Le diagnostic précise que « *les investisseurs institutionnels ne possèdent que 7 % de la forêt, mais sans doute la moitié des peuplements plantés de résineux* », ce qui ne semble pas cohérent avec la proportion de résineux dans la forêt du Morvan (34 %). La production biologique annuelle est estimée à 1,2 millions de m³ (0,45 millions de feuillus, 0,73 millions de résineux). Le volume sur pied est réparti à part égale entre feuillus et résineux. La récolte annuelle est estimée à 0,18 millions de m³ de feuillus et 0,73 millions de m³ de résineux (l'accroissement annuel est donc entièrement prélevé). L'activité emploie 600 personnes. Une proportion importante de la récolte est transformée dans le territoire du Parc ou à proximité, principalement pour du bois d'œuvre.

La **production d'énergie** (biomasse et hydroélectricité), exclusivement d'origine renouvelable, couvre 15 % des besoins du Morvan. Le territoire du Parc comptabilise 63 chaufferies collectives. 12 installations hydroélectriques sont raccordées au réseau, 6 d'entre elles apportent 95 % de la production. Le reste est produit par un grand nombre de petites unités (moulins).

Le **tourisme** représente plus de 8 % de l'emploi salarié en Morvan. L'agrotourisme est néanmoins quasi-inexistant. La basilique de Vézelay, un des monuments les plus visités de France, connaît, de très loin, la fréquentation la plus importante (850 000 entrées en 2015). Les grands lacs du Morvan constituent le deuxième pôle le plus fréquenté (350 000 visiteurs par an). La maison du Parc et le site de Bibracte connaissent des fréquentations importantes (environ 60 000 visiteurs par an) ; la plupart des musées connaissent une fréquentation inférieure à 15 000 visiteurs par an. Le Morvan a développé une offre conséquente d'activités de pleine nature (randonnées pédestres et équestres, vélo – cyclotourisme, VTT –, activités d'eaux vives, escalade granitique, ainsi que quelques activités motorisées à titre expérimental). Pour pouvoir justifier les dispositions spécifiques à la circulation des véhicules à moteur, il conviendrait de présenter les lieux où certaines pratiques ont pu, par le passé, ou pourraient porter atteinte aux milieux naturels.

Changement climatique

Le dossier comporte une analyse spécifique des différents impacts des changements climatiques et de la vulnérabilité du territoire :

- les sécheresses devraient fragiliser l'activité agricole (alimentation des animaux). Les cultures et les animaux seront plus exposés aux parasites et aléas naturels ;
- les forêts sont d'ores et déjà plus sensibles aux aléas climatiques et leurs conditions d'exploitations deviendront plus contraignantes ;
- compte tenu du caractère granitique du territoire et de l'absence de réserves souterraines, le changement climatique pèsera beaucoup sur la ressource en eau, directement dépendante des précipitations.

2.3 Perspectives d'évolution et exposé des motifs pour lesquels le projet de révision de la 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

« Au moment de renouveler son label, pour la cinquième fois en cinquante ans, les élus du Parc se sont posés la question fondamentale : "et si le Parc n'existait plus ?" ». C'est par cette question que le rapport d'évaluation environnementale aborde la discussion pour justifier le projet de révision. Tant la valeur environnementale du territoire que l'attachement de la population à ce territoire et à l'image du Morvan, que le Parc incarne, ont conduit au rejet de ce scénario, même si le contexte actuel est différent de celui de sa création : le Parc était alors la principale structure intercommunale fédératrice du territoire et les équipes du Parc constituaient la principale ressource d'ingénierie territoriale sur laquelle les communes pouvaient s'appuyer.

