



Autorité environnementale

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

n°Ae : 2024-114

Avis délibéré n° 2024-114 adopté lors de la séance du 30 janvier 2025

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 30 janvier 2025 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision de la charte du parc naturel régional (PNR) du Livradois-Forez (2026-2041).

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Christine Jean, Noël Jouteur, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier Milan, Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Laure Tourjansky.

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absent(e)s : Nathalie Bertrand, Éric Vindimian, Véronique Wormser

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président du syndicat mixte du parc naturel régional du Livradois-Forez, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 7 novembre 2024.

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 a vocation à être rendu dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 27 novembre 2024 :

- la directrice générale de l'Agence régionale de santé (ARS) de la région Auvergne-Rhône-Alpes,
- la préfète de la région Auvergne-Rhône-Alpes (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement - Dreal),
- la préfète de l'Allier et les préfets de la Loire, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme (directions départementales des territoires - DDT), les DDT de l'Allier et de la Loire ayant transmis leurs contributions respectivement en date du 23 et du 31 décembre 2024.

Sur le rapport de Noël Jouteur et Patricia Valma, qui se sont rendus sur site le 10 janvier 2025, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

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

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

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

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

Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Ae porte sur la révision de la charte du parc naturel régional (PNR) du Livradois-Forez dans les départements de l'Allier, de la Loire, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme (en région Auvergne-Rhône-Alpes), pour la période 2026-2041. Elle est portée par le syndicat mixte du PNR.

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

- les milieux naturels et la biodiversité ;
- les équilibres écologiques et paysagers sous pressions agricoles et sylvicoles ;
- la ressource en eau ;
- le changement climatique et la transition énergétique.

Le bilan qualitatif de la mise en œuvre de la charte 2011-2026, principalement fondé sur des entretiens évaluatifs, apparaît complet et approfondi. Il offre une analyse nuancée des forces et des faiblesses de l'organisation et de l'action du Parc, ainsi que des enjeux qui en résultent dans la perspective de la future charte. Un des éléments importants issus de ce bilan est la difficulté à assurer la cohérence de l'action du Parc sur l'ensemble de son périmètre et son appropriation par les acteurs. Le syndicat mixte devra apporter une attention particulière à l'optimisation du fonctionnement de ses instances de gouvernance dans le cadre de son périmètre, qui a vocation à être élargi, afin d'impliquer tous les acteurs et tous les territoires qui le composent.

Le diagnostic territorial et l'état initial de l'environnement sont assez complets et de qualité.

Le projet de charte repose sur trois ambitions, qui visent une approche équilibrée entre les différents piliers du développement durable (économique, social, environnemental) :

- un territoire solidaire, sobre et épanouissant ;
- des biens communs préservés pour un territoire plus résilient ;
- des modèles économiques repensés localement, fondés sur les richesses du territoire.

Le projet opérationnel est bâti autour de 33 mesures, la plupart de ces mesures étant spatialisées dans le plan du Parc. S'il semble complet par rapport aux enjeux identifiés sur le territoire, son caractère opérationnel est à être renforcé par la formulation d'objectifs plus précis et la présentation des conditions de réalisation des mesures. Certains objectifs tels que le taux de protection forte des milieux naturels sensibles, mériteraient également d'être plus ambitieux.

L'évaluation environnementale appelle des compléments sur le déroulement de la démarche suivie, ainsi qu'une présentation plus explicite des incidences négatives potentielles du projet de charte et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) associées. Les conditions de mise en œuvre et de suivi de ces mesures nécessitent également d'être explicitées.

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

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte territorial et historique du projet

1.1.1 Le cadre juridique

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* ».

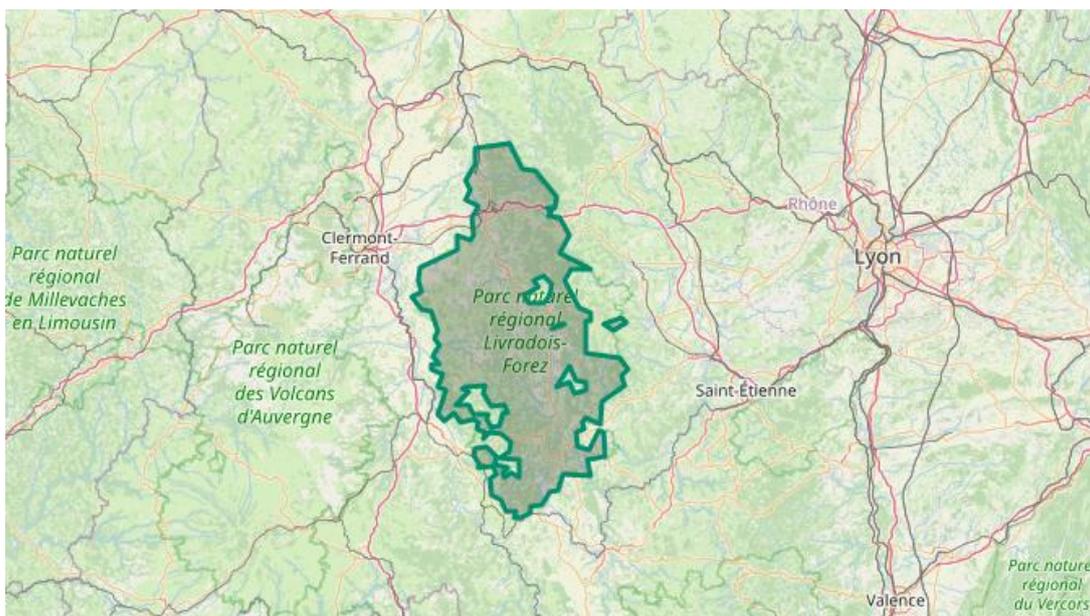


Figure 1 : Situation du PNR du Livradois-Forez (Source : FPNRF)

Le PNR du Livradois-Forez a été créé le 4 février 1986, date de signature de sa charte fondatrice. Celle-ci a été révisée une première fois pour la période de 1998 à 2011, puis une deuxième fois pour la période de 2011 à 2026. Le présent projet concerne la période 2026–2041.

1.1.2 Périmètre

La charte 2011–2026 couvre 177 communes², réparties sur trois départements de la région Auvergne-Rhône-Alpes (124 communes dans le Puy-de-Dôme, 45 en Haute-Loire et 8 dans la Loire). Le périmètre d'étude du projet de charte 2026–2041, objet du présent avis, s'élargit à 191 communes réparties sur quatre départements (133 dans le Puy-de-Dôme, 44 en Haute-Loire, 12 dans la Loire et 2 dans l'Allier). Ce périmètre représente une surface de 353 815 ha et compte 116 675 habitants (soit une augmentation de 16 % par rapport au nombre d'habitants concernés par la charte actuelle). Les principales polarités urbaines sont Thiers (plus de 10 000 habitants) et Ambert (environ 5 000 habitants).

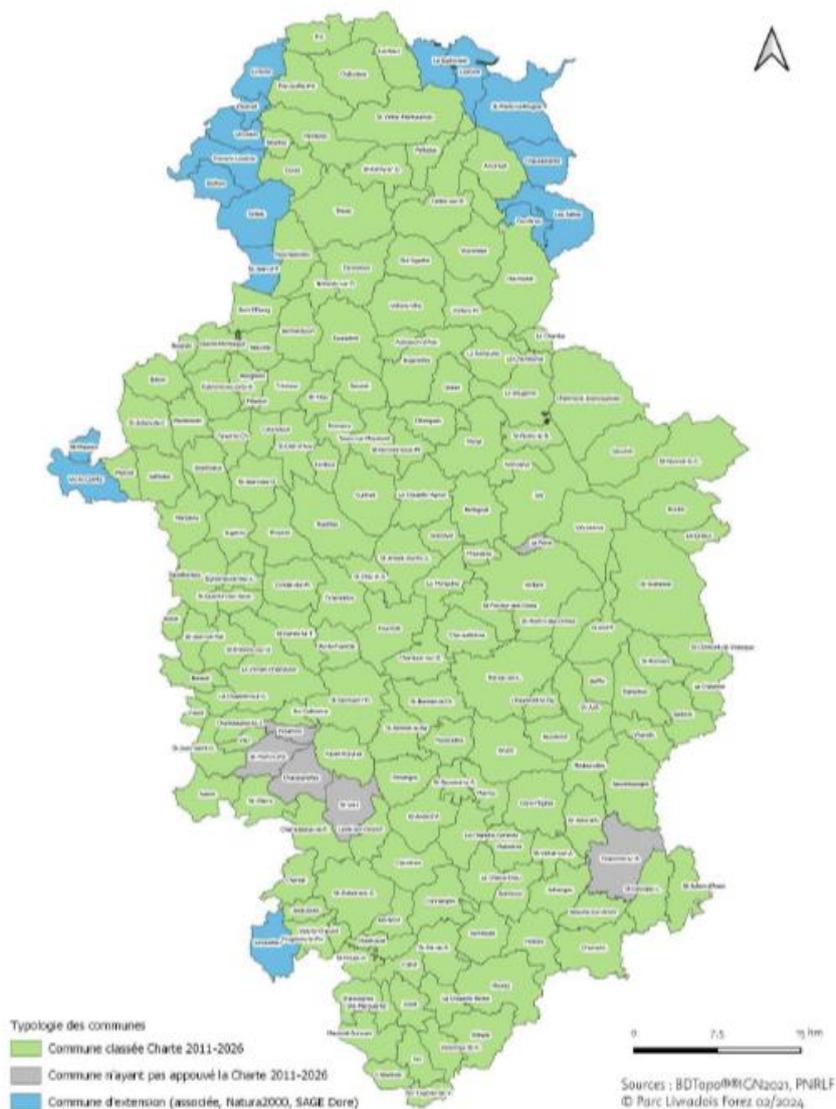


Figure 2 : Périmètre d'étude du projet de charte 2026–2041 (Source : dossier)

² 179 en 2011, ce nombre s'étant réduit du fait de regroupements de communes à partir du 1^{er} janvier 2016.