L'analyse par le rapport d'évaluation environnementale des perspectives d'évolution du territoire (partie § 5.5), qui conclut l'analyse de l'état initial, correspond plus à l'expression d'un avenir souhaitable qu'à la description d'un scénario de référence, que ce soit « *un avenir sans Parc* » ou « *un avenir en faisant l'hypothèse que le Parc poursuit son action dans la continuité de la charte 2008-2020* ». Par conséquent, le dossier n'explique pas réellement les effets d'un scénario de référence, qui puissent être comparés à ceux de la charte révisée. Pourtant, pour l'Ae, la perspective d'une perte d'attractivité du territoire ou de difficultés économiques de certaines activités pourrait entraîner des évolutions défavorables pour plusieurs enjeux environnementaux (en particulier, la fermeture de différents types d'espaces naturels – par exemple sur des parcelles difficiles d'accès, en pente ou en fond de vallée – ou l'enfrichement de parcelles forestières ou agricoles).

L'introduction de la charte permet néanmoins de faire ressortir les principales évolutions et de les expliquer. Par exemple, dans la charte 2008-2020, la question des pratiques sylvicoles n'était pas posée avec la même acuité qu'à l'occasion de cette révision, dans la mesure où l'accroissement de l'exploitation des peuplements résineux maintenant matures n'était pas encore d'actualité. Plusieurs coupes rases ont agi comme des révélateurs d'une question à traiter dans la nouvelle charte. Sans être motivé explicitement ainsi, le souhait de « *modif[er] les itinéraires sylvicoles privilégiant une forêt multifonctionnelle et diversifiée* » constitue une évolution largement motivée dans la charte par le souhait de valoriser la ressource forestière de façon soutenable. Sur un autre plan, la volonté de consolider un observatoire du Morvan constitue une orientation nouvelle, clairement argumentée et traduite en moyens supplémentaires.

Pour d'autres orientations, un argumentaire fondé sur les pistes dégagées par le rapport d'évaluation de la charte précédente justifie la profonde restructuration de la charte et les mesures prévues. Celles-ci semblent *a priori* apporter des évolutions en phase avec l'analyse développée dans le rapport d'évaluation environnementale (partie § 6), mais manquent d'une traduction concrète, que ce soit par des objectifs quantifiés ou par la mobilisation de moyens nouveaux ou la réorientation des moyens disponibles, ce qui peut conduire à s'interroger sur l'évolution effective qu'apportera la charte par rapport à la situation actuelle.

Ainsi, alors que la transition énergétique conduit à la définition de la mesure 23 (« *devenir un territoire à énergie positive* », sans échéance précise), il est peu probable que les dispositions

qu'elle retient modifient fortement la trajectoire de consommation d'énergie et de production d'énergies renouvelables par rapport à la situation actuelle.

Pour la plupart des autres thématiques, les orientations de la nouvelle charte semblent s'inscrire dans la continuité des orientations de la charte précédente, en phase avec l'avenir souhaitable synthétisé dans le tableau de la partie § 5.5.

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

Compte tenu des effets positifs de la plupart des mesures de la charte, l'évaluation environnementale anticipe des effets positifs, pour la plupart des enjeux environnementaux. Certaines thématiques sont absentes de l'évaluation (cf. début du § 2).

En écho à la première recommandation de la partie 2 du présent avis, l'Ae recommande de compléter l'analyse des incidences sur les thématiques « santé », « population » et « bruit ».

L'analyse n'identifie aucun « effet probable négatif pour la dimension concernée » ; elle identifie en revanche quelques mesures susceptibles de présenter un « effet probable positif ou négatif, mais maîtrisable pour la dimension concernée ».

C'est en particulier le cas :

- des mesures 9, 11, 12, 13, 14, 17 vis-à-vis de la dimension « production énergétique » et, de façon symétrique, de la mesure 23 vis-à-vis de toutes les dimensions patrimoniales ;
- le développement de l'hydroélectricité ajoute une difficulté supplémentaire entre la protection du patrimoine rural et celle des milieux aquatiques (articulation entre les mesures 9 et 14) ;
- la mesure 11 prévoit de « veiller à la gestion et à l'occupation des sols » sur les bassins d'alimentation de captage et des bassins versants, ce qui contraindra l'urbanisation.

Cette analyse présente toutefois deux limites : les incidences dépendront de l'intensité de la mise en œuvre des mesures correspondantes, ce que la charte ne précise pas ; le rapport d'évaluation environnementale comporte des mesures d'évitement et de réduction trop qualitatives pour qu'il soit possible d'en apprécier les effets. Le dossier ne prévoit aucune mesure de compensation.

Sur un territoire où les puits de carbone²⁰ sont importants, il serait opportun de disposer d'une analyse de leur évolution, tenant compte des consommations d'espace et de l'exploitation prévue des forêts.

L'Ae recommande de comparer l'évolution des puits de carbone, entre le scénario au fil de l'eau et celui avec mise en œuvre de la charte, avec celles des émissions énergétiques.

L'analyse restituée dans le rapport d'évaluation environnementale est peu territorialisée et manque ainsi de pertinence pour certains milieux.

Par exemple, à la lumière du diagnostic territorial, il apparaît que la qualité des masses d'eau et les impacts de la charte ne peuvent pas être analysés de façon pertinente à l'échelle globale du Parc. Une telle analyse devrait porter sur l'implication des communautés de communes en matière

²⁰ Réservoir (naturel ou artificiel) qui absorbe du carbone en circulation dans la biosphère

d'approvisionnement en eau potable, d'assainissement des eaux usées et de gestion concertée des milieux aquatiques, notamment des barrages réservoirs.

De même, le plan du Parc ne mentionne que quelques arrêtés d'interdiction de circulation des véhicules à moteur en vigueur, sans cohérence évidente avec la sensibilité des milieux, alors que la charte a pris le soin de définir des zones d'intérêt pour la conservation des espèces²¹.

L'Ae recommande de territorialiser l'analyse des impacts de la charte, pour les enjeux dont la qualité de l'état initial est contrastée dans le territoire du Parc et pour lesquels des mesures ciblées seraient plus efficaces que des dispositions générales. Elle recommande en particulier d'étudier l'extension de l'interdiction des véhicules à moteur dans les zones d'intérêt pour la conservation des espèces.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le rapport environnemental comporte une évaluation des incidences sur le réseau Natura 2000. Les sites du Parc sont exclusivement des zones spéciales de conservation, 10 intégralement à l'intérieur du Parc d'une surface totale d'environ 10 000 ha, un site au trois quarts dans le Parc mais aussi le plus vaste (« Bocage, forêts et milieux humides du Sud Morvan » qui couvre 50 000 ha), et deux autres sites de façon marginale.

Compte tenu de l'implication du Parc dans la gestion des sites Natura 2000, les incidences sont favorables sur tous les sites et la plupart des espèces. L'analyse cible les habitats et espèces d'intérêt majeur recensées par la charte, en particulier plusieurs types de hêtraies. Selon la même logique que dans le chapitre précédent, seule la production énergétique et le développement des pratiques touristiques paraissent susceptibles de présenter des incidences sur ces espèces. Là également, seule une mesure est prévue à l'échelle du Parc (application de la charte du tourisme durable prévue par la mesure 20), le rapport renvoyant à l'évaluation des incidences de chaque projet la définition des mesures éventuelles.

Pourtant, la question pourrait se poser de savoir dans quelle mesure les dispositions actuelles de la charte seront suffisantes pour maîtriser les incidences de l'exploitation forestière prévisible, avec un niveau de pression inédit, pendant la durée de la charte sur l'ensemble des sites Natura 2000. La réponse à cette question dépend en premier lieu des moyens du Parc et des engagements des signataires de la charte pour appliquer la mesure 9 (voir discussion dans la partie 3). Si ceux-ci étaient insuffisants, des incidences significatives sur certains sites Natura 2000 et certains habitats et espèces ne pourraient pas être totalement exclus. Pour l'Ae, un tel risque justifie la définition de mesures d'évitement ou de réduction appropriées.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 par une analyse des effets de l'exploitation forestière sur la période 2020–2035, tenant compte des mesures qui seront finalement retenues par la charte, et le cas échéant par la définition de mesures d'évitement ou de réduction pour éviter toute incidence négative significative.