L'organisation territoriale dans le périmètre du Parc a profondément évolué depuis 2011, avec notamment la fusion des deux anciennes régions Auvergne et Rhône-Alpes et surtout celle des intercommunalités : le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'est réduit, avec l'entrée en vigueur en 2017 de la loi NOTRe, de 24 à 14, et leurs territoires, qui s'inscrivaient tous auparavant en totalité ou en majorité dans le périmètre du Parc, présentent désormais, pour la majorité d'entre eux (10 sur 14) davantage de communes à l'extérieur du nouveau périmètre d'étude de la présente révision qu'en son sein. Des évolutions importantes sont également intervenues dans la répartition des compétences entre collectivités et entre ces dernières et le Parc, celui-ci s'étant notamment doté des compétences pour la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) de la Dore (en 2013), pour la gestion du grand cycle de l'eau sur ce bassin au titre de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (Gemapi) (depuis 2019), ainsi que de la compétence pour l'élaboration et la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Livradois-Forez, qui porte sur 102 communes (regroupées dans trois EPCI) dont 88 se situent dans le périmètre du Parc.

Outre ce SCoT Livradois-Forez, qui couvre près de la moitié du territoire du Parc dans le périmètre d'étude de la présente révision, celui-ci est concerné par six autres SCoT³, l'ensemble des sept SCoT couvrant la plupart des communes du périmètre du Parc. En revanche, seules 80 communes du Parc, soit environ 40 %, sont dotées de plan locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux exécutoires ou en cours d'élaboration. Les autres communes sont couvertes par une carte communale (10 %) ou relèvent du règlement national d'urbanisme.

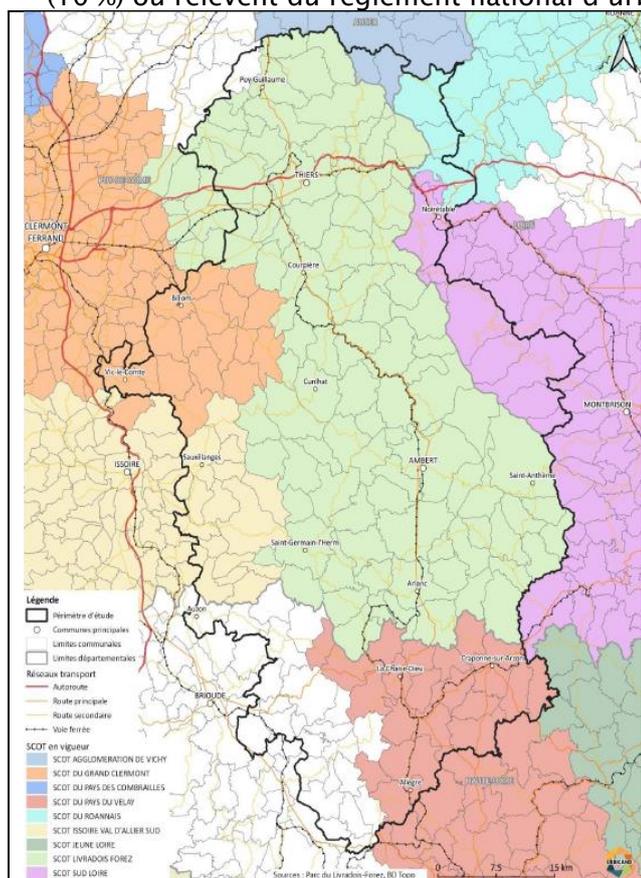


Figure 3 : SCoT en vigueur dans le périmètre d'étude du projet de charte (Source : dossier)

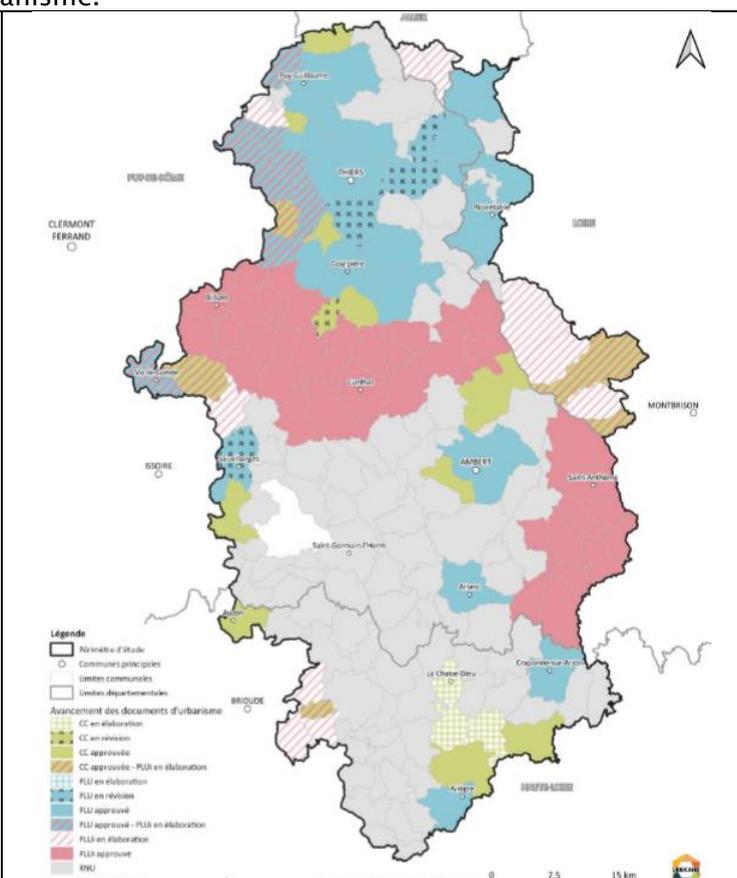


Figure 4 : Documents d'urbanisme dans le périmètre d'étude du projet de charte (Source : dossier)

³ Principalement ceux du Grand Clermont, du Pays du Velay et du Pays d'Issoire Val d'Allier Sud.

1.2 Présentation du projet de charte

1.2.1 Procédures relatives au renouvellement de la charte de PNR

La procédure applicable à la révision de la charte et au renouvellement du classement en PNR est décrite aux articles R. 333-5 à R. 333-10 du code de l'environnement. Le projet de charte est adopté et le classement prononcé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'environnement. La durée du classement est de 15 ans.

Par délibération du 26 mai 2021, le syndicat mixte du Parc a demandé à la Région Auvergne-Rhône-Alpes de mettre en révision la charte du PNR Livradois-Forez couvrant la période 2011-2026, en vue du renouvellement de son classement pour la période 2026-2041. Par délibération du 15 octobre 2021, la Région a prescrit la mise en révision de la charte et approuvé le périmètre d'étude proposé.

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

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

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

Le dossier comprend ces éléments, à l'exception du projet de statuts modifiés. Y figurent également le rapport d'évaluation environnementale du projet de charte, les avis émis par les autorités consultées⁴ et les réponses qui y ont été apportées, ainsi que le bilan de la concertation « grand public » sur le bilan de la charte en vigueur et sa révision.

Cette concertation a été organisée sous la forme de deux campagnes de « tournées participatives » sur le territoire du Parc (stands et forums), de trois jours consécutifs chacune (en septembre 2022 et en mai/juin 2023), qui ont mobilisé 400 personnes, et de la tenue durant la même période, lors de trois soirées, d'une « assemblée citoyenne » réunissant une trentaine d'habitants et d'acteurs volontaires. Un calendrier de révision de la charte du Parc et des dates de la concertation associée est présenté dans le dossier. Les résultats de cette concertation font l'objet d'une synthèse par grande thématique et les suites qui y ont été données sont décrites par référence aux mesures retenues dans le projet de charte.

Le rapport du projet de charte fait état, par ailleurs, de l'organisation de « *nombreuses instances de partage, de travail et de suivi* » davantage tournées vers les acteurs professionnels et institutionnels : comité de pilotage, comité de coordination technique, ateliers thématiques, territoriaux ou institutionnels, etc. Si une estimation du nombre de participants aux instances et réunions ainsi organisées est fournie (arrivant à un total de 1925), l'Ae observe que les enseignements tirés de

⁴ Ces autorités sont les suivantes : Conseil national de la protection de la nature (CNPN), Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF) et préfète de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

cette concertation élargie et les suites données ne sont pas décrits au même titre que l'ont été ceux issus de la concertation « grand public ». En outre, elle relève que, selon les précisions qui lui ont été apportées lors de son échange avec les représentants du syndicat mixte, le bureau d'étude chargé de l'évaluation environnementale du projet de charte n'a été sollicité sur une première version de ce projet qu'à partir de juin 2023, soit une fois achevée la phase de concertation, au moins s'agissant du grand public. Or, le caractère itératif du processus d'évaluation environnementale d'un projet se définit également par l'utilité que ce processus peut apporter à la démarche de concertation, notamment à travers la présentation des choix possibles, susceptible d'éclairer et de susciter les débats.

1.2.2 Bilan de la charte en vigueur

Le rapport d'évaluation de la charte 2011-2026 est présenté dans une version mise à jour en 2023. Il présente le dispositif d'évaluation mis en place, fondé sur la formulation de neuf questions évaluatives, les bilans annuels et triennaux, des monographies et des fiches bilans thématiques (ces dernières étant jointes au dossier), ainsi qu'une série d'entretiens internes au syndicat mixte et auprès des signataires et partenaires du Parc. Quarante indicateurs de suivi associés sont renseignés, avec leur état initial (2011), l'état d'avancement intermédiaire (entre 2013 et 2020) et le rappel de l'objectif à 2026, donnant lieu pour la plupart à des valeurs chiffrées. Il est précisé que ce tableau d'indicateurs a été rempli jusqu'aux dernières années disponibles, mais l'Ae considère qu'il a vocation à être actualisé au regard des cibles de la charte en vigueur. En outre, même si d'après le dossier ces indicateurs ne constituent qu'un point d'appui pour l'évaluation de la mise en œuvre de la charte et ne peuvent à eux seuls donner une lecture fine d'un phénomène ou d'une action, il aurait été utile de faire état des enseignements à en tirer et d'en réinterroger la pertinence.

Ce rapport comporte également un bilan financier. Il évoque la baisse notable des dotations de la Région et de l'État, ainsi que la chute de la capacité d'auto-financement du syndicat mixte depuis 2012. Ces évolutions ont nécessité un resserrement du budget de fonctionnement, une priorisation des interventions du Parc et un relèvement de la participation financière demandée aux communes et aux EPCI. Au-delà de cette présentation des éléments de bilan et, compte tenu des contraintes de priorisation mentionnées, le reste du dossier, et en particulier le projet de charte lui-même, ne contient aucun élément sur le coût des actions envisagées dans le cadre de la nouvelle charte, ni sur la manière dont leur financement pourra s'inscrire dans ce contexte de priorisation budgétaire, malgré la réalisation en 2021 d'une prospective financière.

L'Ae recommande de compléter le dossier par des éléments prévisionnels de coût et de financement des mesures prévues par le projet de charte.

Le bilan qualitatif de la mise en œuvre de la charte 2011-2026, principalement fondé sur les entretiens évaluatifs, paraît complet et approfondi. Il offre une analyse nuancée des forces et des faiblesses de l'organisation et de l'action du Parc, ainsi que des enjeux qui en résultent dans la perspective de la future charte. Dans l'ensemble, le bilan met en exergue une reconnaissance du rôle et de l'expertise du Parc, le caractère emblématique et l'utilité de plusieurs de ses réalisations (atelier d'urbanisme, atelier des paysages, portage du Sage, du SCoT, co-élaboration du projet alimentaire territorial - PAT - avec la communauté urbaine du Grand Clermont, etc.), mais également un déficit d'appropriation des objectifs de la charte par les collectivités et partenaires signataires, une participation citoyenne à améliorer, une tendance à la segmentation des interventions du Parc au détriment de leur transversalité et d'une approche d'ensemble (en partie due à un type de

financement par appel à projet de plus en plus privilégié) et l'inachèvement ou l'insuccès de certaines initiatives, par exemple en matière d'énergie renouvelable, de mobilités ou d'animation culturelle.

Lors de l'échange entre les rapporteurs et les représentants du syndicat mixte, ces derniers ont insisté sur l'importance du rôle d'acculturation des acteurs du territoire aux enjeux portés par le Parc à travers ses actions d'accompagnement thématiques (telles que l'atelier d'urbanisme ou l'animation du réseau des entrepreneurs), et de sa capacité à mettre en relation dans ce cadre des acteurs peu habitués à travailler ensemble (exemple du Plan alimentaire territorial (PAT)).

Le bilan est mitigé en ce qui concerne la couverture du territoire par des documents d'urbanisme locaux (PLU et PLUi), dont l'objectif prévu par la charte en vigueur était qu'elle concerne 100 % des communes du Parc, ce taux n'étant aujourd'hui que de 40 % et ayant peu évolué depuis 2019 (38 %). Or, ces documents peuvent constituer des vecteurs et des relais prioritaires de la plupart des actions du Parc, notamment en termes de protection des sols, des milieux naturels et des ensembles paysagers, même s'ils sont actuellement insuffisamment utilisés à cette fin⁵.

1.2.3 Le projet de charte révisée

L'élaboration de la charte a donné lieu un travail de grande qualité du PNR. Les élus ont été mobilisés, ainsi que les partenaires institutionnels et associatifs à travers le processus de concertation évoqué précédemment. Les services de l'Etat ont salué la qualité des échanges avec le Parc tout au long de la révision de la charte.

Le document est divisé en 7 parties :

- le périmètre et les fondamentaux du territoire,
- le projet stratégique,
- les singularités de la charte,
- le projet opérationnel,
- le dispositif de suivi et d'évaluation,
- les fondements de la charte,
- la mise en œuvre de la charte.

Tout en évitant l'écueil de la redondance, cette structure détaillée illustre le souci d'exhaustivité et de pédagogie du Parc. En effet, dans la troisième partie, « les singularités de la charte » soulignent l'originalité de la démarche fondée sur des outils innovants (approche paysagère, armature territoriale, référentiel d'espaces et de milieux qui doivent être préservés). Il en est de même dans la sixième partie qui concerne les bases de la charte : celle-ci rappelle l'ancrage du projet dans un contexte légal, politique, territorial et sociétal.

⁵ Ainsi, un autre indicateur de la charte en vigueur prévoit que 100% des communes disposent d'un PLU comportant des outils de protection des éléments patrimoniaux, paysagers ou écologiques, mais seule la moitié environ des communes disposant d'un PLU y a intégré de tels outils.

Le périmètre

En ajoutant 14 communes aux 177 communes du périmètre (+ 8 %), le PNR et le Conseil régional ont choisi d'engager une révision de la charte en augmentant le périmètre du Parc qui s'étend désormais sur 353 815 hectares (+ 14%) et comporte 116 675 habitants (+16%). Cette extension de périmètre est justifiée, selon le dossier, par le besoin d'une cohérence territoriale renforcée sur les franges de la plaine de la Limagne et les départements de la Loire et de l'Allier.

Charte	Nombre de communes classées	Nombre de communes associées	Région / départements	Superficie	Population
Constitutive (1986)	151	9	1 région / 2 départements	300 000 ha	100 000 hab
1998 - 2008	170	10	1 région / 2 départements	310 000 ha	101 000 hab
2011 - 2026	(179 avant fusion puis) 177	4	(2 puis) 1 région / 3 départements	335 000 ha	107 000 hab
2026-2041	191	4	1 région / 4 départements	353 815 ha	116 675 hab

Le périmètre du projet tel que proposé paraît pertinent. Il présente une cohérence géographique avérée, une forte continuité écologique, grâce à ses paysages et écosystèmes interconnectés, une identité culturelle commune, portée par des traditions rurales et artisanales, des problématiques environnementales et économiques, notamment agricoles et industrielles assez homogènes.

Dans le projet de charte révisée, la gouvernance devra être partagée au-delà des trois départements (Puy-de-Dôme, Haute-Loire et Loire), des 14 EPCI et intégrer le département de l'Allier et trois EPCI (Vichy Communauté, les communautés de communes du Pays d'Urfé et de Plaine Limagne). Le syndicat mixte sera donc confronté à de nouveaux enjeux institutionnels qui peuvent compliquer la gestion coordonnée du PNR. À cela peuvent s'ajouter quelques disparités socio-économiques entre territoires, notamment d'accès aux services et aux équipements, qui peuvent rendre plus difficile la mise en œuvre de stratégies d'ensemble.

La clé d'une gouvernance réussie résidera dans la capacité du Parc à articuler les spécificités locales avec des objectifs partagés, tout en impliquant l'ensemble des acteurs du territoire. Des engagements très forts ont été pris par le Parc pour jouer un rôle d'animateur dans ce cadre. Une attention particulière devra être également portée aux moyens dont disposera le Parc pour la mise en œuvre de ses missions et à l'inscription de ces moyens dans le temps, sur ce périmètre élargi.

Le projet stratégique

Dans son projet de charte révisée, le PNR formule, pour 2026-2041, trois ambitions, 12 orientations et 33 mesures. Il marque ainsi un changement de cadre conceptuel en passant d'une structure de la charte 2011-2026 comprenant des axes, des objectifs stratégiques et objectifs opérationnels à une structure basée sur des ambitions, orientations et mesures dans le cadre de la révision. Cette nouvelle structure paraît plus accessible, laissant plus de marge d'adaptation dans la mise en œuvre. Ce changement présentait le risque d'être flou et trop général mais le Parc a prévu de l'accompagner

d'un dispositif évaluatif robuste avec un suivi de la charte et des engagements des partenaires, des questions évaluatives et des critères de jugement mesurables (voir *infra*).

Le projet de charte repose sur des ambitions plus ramassées que la charte 2011–2026, en passant de quatre à trois ambitions :

- un territoire solidaire, sobre et épanouissant ;
- des biens communs préservés pour un territoire plus résilient ;
- des modèles économiques repensés localement, fondés sur les richesses du territoire.