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 « 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 ». Le dispositif de suivi

²¹ Les arrêtés en vigueur concernent tous certaines d'entre elles.

présenté dans le rapport d'évaluation environnementale reprend le dispositif d'évaluation de la charte.

La principale carence de ce dispositif est qu'il ne comporte pas de valeur de référence en 2020, ni de valeurs cibles à certaines étapes intermédiaires (par exemple tous les cinq ans) et à l'échéance (2035). Par conséquent, il n'est pas possible de savoir avec quelle intensité les différentes mesures seront mises en œuvre, ce qui présente deux risques : rendre inopérant le « pilotage stratégique adaptatif » sur lequel repose l'ambition de la charte ; ne pas se donner les moyens de définir les éventuelles mesures d'évitement, de réduction ou de compensation nécessaires, si la mise en œuvre dynamique de certaines mesures était susceptible de présenter des incidences négatives. Pour l'Ae, la définition de ces valeurs est un impératif pour que la révision de la charte ait les effets attendus en phase avec la stratégie définie.

L'Ae recommande, pour chacun des indicateurs du dispositif d'évaluation et de suivi, de définir des valeurs de référence en 2020, des valeurs cibles en 2035, ainsi que des valeurs cibles intermédiaires, tous les cinq ans ou à mi-parcours, en cohérence avec la stratégie définie par la charte.

Des indicateurs d'impact pourraient être utilement ajoutés au dispositif de suivi (par exemple, l'évolution des surfaces de prairies et des linéaires de haies).

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est de bonne qualité. Il pourrait reprendre le diagramme résumant la structure du projet opérationnel joint en annexe du présent avis.

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

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

Dans l'ensemble, la stratégie retenue prend en compte le bilan de la charte précédente et les enseignements de la concertation conduite en amont. L'acquis du Parc pour la protection de l'environnement est illustré par plusieurs éléments positifs du bilan ; quelques évolutions du contexte (mobilisation du bois, transition énergétique, changement climatique), intégrées dans la stratégie, constituent des alertes environnementales autour desquelles la révision de la charte a été construite. Les mesures visant à poursuivre l'amélioration de la connaissance confirment également cette volonté environnementale, de même que la priorité accordée à la création d'un observatoire du Morvan, nécessaire à l'action.

Pour l'Ae, en dépit de la qualité de la démarche et des orientations proposées, la charte présente plusieurs fragilités qui, à ce stade de l'instruction du dossier, conduisent à s'interroger sur ses effets réels, en particulier en matière d'inflexion par rapport à la charte actuelle :

- la structure des emplois du syndicat mixte du Parc et des actions évolue assez peu par rapport à celle de la charte actuelle. Pour plusieurs mesures qui apparaissent fortes et prioritaires (par

exemple en matière de communication²²), les moyens restent constants et la charte ne comporte pas d'action emblématique de nature à réorienter fortement la stratégie actuelle ;

- l'absence de traduction chiffrée, que ce soit pour la situation actuelle ou les objectifs futurs, constitue un obstacle fort à la mise en œuvre du pilotage stratégique adaptatif ;
- le territoire du Parc connaissant de nombreux « handicaps administratifs » (4 départements, 4 pays, peu de documents d'urbanisme...), la question est même posée des leviers disponibles pour traduire concrètement en règles, de façon cohérente, des mesures qui, sauf dans certains domaines, ne sont pas prescriptives.

Si les deux premières fragilités concernent très directement le syndicat mixte, la troisième requiert de la part des partenaires du Parc la définition d'engagements clairs qui précisent leurs participations à la réussite de cette stratégie. Plusieurs contributions écrites, les avis de l'État notamment, conduisent à penser que la formulation de ces engagements n'est pas encore définitivement stabilisée, ce qui peut faire courir d'emblée un risque de non-effectivité des mesures retenues.

L'absence de traduction chiffrée ne permet pas non plus d'anticiper dans quelle mesure le Parc pourra amorcer des dynamiques positives, pour le territoire et l'environnement, dans un contexte où l'évolution de la démographie et de certains secteurs économiques pourraient conduire à l'abandon ou à l'absence d'entretien de sites présentant des enjeux patrimoniaux importants.

L'Ae illustre ci-après les opportunités et les risques potentiels sur les thématiques qui lui semblent les plus stratégiques pour l'environnement.

3.1 Sylviculture

D'ores et déjà, le Parc travaille étroitement avec les services de l'État, l'office national des forêts (ONF) et le centre régional de la propriété forestière (CRPF). Dans le contexte nouveau d'une mobilisation massive de la ressource, l'ensemble de ces acteurs portent un discours convergent en phase avec la mesure 26 « *Agir pour une forêt morvandelle multifonctionnelle et diversifiée* », moyennant quelques différences d'interprétation. Il sera donc important de traduire cette approche dans la révision prochaine du schéma régional de gestion sylvicole.

Certaines stratégies patrimoniales, de propriétaires privés locaux ou d'investisseurs institutionnels, restent sur des schémas de production industrielle ou de rentabilité de court terme, qui suscitent des réactions parfois vives des habitants du Parc, affectés par l'atteinte durable au paysage ou dans l'attente de comportements de voisinage plus respectueux. Certaines coupes présentent des impacts négatifs forts pour l'environnement (paysage, érosion) ; la préférence économique pour le Douglas, essence exotique qui se cultive en futaie régulière, apparaît peu durable à plusieurs titres (qualité des sols et des eaux de surface, résilience aux changements climatiques). Ces tensions s'accroissent fortement à la veille d'un effort sans précédent de mobilisation du bois, que ce soit pour des raisons économiques ou dans le cadre des stratégies définies au niveau national et relayées au niveau régional.

²² La mesure 4 se fixant même pour objectif de « construire et promouvoir l'image du Parc » : on s'attendrait alors à un renforcement significatif des moyens pour la communication.

L'image du Parc souffre de son incapacité, à son niveau, à apporter des réponses adaptées à ces attentes exprimées par la population. C'est la raison pour laquelle la mesure 9 de la charte prévoit, dans les engagements de l'État, de « *demander et prendre en compte un avis simple du Parc lors de l'instruction des plans simples de gestion et sur les aménagements forestiers de l'ONF, prendre l'attache du Parc sur les autorisations données susceptibles d'avoir un impact sur les prairies, le bocage ou la forêt et de baisser le seuil d'autorisation de coupe à blancs de 4 à 0,5 ha sur le territoire du Parc* ». Néanmoins, l'avis de l'État sur le projet de charte explicite plusieurs raisons juridiques (réglementaires ou de l'ordre de la confidentialité des plans simples de gestion pour les propriétés privées) ou matérielles le conduisant à ne pas donner de suite favorable à ces propositions. Plutôt qu'une approche réglementaire générale, l'État fait diverses propositions visant à cibler les enjeux – ce qui ne semble pas contradictoire avec les intentions affichées par le Parc de réponses et d'avis proportionnés aux enjeux – mais nécessitant un travail préalable qui n'a été que partiellement engagé²³.