Ce triptyque garantit une approche du Parc plus équilibrée entre les différents piliers du développement durable (économique, social, environnemental). De plus, en plaçant « un territoire solidaire, sobre et épanouissant » au premier rang de ces ambitions, le Parc souligne que son projet stratégique vise la conservation de la biodiversité, mais également l'amélioration de la qualité de vie des habitants et le renforcement du tissu social. Il répond ainsi aux enjeux identifiés dans le bilan évaluatif de la charte 2011–2026 en matière d'inclusion, de participation et de mobilisation des acteurs locaux. Le parc indique ainsi que : « *la coopération et la solidarité entre acteurs et entre bassins de vie, au regard du risque d'accroissement des clivages sociétaux et des conflits d'acteurs, dans un territoire marqué par une part non négligeable de précarité* » sont des enjeux essentiels.

Ces trois ambitions se déclinent en 12 orientations, elles-mêmes subdivisées en 30 mesures opérationnelles, trois mesures particulières et 15 objectifs de qualité paysagère (OQP). 13 mesures phares ont été identifiées, sur lesquelles le Parc fait porter un effort d'évaluation plus important et d'ingénierie et de moyens dédiés et priorisés dans le temps. Tirant les enseignements du diagnostic-évaluation de la charte 2011–2026, le Parc a réduit le nombre de ses orientations et mesures pour une meilleure lisibilité de son action et une meilleure efficacité du suivi. Avec les objectifs de qualité paysagère, il renforce le volet paysage de la charte, avec notamment une approche par le grand paysage, lacune identifiée dans la charte précédente.

Le Parc se dote également d'une nouvelle identité. Alors que la charte 2011–2026 visait à « *inventer une autre vie où la frugalité se conjugue avec épanouissement* », la charte 2026–2041 s'est donnée comme fil rouge la sobriété, confirmant ainsi son souhait de s'inscrire dans une logique de modération dans l'utilisation des ressources et d'optimisation des besoins, sans la connotation potentiellement négative que peut revêtir la notion de « frugalité ».

Le projet opérationnel

Le projet est bâti autour de 33 mesures dont trois particulières (non liées à l'une des trois ambitions et aux 12 orientations).

Pour chaque mesure, sont rappelés des éléments de contexte, les résultats attendus en 2041, les dispositions, les liens avec le Plan du Parc et les objectifs de qualité paysagère, le rôle du syndicat mixte, les engagements des signataires de la charte (communes, EPCI, Départements, Région, État), les partenaires clés, l'implication possible des habitants, les liens éventuels avec d'autres mesures de la charte. Les mesures ont été spatialisées dans un outil cartographique en annexe.

Le projet opérationnel paraît complet par rapport aux enjeux identifiés sur le territoire. Le projet de charte a été amendé de manière itérative après des échanges avec les services de l'État et compte

tenu des avis des organismes consultés tels que le conseil national de protection de la nature (CNPN). Néanmoins, quelques mesures appellent encore des observations (cf infra).

Le plan de parc

Le plan de Parc est constitué d'une carte au 1/90 000, qui situe les principales composantes environnementales du territoire et les secteurs stratégiques du projet de charte. Il est complété par six encarts cartographiques à vocation thématique (patrimoine naturel, espaces forestiers et agricoles, patrimoine bâti, géologique et paysages, tourisme et loisirs). L'ensemble constitue un outil cartographique lisible et opérationnel, articulé avec les fiches d'unités paysagères, et auquel renvoie chaque mesure de la charte par la mention de la section de légende adaptée.

La gouvernance

Le PNR est géré par un syndicat mixte, établissement public, qui regroupe, dans sa configuration actuelle, les communes, les EPCI, les conseils départementaux du Puy de Dôme, de la Haute-Loire et de la Loire ainsi que le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes. Il est administré par un comité syndical de 70 membres répartis en 4 collèges. La gestion courante est assurée par un bureau comprenant 21 membres.

L'organisation institutionnelle, territoriale et partenariale du Parc est structurée autour :

- d'une assemblée générale de l'ensemble des représentants de ses membres (communes, EPCI, Départements, Région), regroupés par collèges qui désignent les délégués qui siègent au comité syndical,
- des instances délibérantes pour la mise en œuvre de la charte : le comité syndical (regroupant les délégués par collèges) et le bureau (dont les membres sont élus par et parmi les délégués du comité syndical),
- des conseils d'exploitation des régies (dotées de la seule autonomie financière) dédiés à l'exercice des compétences à la carte transférées au syndicat mixte, avec des attributions qui leur sont déléguées par le comité syndical,
- des instances consultatives qui peuvent être thématiques et territorialisées, destinées à favoriser les collaborations du syndicat mixte avec les EPCI et les communes, et l'expression participative des acteurs locaux.

Cette organisation sera affectée par l'extension du périmètre, entraînant notamment un risque de complexification de la coordination des acteurs et de perception d'iniquité entre territoires. Ajouté aux nombreuses compétences communales ou intercommunales qui ont été transférées au syndicat mixte (SCoT, Gemapi, etc.), l'impact sur la gouvernance peut être amplifié. Le Parc a souligné dans les réponses apportées aux questions écrites des rapporteurs que la rédaction du chapitre 7.2 de la charte relative à l'organisation institutionnelle, territoriale, partenariale ainsi que la mesure opérationnelle 1.1.2 – Améliorer les coopérations territoriales et entre acteurs, permettront de minimiser le risque.

Lors de la visite des rapporteurs, le Parc a reconnu que « faire parc » peut s'avérer complexe compte tenu des nombreuses réformes territoriales intervenues depuis 2015 et de leurs conséquences sur

l'éloignement des centres de décision. Pour y répondre, le Parc a mis en place une politique des « petits pas », en fédérant les acteurs autour de certaines thématiques ou expérimentations, comme il a pu le faire avec la Gemapi ou l'atelier d'urbanisme. Cependant, certains élus perçoivent encore le Parc comme un frein au développement local et le sentiment d'appartenance des habitants envers le Parc reste peu développé. Renforcer la confiance et le sentiment d'appartenance des partenaires et des habitants passe par une communication efficace, des actions concrètes mais aussi des bénéfices tangibles.

Aussi, le Parc devra porter une attention particulière à l'optimisation du fonctionnement de ses instances de gouvernance dans le cadre de son périmètre élargi, en veillant à impliquer tous les acteurs et tous les territoires qui le composent.

Le Parc du Livradois-Forez s'est doté d'un conseil scientifique en 2015. Celui-ci est pluridisciplinaire, composé de chercheurs ou de personnalités qualifiées œuvrant dans le domaine de la biodiversité, des sciences humaines et sociales, ou encore de la santé. Il intervient pour rendre des avis et éclairer la prise de décision, susciter et alimenter la réflexion prospective et le suivi-évaluation de la charte, contribuer au développement d'expérimentations et de recherches scientifiques sur le territoire du Parc, notamment dans le cadre d'appels à projet nationaux, en partenariat avec les organismes de recherche.

Le dispositif d'évaluation et de suivi

Dans le prolongement de la charte 2011-2026, le Parc prévoit un dispositif de suivi et d'évaluation de la charte bâti autour :

- d'outils de suivi et d'évaluation : questions évaluatives, référentiel évaluatif du projet opérationnel, engagements des moyens des signataires, suivi de l'état de l'environnement,
- d'outils d'analyse et de rendu-compte : bilans annuels, triennaux et monographies thématiques.

Un important travail a été conduit en capitalisant sur l'expérience acquise dans la mise en œuvre de la précédente charte pour préciser les indicateurs d'évaluation et pour quantifier les valeurs cibles. Le nombre d'indicateurs est porté à 43 contre 40 dans la charte 2011-2026. Des tableaux de synthèse fournissent une vision globale du dispositif évaluatif et des engagements des signataires. Chaque mesure fait l'objet de questions évaluatives sur les effets attendus de la charte sur le territoire, de critères de jugement de la réussite de la charte, d'indicateurs pour éclairer le jugement et de l'identification des sources de données permettant de renseigner les indicateurs. Cependant, le dispositif ne prévoit aucune mesure pour corriger les éventuels écarts entre la réalisation des actions de la charte et les objectifs fixés. Le Parc a précisé sur ce point aux rapporteurs que la charte n'étant pas un programme d'actions, le niveau de précision des mesures ne permet pas de mettre en place de telles mesures correctrices, et que les actions définies et mises en œuvre devront être adaptées pour atteindre les valeurs cibles des indicateurs. L'Ae estime néanmoins que l'anticipation de ces adaptations potentiellement nécessaires est une garantie supplémentaire apportée à l'efficacité et à l'opérationnalité du dispositif de suivi envisagé.

Par ailleurs, l'Ae observe qu'un tableau en annexe du projet de charte, bâti à dire d'expert par l'équipe technique du Parc en lien avec les bureaux d'étude missionnés pour l'élaboration du projet

de charte, apporte des éléments permettant de justifier les valeurs cibles définies pour les indicateurs. Toutefois, toutes les valeurs retenues ne font pas l'objet de telles précisions ou certains éléments rapportés sont assez généraux, alors que les objectifs quantifiés à atteindre et les trajectoires requises nécessitent, pour en apprécier pleinement la pertinence et le caractère atteignable, d'être étayés par un argumentaire précis (objectifs nationaux et/ou régionaux, potentiel ou besoin identifié, acceptabilité, moyens et leviers mobilisables et priorités accordées en fonction de ces moyens, etc.).