Sans que l'Ae prenne position sur la validité de ces arguments ou la valeur ajoutée d'une implication du Parc dans les processus correspondants²⁴, elle ne peut que constater l'incertitude qui entoure ces engagements de l'État, tant que celui-ci n'aura pas formulé de proposition alternative, de nature à maîtriser les impacts environnementaux pour un grand nombre d'opérations, pouvant concerner tous les types de propriétaires privés. Elle considère par conséquent que les principaux impacts pour l'environnement du Morvan, et indirectement pour la crédibilité du label du Parc, en dépendent. Ils engagent donc tous les partenaires.

L'Ae recommande à l'État de préciser ses engagements en matière de maîtrise des impacts environnementaux des opérations sylvicoles. Elle recommande ensuite au maître d'ouvrage, pour la consultation du public, de clarifier les engagements de l'État relatifs à la sylviculture dans les mesures 9 et 26 et, selon la portée de ces engagements, de prévoir des mesures éventuelles d'évitement et de réduction pour éviter tout impact significatif sur l'environnement (sols, eau, paysages, biodiversité) ou, le cas échéant, des mesures de compensation.

3.2 Transition énergétique

L'affichage d'une volonté nouvelle de convergence entre la production et la consommation énergétique – et, dans certaines pages du dossier, de la neutralité carbone – n'apparaît, tout au long du dossier, pas totalement cohérent avec les orientations actuelles du Parc, comme le fait ressortir le rapport de l'évaluation environnementale.

Faute d'une traduction de cette volonté par des moyens proportionnés, l'équilibre général de la charte a peu de chance de conduire à des évolutions majeures des tendances actuelles, que ce soit pour la réduction des consommations énergétiques ou pour l'augmentation de la production d'énergie renouvelable. Le Parc se positionne à plusieurs reprises en accompagnateur des porteurs de projet, en cohérence avec les autres enjeux environnementaux. La principale mesure, intégrée à la mesure 23, est un « *schéma guide de développement de l'ensemble des énergies renouvelables définissant et encadrant les conditions d'excellence des projets, définissant le potentiel par filière*

²³ Par exemple le recensement des projets sylvicoles susceptibles d'affecter des zones présentant les enjeux environnementaux les plus importants.

²⁴ Les rapporteurs ont néanmoins été informés que le Parc est d'ores et déjà consulté sur les demandes de permis de construire, par les directions départementales du territoire et par les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, en particulier pour ce qui concerne leurs aspects paysagers

avec un recensement des sites opportuns respectant les conditions d'implantation définies, et fixant des objectifs quantifiés par filière ». L'Ae note en particulier que, si le diagnostic rappelle les zones d'exclusion pour les différents types d'énergie, il ne comporte pas de cartes des potentiels ou des secteurs les plus propices (par exemple, en fonction du vent pour les éoliennes).

L'Ae recommande de préciser la trajectoire (évolution des consommations et augmentation de la production) nécessaire pour atteindre l'objectif fixé par la charte d'un « territoire à énergie positive », de décomposer ces objectifs par secteur et par type d'énergie renouvelable et de spécifier les moyens associés à la mise en œuvre de la mesure 23.

Le dossier est silencieux sur l'amélioration de la mobilité et des déplacements sur le territoire du Parc, ce qui est compréhensible au regard de sa topographie, de l'absence de grandes infrastructures structurantes et de l'éclatement des responsabilités des autorités organisatrices. Des progrès même modestes pourraient pourtant être intégrés dans la mesure 8 « accueillir et vivre ensemble », voire dans la mesure 22 « promouvoir la destination éco-touristique » – comme l'organisation des déplacements à partir des quelques gares du territoire, le covoiturage, un fascicule « comment je me déplace dans le Morvan ? »... – facteur d'attractivité pour les résidents et les touristes.

3.3 Agriculture

Le modèle agricole, tel qu'il est décrit²⁵, n'apparaît pas économiquement stable à moyen terme. Il s'agit d'une menace potentielle pour la préservation de l'environnement du Parc (par exemple la transformation des prairies ou, à l'inverse, leur abandon ou leur enrichissement). Plusieurs pistes de diversification sont évoquées (« développement de l'agriculture biologique pour atteindre au minimum la moyenne des PNR », évolution de la culture des sapins de Noël, valorisation des ressources locales, diversification des productions locales typées « montagne »), mais n'apparaissent pas suffisantes pour envisager un modèle alternatif plus durable. D'ores et déjà, les mesures agroenvironnementales participent à l'équilibre économique de nombreuses exploitations. Il est néanmoins surprenant que certains moteurs économiques potentiels du territoire (tourisme (mesure 22 – une mention dans la mesure 25) et production d'énergie renouvelable (mesure 23) sans porter atteinte aux espaces agricoles) ne soient, pour l'instant, pas plus mobilisés par la charte pour anticiper les risques de déprise agricole. De même, le plafonnement de certaines mesures agroenvironnementales conduit à ne pas prendre pleinement en compte la spécificité des espaces les plus intéressants pour l'environnement.

L'Ae recommande d'approfondir la réflexion sur l'évolution de l'agriculture en cohérence avec les enjeux de l'éco-tourisme et de la transition énergétique (mesures 22, 23 et 25) et de territorialiser le soutien à cette activité dans l'intérêt des objectifs notamment environnementaux de la charte.

3.4 Tourisme

Le tourisme est une des pistes de développement de l'activité du territoire.

L'ensemble du document aborde peu les questions relatives au vézélien, alors que Vézelay pourrait être un moteur puissant du développement de l'éco-tourisme dans l'ensemble du

²⁵ Les rapporteurs en ont eu confirmation lors de leur visite.

Morvan. À plusieurs reprises, le lecteur peut même se demander dans quelle mesure les dispositions de la charte concernent ce secteur ou seront pleinement mises en œuvre²⁶. Cette question a notamment vocation à être clarifiée par le SCoT Avallonnais Vézelay Morvan en cours d'élaboration, et le serait définitivement avec l'élaboration d'un PLUi²⁷.

Dès lors la mesure 22 prévoit plusieurs objectifs sans évolution significative. Comme pour d'autres mesures, l'absence d'indicateur et de mention des moyens permettant d'illustrer la mutation souhaitée conforte l'analyse d'impacts négatifs pour l'environnement probablement maîtrisés, mais laisse entière l'interrogation sur les effets indirects de la poursuite éventuelle du scénario de référence.

3.5 Adaptation au changement climatique

L'Ae souligne l'intérêt des développements relatifs au changement climatique qui témoignent d'une prise de conscience réelle dans tous les domaines d'activité et pour les différents enjeux environnementaux. La mesure 24 traite spécifiquement de l'adaptation au changement climatique.

Les formulations des différents objectifs restent néanmoins générales, ce qui est en partie décalé par rapport à l'analyse du rapport d'évaluation environnementale qui identifie le changement climatique comme facteur des principaux risques pour l'environnement. Cette mesure stratégique ne comporte pas d'indicateurs dans le dispositif de suivi. Un de ses objectifs pourrait néanmoins consister à suivre certains indicateurs d'état et compléter le dispositif de suivi pour prendre en compte leur évolution aux différentes étapes d'évaluation et d'adaptation. L'avis de l'État suggère en particulier de suivre l'enneigement du Haut-Folin. On pourrait également penser à des indicateurs sur la disponibilité de la ressource en eau potable, sur la qualité des sols forestiers et les espèces les plus sensibles (y compris certains parasites).

L'Ae recommande de définir un panel d'indicateurs d'état des milieux permettant de suivre les évolutions du territoire liées au changement climatique, afin de pouvoir en tirer éventuellement des conséquences, aux différentes étapes d'évaluation et d'adaptation de la charte.

²⁶ En particulier en matière de publicité

²⁷ Le PLU de Vézelay et d'une seule commune voisine est en cours de révision.

Annexe

Architecture du projet opérationnel (Source : projet de charte)