L'Ae recommande de préciser le dispositif de suivi du projet de charte par des éléments justifiant les valeurs cibles retenues et, à défaut de mesures corrigéant, le cas échéant, l'écart par rapport aux objectifs fixés, des démarches envisagées pour réduire ces écarts.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

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

- les milieux naturels et la biodiversité ;
- les équilibres écologiques et paysagers sous pressions agricoles et sylvicoles ;
- la ressource en eau ;
- le changement climatique et la transition énergétique.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Certains éléments d'éclairage ont été apportés lors des échanges entre les représentants du Parc et les rapporteurs sur la méthodologie et le déroulement de l'évaluation environnementale, permettant de comprendre qu'une démarche itérative associant différents partenaires a été mise en place à partir de juin 2023. La rédaction du rapport d'évaluation environnementale par le bureau d'études missionné a commencé en juin 2023, parallèlement à la rédaction de la première version du projet de charte, et s'est poursuivie jusqu'à la validation de la seconde version du projet. Cependant, cette démarche itérative ne transparaît clairement ni dans l'évaluation environnementale ni dans le projet de charte.

L'Ae recommande de préciser dans le rapport environnemental et le projet de charte les modalités et le calendrier mis en œuvre pour la démarche d'évaluation environnementale.

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

L'articulation entre la charte et les autres programmes est mise en lumière dans des tableaux de correspondance. Il s'agit notamment du schéma régional d'aménagement, du développement durable et de l'égalité des territoires (Sraddet) Auvergne-Rhône-Alpes, du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire Bretagne, de la stratégie nationale de la biodiversité 2030 et de la stratégie nationale des aires protégées, pour les plus importants. Une analyse plus succincte a été effectuée pour les autres plans et programmes : orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB), stratégie nationale bas carbone (SNBC), plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) en cours d'élaboration, schéma régional des carrières, programme régional de la forêt et du bois,

schéma régional de gestion sylvicole, plan régional d'action en faveur de la biodiversité en Auvergne-Rhône-Alpes 2023- 2028, schéma régional biomasse 2019- 2023, Sage des sous-bassins inclus dans le périmètre du Parc, plans départementaux d'itinéraires de promenades et de randonnées des 4 départements, plans de prévention des risques, charte des PNR voisins.

Le Sraddet étant intégrateur de certains plans sectoriels (tels que le schéma régional de cohérence écologique par exemple), il n'y a pas eu une déclinaison spécifique de ces derniers. Il est en outre rappelé que la charte est opposable aux schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans de déplacements urbains (PDU), plans locaux d'urbanisme intercommunaux / communaux et cartes communales et plans climat air énergie territorial (PCAET). Toutefois, l'analyse ne propose pas de développements permettant d'éclairer la manière dont le projet de charte s'articulera avec ces documents de planification et les évolutions attendues de ces derniers une fois la charte adoptée.

L'Ae souligne néanmoins avec intérêt la mention de nombreuses « dispositions pertinentes » renvoyant explicitement pour certaines mesures ou ensembles de dispositions du projet de charte à leur déclinaison dans les documents d'urbanisme (SCoT et PLUi). Elle prend bonne note également des liens complémentaires entre plans et charte proposés par le Parc en réponse à une question écrite des rapporteurs, notamment en matière de développement des mobilités alternatives à l'« autosolisme » et à la trame noire (mesure 1.3.1 et mesure particulière relative à l'urbanisme), d'aménagements pour modes actifs (mesure 1.4.3), de connaissance et préservation de la ressource en eau (mesure 2.2.1). Ces nouveaux liens seront à reporter dans le dossier soumis à enquête publique.

Les outils de suivi de l'articulation entre la charte et les documents de planification de même que la prise en compte des révisions de ces derniers ne sont pas précisés. Or, plusieurs documents de planification relatifs à la transition climatique et énergétique sont arrivés à échéance en décembre 2024 et ont été mis en consultation pour leur révision. C'est notamment le cas de la SNBC et du PNACC. Ces révisions entraîneront celle prochaine du Sraddet. Il est de même notamment pour le PCAET de Loire Forêt Agglomération dont la révision aura lieu en 2025.

L'Ae recommande de compléter l'analyse de l'articulation du projet de charte avec les autres plans en tenant compte de la révision en cours de certains d'entre eux, et de présenter comment la charte s'inscrira dans les documents de planification auxquels elle sera opposable (SCoT, PLU, PCAET en particulier). Elle recommande également de préciser les modalités de suivi de l'articulation de la charte avec les autres documents de planification.

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence de charte

2.2.1 État initial de l'environnement

L'état initial reprend pour l'essentiel les éléments décrits dans le diagnostic territorial. Il est clair et didactique, d'une lecture aisée et comprend des données récentes. Le document est illustré par une cartographie de qualité qui facilite l'appréhension des enjeux du territoire par leur spatialisation. Chaque chapitre thématique se conclut par un paragraphe de synthèse qui rappelle les atouts, faiblesses et enjeux. Toutefois, certaines thématiques sont passées sous silence. C'est le cas des

biens sectionaux⁶ et de l'activité cynégétique. Le rôle des biens sectionaux n'a pas été présenté en tant que tel, alors que ceux-ci jouent un rôle important dans la préservation des paysages caractéristiques du Livradois-Forez (forêts, pâturages, et espaces agricoles) et participent au maintien de certaines traditions agricoles (transhumance, solidarité villageoise). Confrontés à des conflits d'usage, plusieurs parcs naturels régionaux (Volcans d'Auvergne, Pyrénées Ariégeoises) ont abordé ces questions dans leur charte. De même, la question cynégétique est étroitement liée à la gestion de la faune sauvage et des écosystèmes. Malgré les observations formulées par les représentants du Parc en réponse à la question soulevée par les rapporteurs (absence de compétence ou de levier particulier du Parc sur cette activité, absence d'enjeu majeur sur le territoire), cette thématique aurait pu être évoquée en raison de la surabondance de certaines espèces (sangliers et chevreuils) qui peuvent poser des problèmes de dégâts sur les cultures et les forêts.

L'Ae recommande de compléter le diagnostic et l'état initial par une analyse de la gestion des biens sectionaux et de la chasse.

Pour chaque thématique, l'état initial présente les principaux constats, les dynamiques à l'œuvre, les vulnérabilités et perspectives d'évolution face aux tendances locales et globales, les enjeux à partir desquels seront évaluées les orientations de la charte. Il ajoute une synthèse des principaux enjeux.

Une synthèse, non exhaustive au regard de l'ensemble des thématiques abordées, en est proposée dans les développements qui suivent.

Les milieux naturels

La base de données Biodiv'Livradois-Forez comptabilise 4 207 espèces animales et végétales. Le bilan de la flore vasculaire, réalisé par le conservatoire botanique national du Massif central (CBNMC) en 2018, met en évidence une richesse importante du Parc avec plus de 1 730 espèces, dont 202 patrimoniales, liée aux variations d'altitude (de l'étage collinéen à l'étage subalpin), et aux diversités géologiques et climatiques du territoire, mais également à la présence d'une variété conséquente de milieux : des espèces orophytes⁷ et boréales adaptées aux conditions climatiques froides des zones montagnardes (telles que la Camarine noire), mais aussi des espèces d'affinité méditerranéenne sur les bordures occidentales et méridionales. Des listes de présence, actualisées en 2020, recensent 45 espèces de mammifères (hors chauves-souris) dont 24 sont protégées à l'échelle nationale ou internationale. Parmi les plus emblématiques, on retrouve la Loutre d'Europe qui a recolonisé, depuis les années 2000, la Dore et ses affluents, ou encore la Senouire, l'Ance, la Borne ou l'Arzon. Le Chat forestier a été remarqué sur l'ensemble du territoire et en particulier dans les forêts d'altitude du Forez. Vingt-et-une espèces de chauves-souris⁸ sont recensées, dont le petit Rhinolophe. Au moins 130 espèces d'oiseaux nicheuses sont présentes, parmi lesquelles onze sont emblématiques du territoire dont la Chouette chevêche, le Milan royal et la Pie grièche grise. Trois espèces d'amphibiens sont dénombrées, toutes protégées, dont le Triton alpestre et le Sonneur à ventre jaune. La population de ce dernier sur le territoire du Parc est la plus importante au niveau

⁶ Les biens de sections (ou biens sectionaux) sont constitués d'immeubles (terrains ou bâtiments : fours, lavoirs, moulins...) appartenant à la section de commune. Selon l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales, « *constitue une section de commune toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune* ». La section de commune est une personne morale de droit public. Ce droit de propriété collective d'origine ancestrale a fait l'objet de nouvelles dispositions dans la loi n°2013-428 du 27 mai 2013.

⁷ Se dit d'une espèce dont la répartition se limite aux hautes altitudes de montage (étage subalpin).

⁸ En France, toutes les espèces de chauves-souris sont protégées.

régional. Ont été observées 12 espèces de reptiles, également toutes protégées, 37 espèces de poissons, dont les plus emblématiques, le Saumon atlantique, la Lamproie de Planer et le Chabot, ainsi que 31 espèces de mollusques.

Le territoire abrite une grande biodiversité et des aires protégées, notamment 27 sites Natura 2000⁹ et 12 espaces naturels sensibles (ENS) (ces sites et espaces couvrant 9% du périmètre du Parc). Il comporte actuellement 0,15% de zones de protection forte (2 réserves naturelles régionales – RNR, 3 secteurs concernés par un arrêté préfectoral de protection de biotope – APPB, et 1 réserve biologique intégrale – RBI). Il accueille également de nombreuses zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff)¹⁰ (15% du territoire sont couverts par des Znieff de type I et 42% par des Znieff de type II).

Les menaces et facteurs de pressions sur la biodiversité sont l'évolution des pratiques agricoles et sylvicoles, les pressions liées aux autres activités anthropiques et notamment à l'urbanisation (logements et activités économiques) et le développement et la propagation des espèces exotiques envahissantes telles que la Renouée du Japon.

Paysage

Afin de déterminer les unités paysagères et leurs limites, la méthode mise en place a consisté à mettre en perspective les informations issues du schéma paysager de 2008 et de l'atlas des paysages d'Auvergne avec les relevés de terrain et les résultats d'un questionnaire en ligne.

Le dossier est abondamment illustré par des cartes, photographies et croquis. Les unités de paysages sont regroupées en 12 grands types. Pour chacun, la structure paysagère, le scénario tendanciel et les enjeux sont précisés.

Ainsi, s'agissant de plateaux d'altitude avec landes, prairies et tourbières tels que les Hautes-Chaumes du Forez, les enjeux se concentrent sur la préservation des milieux ouverts en maintenant des pratiques pastorales ou en régulant la fréquentation touristique pour éviter la dégradation des milieux sensibles. Pour les vallées fluviales avec des zones humides, il s'agira davantage d'encadrer l'urbanisation pour préserver les paysages ruraux mais aussi valoriser le patrimoine industriel et ferroviaire. Dans les massifs forestiers composés de nombreuses plantations de résineux sujettes, dans plusieurs secteurs du territoire, à des coupes rases impactant les paysages, l'enjeu est d'assurer une gestion forestière durable.

Ce chapitre souligne concrètement le caractère transversal de l'approche paysagère (élément, selon le bilan évaluatif, qui a pu manquer à la charte 2011–2026).

Eau

Le territoire, situé intégralement dans le bassin Loire Bretagne, est concerné par 76 masses d'eau, réparties en plusieurs sous-bassins versants, s'articulant autour de la Dore, l'Allier et la Loire.

La longueur totale du réseau hydrographique est estimée à environ 5 164 km, dont environ 2 154 km de linéaires permanents et environ 3 010 km de cours d'eau intermittents. Le chevelu

⁹ 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 zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

¹⁰ 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 en distingue deux types : 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.

hydrographique est assez dense et structuré autour de la Dore essentiellement, mais l'Allier longe le territoire à l'ouest. Les principaux cours d'eau secondaires sont la Durolle, l'Eau Mère, la Senouire, l'Arzon, l'Ance du nord et la Dolore.

Sur les 76 masses d'eau superficielles recensées (selon l'état de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne de 2019, se fondant sur les données jusqu'en 2016), une seule présente un très bon état écologique (Le Gêrize et ses affluents depuis la source jusqu'à la confluence avec la Dore – FRGR1197) ; 53 présentent un bon état écologique ; 17 présentent un état écologique moyen (Dore, Dorson, Durolle, Malgoutte, Lilion, Mende, Miodet, Jauron, Angaud, Pignols, Ailloux, Volpie, Diare, Borne, Ternivol, Bois d'Arbioux, Pralong) ; une masse d'eau présente un état médiocre (ruisseau de Bansat – affluent de l'Allier) ; 4 présentent un état mauvais (Allier, Litroux, Moulin de Layat, Riolet).

Le périmètre d'étude est concerné par 9 masses d'eau souterraines, au sens de la directive cadre européenne sur l'eau. D'après l'état des lieux du Sdage Loire-Bretagne de 2019, toutes les masses d'eau souterraines atteignent actuellement un bon état quantitatif. Sur le territoire, les prélèvements d'eau souterraine représentent environ 10 800 000 m³/an. Parmi ces prélèvements, 97% sont destinés à l'alimentation en eau potable, 2 % à l'industrie (environ 200 000 m³/an) et 1,5 % est destiné à l'irrigation (environ 161 100 m³/an) (BNPE, 2019). Sur le plan qualitatif, toutes les masses d'eau souterraines ont atteint le bon état chimique, à l'exception de celle des alluvions de l'Allier amont. En effet, cette masse d'eau présente une forte vulnérabilité et est soumise à des pollutions diffuses, en particulier en raison des pollutions en nitrates d'origine agricole.

La continuité des cours d'eau est affectée par de nombreux ouvrages hydrauliques qui représentent des obstacles par exemple pour les poissons migrateurs. Certains sont équipés de passes à poissons. En raison d'un élevage bien développé, le piétinement des berges constitue une pression d'altération de la morphologie des cours d'eau relativement importante. Le piétinement provoque le colmatage du fond du cours d'eau, mais induit également l'apport de nutriments, augmentant l'eutrophisation des eaux. La dynamique fluviale de la Dore dans la plaine alluviale comme celle de l'Allier a été perturbée par les nombreux aménagements (enrochements, protection des crues, barrages ...) et activités humaines (extraction de matériaux en lit mineur). Les prélèvements dans les eaux superficielles sont principalement dus aux installations hydroélectriques (99 %), à l'irrigation (près de 3 500 000 m³ par an) et l'industrie (environ 2 400 000 m³ par an). Des assecs ont été observés durant les sécheresses de 2022 et des années précédentes.

Le territoire présentait, en 2021, 854 captages actifs répartis sur 110 communes. 24 nouveaux captages sont en cours de mise en service sur 17 communes. À noter également que 220 captages sont abandonnés (64 communes) et 10 captages sont suspendus avec des projets de remise en service ou en conformité, sur les communes de Saint-Rémy-sur-Durolle et Saint-Amant-Roche-Savine. Sur les 854 captages, 617 disposent d'un périmètre de protection rapproché. L'usage de produits phytosanitaires et d'intrants exerce une pression importante sur la qualité de l'eau prélevée pour l'eau potable. C'est le cas du captage de Vinzelles, situé sur les bords de l'Allier, classé prioritaire dans le cadre du Sdage Loire Bretagne 2022-2027.

La gestion de l'eau à destination de la consommation humaine est répartie entre les communes et les syndicats intercommunaux : 56 communes sont en régie communale et 135 communes sont membres de 20 syndicats. Le territoire n'est pas autonome en termes d'alimentation en eau potable. En effet des volumes importants (volume autorisé ou moyen annuel supérieur à 500 000 m³) sont

exportés depuis le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable (SIAEP) Plaine de Riom (hors territoire) en direction du SIAEP de Basse Limagne (sur le territoire). La collecte et le traitement des eaux usées sur le territoire s'effectuent à l'échelle communale, pour 98 communes.

Le territoire est couvert par de nombreux outils de gestion de l'eau (Sage, contrats territoriaux) et présente une gestion organisée à l'échelle du bassin versant (Gemapi et hors Gemapi). Cependant, il est soumis à plusieurs contraintes : un bilan prélèvements/ressources en eau qui tend au déséquilibre, un assainissement des eaux usées à l'origine de pollutions, un assainissement non collectif souvent non conforme.

Par ailleurs, le dossier reste silencieux dans son analyse s'agissant des retards accumulés dans la prise de compétence eau et assainissement par les EPCI, imposée par la loi Notre, enjeu particulièrement marqué dans le territoire Livradois-Forez, et leurs impacts sur la gestion de l'eau et de l'assainissement.

L'Ae recommande de compléter l'analyse de l'avancement de la prise de compétence eau et assainissement par les EPCI et ses impacts sur la gestion de l'eau et l'assainissement du territoire.

Risques

Le territoire est traversé par deux cours d'eau (Allier, Dore) dont les crues peuvent être violentes. Les zones inondables ne concernent que de faibles surfaces sur le territoire (environ 1 %), mais sont essentiellement concentrées dans la basse vallée de la Dore, la plaine d'Ambert, la vallée de la Durole et la plaine alluviale de l'Allier, qui sont les secteurs les plus urbanisés. Le territoire est concerné par six plans de prévention des risques d'inondation (PPRI), qui définissent les aléas sur 18 communes.

Les zones concernées par des remontées de nappes sont essentiellement situées dans la basse vallée de la Dore entre Courpière et Puy-Guillaume et la plaine d'Ambert.

L'importance de ses surfaces boisées rend le territoire vulnérable au risque incendie de forêt, notamment en période estivale. Ce risque est mentionné dans le dossier, sans toutefois être évalué. Or, le changement climatique en cours risque d'augmenter les risques du fait des modifications des conditions météorologiques : la végétation devient plus sèche, l'absence de pluie, mêlée à une hausse précoce des températures, accroît la fragilité des massifs et le risque de départ de feu est alors plus fort. À défaut de document de prévention spécifique à ce risque existant à ce stade sur le territoire, il incombe aux documents d'urbanisme, et plus largement aux autorités compétentes en matière d'urbanisme, de le prendre pleinement en compte et d'en anticiper les facteurs aggravants.

Sur les 147 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) recensées sur le territoire, 84 relèvent du régime d'enregistrement et 63 du régime d'autorisation (le nombre d'installations soumises à déclaration n'est pas précisé dans le dossier). Le site pharmaceutique EuroApi (Ex Sanofi Chimie), localisé à Vertolaye, est une installation Seveso seuil haut. Un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) concernant ce site a été approuvé le 4 avril 2014 et concerne trois communes : Vertolaye, Marat et Bertignat. On note également des risques relatifs au transport de matières dangereuses qui sont associés à l'A89, aux voies ferrées et aux canalisations de gaz. 48 communes sont concernées selon deux axes : celui de l'A89 et celui de la RD906 le long de la vallée de la Dore.

S'agissant des sites et sols pollués, 50 sites sont concernés par des pollutions avérées ou suspectées (ex-Basol¹¹). Ils sont majoritairement localisés dans les principaux pôles (Thiers, Courpière, Ambert) et associés aux secteurs industriels tels que la vallée de la Durolle.

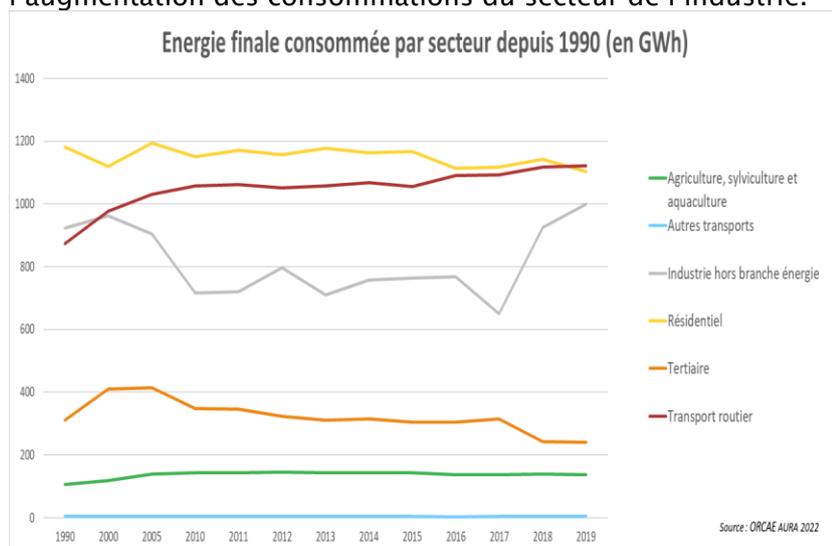
Le territoire est soumis à d'autres risques dans une faible mesure et de manière plus localisée. Il s'agit des risques miniers, des risques liés aux barrages, des nuisances sonores, des pollutions atmosphériques et des pollutions lumineuses.

Dans l'ensemble, le document est précis et détaille correctement la thématique risques et santé. Il conclut que le territoire est vulnérable face aux risques naturels (inondation, incendie, remontées de nappe, etc.) et à l'importance de la pollution de certains sites, mais qu'il offre une bonne qualité de vie.

Consommation énergétique et émission de gaz à effet de serre

En 2019, les consommations énergétiques du périmètre d'étude se sont élevées à près de 3 557 GWh d'énergie finale. Cette consommation équivaut à environ 31,2 MWh/an/hab, soit une consommation supérieure à celle de la moyenne régionale qui s'établit à 26,8MWh/an/hab.

Après une réduction puis une stabilisation des consommations entre 2010 et 2016, les consommations ont de nouveau augmenté entre 2018 et 2019, retrouvant des niveaux connus avant 2010 (augmentation de 5,4 % entre 2010 et 2019). Cette augmentation semble être en lien avec l'augmentation des consommations du secteur de l'industrie.



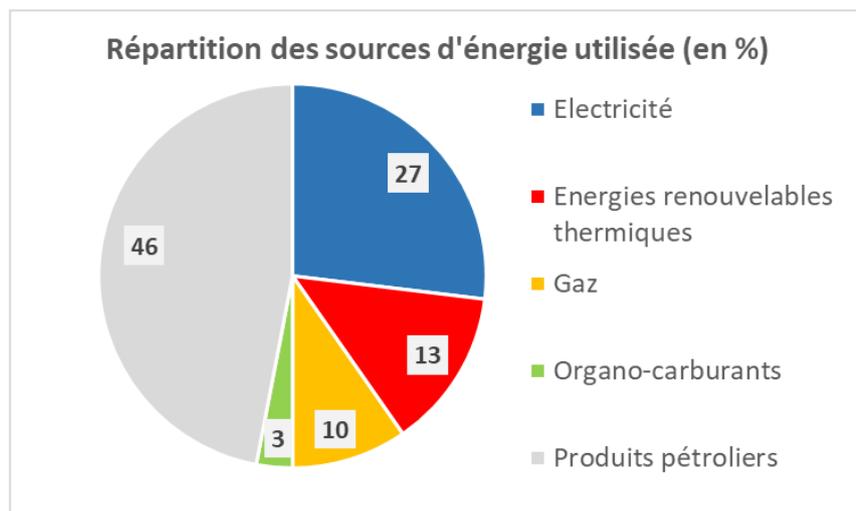
Les produits pétroliers représentent la principale source d'énergie utilisée sur le territoire (46 %). Ils sont consommés sous plusieurs formes : carburants routiers, gazole non routier, fioul domestique. Le secteur des transports routiers est le plus gros consommateur de produits pétroliers. Leur consommation globale a diminué de 14 % depuis le début des années 2000. Alors que la consommation des transports routiers a augmenté, cette diminution est à mettre en lien avec celle des secteurs résidentiel et tertiaire (recul du chauffage au fioul).

L'industrie et le résidentiel sont les deux plus gros postes de consommation d'électricité, qui représente 27 % du mix énergétique territorial.

Les énergies renouvelables thermiques (13 %) rassemblent le solaire thermique, la biomasse solide (bois-énergie), la géothermie et le biogaz. Elles sont en grande majorité consommées par le secteur

¹¹ Base de données des sols pollués ou susceptibles de l'être.

résidentiel, soit par le chauffage individuel (bois-bûche et granulés), soit à partir de réseaux de chaleur.



En 2020, la production d'énergie renouvelable du territoire a été estimée à 565 GWh. Si la production locale d'énergie a augmenté de 20 %, entre 2011 et 2020, elle reste toutefois nettement inférieure à la consommation d'énergie finale. Le taux de couverture théorique des consommations énergétiques par l'énergie produite sur le territoire est d'environ 15 %. L'énergie est produite à partir du bois de chauffage, du biogaz, du solaire thermique, des résidus de bois et de récoltes, des biocarburants et des pompes à chaleur. Ces sources d'énergie représentent 88 % des énergies produites, dont 67 % concernent le bois-énergie et autre biomasse solide. Les énergies électriques qui regroupent l'électricité d'origine hydraulique, le photovoltaïque et la valorisation électrique de la biomasse représentent 13%.

Le niveau d'émissions de gaz à effet de serre en 2019 s'établissait à 949 kteqCO₂. Malgré des fluctuations, la tendance montre une légère baisse de 2,8 % des émissions depuis 1990.

Ce fort niveau d'émissions s'explique par une forte dépendance aux produits pétroliers (75 % de l'énergie utilisée), énergie fortement émettrice, et surtout à d'importantes émissions non énergétiques : principalement émissions du bétail et des engrais, l'agriculture et la sylviculture constituant le poste le plus émetteur avec 38 % des émissions du territoire, soit environ 370 kteqCO₂. Ce secteur ne consomme que 4 % de l'énergie utilisée.

Les transports routiers constituent le 2^{ème} secteur d'émissions avec 276 kteqCO₂ rejetées en 2019. Les émissions de ce secteur sont en hausse de 20 % depuis 1990. Depuis cette date, la tendance des autres secteurs est à la baisse : résidentiel, tertiaire et gestion des déchets. Les émissions industrielles augmentent néanmoins depuis 2013. Cette augmentation est à mettre en lien avec l'augmentation des consommations énergétiques du secteur.

Sur les 14 EPCI du territoire, 10 ont adopté un PCAET ou en ont engagé l'élaboration, avec des ambitions inégales, souvent en deçà des objectifs régionaux. Le territoire apparaît dans l'état initial comme ayant des enjeux forts en matière d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre : des consommations énergétiques supérieures à la moyenne régionale, une forte dépendance aux énergies fossiles, une faible production d'énergie renouvelable, des objectifs de réduction des

niveaux d'émissions de gaz à effet de serre moins ambitieux que ceux affichés au niveau régional.

2.2.2 Évolution probable de l'environnement si la charte n'est pas mise en œuvre

Le rapport environnemental évoque à grands traits, en un bref paragraphe à la fin de la présentation de chaque thématique principale de l'état initial, le scénario dit tendanciel, qui peut être assimilé au scénario d'évolution probable de l'environnement dans l'hypothèse où la charte ne serait pas mise en œuvre. Ce volet reste assez formel et sa présentation dispersée entre les différentes thématiques : il aurait gagné à être traduit sous une forme plus systématique (par exemple tableau comparatif avec/sans révision) afin de mettre davantage en évidence les points sur lesquels le projet de charte apporte une plus-value et plus généralement les écarts que produiront les effets de la mise en œuvre de la charte par rapport à la situation de référence.

L'Ae recommande de présenter un scénario de référence regroupant les éléments de scénarios tendanciels thématiques et permettant d'analyser les effets sur l'environnement du projet de charte.

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

Le rapport d'évaluation environnementale justifie le choix du périmètre d'étude retenu pour la nouvelle charte, et donc les extensions envisagées, en faisant valoir une recherche de cohérence des interventions du Parc en matière de gestion de certains espaces (bassin de la Dore dans son ensemble), de continuités écologiques et paysagères à l'échelle de petites régions naturelles (massifs forestiers des Bois Noirs et Comté d'Auvergne). Il rappelle également les enjeux issus du diagnostic et du bilan de la charte actuelle, ainsi que la prise en compte des avis et contributions reçus dans le cadre des consultations et de la concertation.

Toutefois, il n'évoque pas l'examen de solutions de substitution raisonnables et la comparaison de leurs incidences potentielles sur l'environnement avec celles des choix retenus, alors que ce point est requis par l'article R. 122-20 du code de l'environnement.

En outre, seul le choix du périmètre d'étude fait l'objet d'éléments de justification, à l'exclusion des autres choix retenus tels que celui concernant la priorisation des mesures (« mesures phares »).

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

L'analyse des incidences potentielles sur l'environnement de la charte est présentée par mesure, et pour chacun des six grands enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial¹², au travers d'un

¹² L'adoption ou le maintien de pratiques de gestion et exploitation forestières durables ; l'adoption ou le maintien de pratiques de gestion agricole durable ; la préservation et restauration des zones humides ; le maintien et la restauration de la fonctionnalité des milieux ; la conciliation des activités humaines avec la préservation des milieux naturels ; la sensibilisation du public et des acteurs du territoire sur la richesse et l'importance des patrimoines naturels.

tableau permettant de distinguer les incidences directes ou indirectes, positives, négatives ou neutres.

Lorsqu'elles ne sont pas considérées comme neutres, la plupart des mesures sont évaluées comme générant des effets probables positifs ou très positifs, sauf les mesures 1.3.2 sur l'accélération de la production d'énergies renouvelables, 1.4.1 et 1.4.2 sur le développement des offres de logements et de services et 3.4.1 sur le développement de l'offre de tourisme, qui sont associées à des effets probables négatifs mais considérés comme neutres car elles incluent des dispositions pour compenser ces effets ou, dans certains cas, sont associées à des effets incertains, positifs ou négatifs, selon les modalités de leur mise en œuvre. Ainsi, par exemple, les impacts potentiels négatifs de la mesure 1.3.2 sur les fonctionnalités écologiques sont considérés comme pris en compte dans la formulation même de la mesure, qui prévoit que la mobilisation des ressources locales pour la mettre en œuvre s'effectuera « *dans le respect des paysages et des milieux* ». Autre exemple, les effets potentiellement négatifs de la mesure 3.4.1 font l'objet de « *dispositions pour un tourisme durable* », permettant notamment d'« *accompagner les projets pour garantir le minimum d'impact sur la biodiversité* ». Quant aux risques liés aux impacts estimés incertains de mesures tendant à augmenter la pression anthropique sur certains enjeux (sols, ressource en eau, déchets...), ils sont mentionnés sans faire l'objet de dispositions particulières.

Selon le rapport, les mesures nécessaires pour éviter, réduire ou compenser (ERC) les incidences négatives potentielles sont ainsi identifiées en amont et intégrées dans le projet de charte, ce qui rend inutile toute mesure ERC supplémentaire.

Pour l'Ae, s'il est tout à fait pertinent et souhaitable que les mesures ERC soient intégrées dans le dispositif même du projet de charte et de son suivi, il est attendu de l'évaluation environnementale qu'elle caractérise de manière plus explicite les incidences négatives potentielles ainsi que les mesures destinées à y répondre. Le déroulement de la séquence ERC, parallèlement à la définition du projet, doit être retracé afin de mieux en faire comprendre la logique et l'intérêt. Or, le rapport, s'il se plie à une analyse assez détaillée des effets probables des actions du projet de charte, minimise la portée de cette démarche en présentant d'emblée comme neutres les effets négatifs probables et en concluant à l'absence de toute mesure ERC nécessaire. Surtout, il ne démontre pas que les mesures dites correctrices déjà intégrées dans le projet seront suffisantes pour prévenir ou limiter, voire compenser ces effets indésirables, compte tenu du caractère très général de leur formulation et de l'absence de dispositif de suivi spécifiquement associé (cf *infra*, 2.6).

En outre, l'analyse des incidences potentielles du projet de charte ne fait pas mention explicite des effets négatifs possibles ni d'une vigilance à porter concernant les émissions atmosphériques (dégradation de la qualité de l'air liée aux poussières fines et GES) générées par l'usage du bois-énergie (mesure 1.3.2), la destruction ou le dérangement d'espèces lors des opérations de réhabilitation du bâti ou de certains espaces en friche (mesure 1.4.1).

L'Ae recommande de reprendre l'analyse des incidences du projet de charte par une présentation plus précise et plus explicite de ses incidences négatives potentielles et des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation associées. Elle recommande de décrire les conditions de mise en œuvre et de suivi garantissant leur efficacité et leur efficacité. Elle recommande également d'approfondir l'analyse des incidences et les mesures ERC en ce qui concerne les émissions atmosphériques de l'usage du bois-énergie et les atteintes à la biodiversité de la réhabilitation du bâti ou d'espaces en friche.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le rapport environnemental comporte un exposé sommaire des incidences du projet de charte sur le réseau Natura 2000, concluant à l'absence d'incidences négatives significatives. Il renvoie à une annexe l'analyse détaillée du document d'objectifs de chacun des 27 sites du territoire au regard des mesures du projet de charte susceptibles de contribuer à leur atteinte.

Pour l'Ae, cette analyse est trop succincte pour conclure à l'absence d'incidences négatives significatives et devrait être complétée par une évaluation des incidences potentielles de l'ensemble des actions du projet de charte sur les différents milieux et espèces concernés par les sites, sans se limiter à l'énoncé des objectifs généraux de chaque site ni aux seules actions de la charte qui y concourent.

L'Ae rappelle que cette analyse vise à évaluer les atteintes aux fonctionnalités du réseau Natura 2000 que peuvent générer les incidences du projet sur les espèces et habitats ayant conduit au classement des sites, comparativement (s'agissant de la France) avec les exigences des documents d'objectifs. Elle rappelle également que l'article 6.4 de la directive « Habitats » définit précisément la démarche à suivre si, après mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction, il reste des incidences significatives résiduelles : vérifier l'absence d'autres solutions, ainsi que l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur (de type renforcé si le site abrite un habitat naturel ou une espèce prioritaire), et mise en place le cas échéant de mesures de compensation, avec au moins une information requise de la Commission européenne¹³.

L'Ae recommande de reprendre l'analyse des incidences sur le réseau Natura 2000 par une évaluation détaillée des incidences potentielles de l'ensemble des actions du projet de charte sur les milieux et espèces concernés par ces sites, et par la définition des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation éventuellement nécessaires.

2.6 Dispositif de suivi

Le volet de l'évaluation environnementale consacré aux modalités et aux indicateurs de suivi rappelle les dispositions de l'article R. 122-20 du code de l'environnement qui prévoient la présentation, dans le rapport environnemental, d'un dispositif de suivi spécifique des effets négatifs éventuels de la mise en œuvre du plan ou programme et de l'efficacité des mesures prises pour y répondre. Or, passé ce rappel, l'évaluation environnementale se limite à présenter le dispositif de suivi environnemental du projet de charte, qui répond plutôt aux dispositions de l'article R. 333-3 du code de l'environnement¹⁴.

Comme relevé plus haut, même s'il est souhaitable que le suivi des actions du projet de charte intègre pleinement celui des mesures visant à en éviter, réduire voire compenser les effets négatifs,

¹³ Article 6.4 : « Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées. Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur ».

¹⁴ Cet article prévoit que le projet de charte 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 ».

l'évaluation environnementale devrait expliciter, conformément aux dispositions réglementaires précitées, le dispositif opérationnel qui sera mis en œuvre pour garantir le caractère adéquat et l'efficacité des mesures ERC envisagées, et les modalités de leur ajustement si nécessaire.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique de l'évaluation environnementale, qui constitue un document distinct au sein du dossier, présente succinctement le projet de charte, l'état initial de l'environnement, les enjeux et les effets probables du projet. Conformément à ce qui a été relevé plus haut, il importe que le processus itératif et le déroulement de la séquence ERC y soient davantage explicités.

L'Ae recommande de compléter le résumé non technique pour faire suite aux autres recommandations du présent avis, notamment par une présentation du caractère itératif de l'évaluation environnementale et du déroulement de la séquence éviter, réduire, compenser.

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

3.1 Les milieux naturels et la biodiversité

Le projet de charte prévoit plusieurs mesures favorables à la préservation des sols et de la biodiversité. L'une d'elles (mesure 2.1.1), identifiée comme mesure « phare », vise à préserver les milieux naturels et les espèces patrimoniales, avec l'objectif d'atteindre 5 % du territoire sous protection forte (contre 0,15 %, soit 542 ha, actuellement classés en réserve naturelle, en réserve biologique ou en périmètre d'arrêté de protection de biotope, 9% du territoire relevant par ailleurs d'un périmètre Natura 2000 et espaces naturels sensibles). La mesure cible cinq sites supplémentaires à protéger représentant au total une surface de 1 660 ha, et en identifie plusieurs autres pour lesquels elle prévoit une analyse de faisabilité et d'intérêt d'un statut de protection forte (notamment le site classé des Hautes Chaumes du Forez et son extension en cours, sur environ 14 000 ha, et 762 ha de zones humides dans le bassin de la Dore en attente de reconnaissance préfectorale d'un statut d'intérêt environnemental prioritaire).

Le diagnostic territorial reconnaît la faiblesse du taux de protection réglementaire actuel dans le périmètre du Parc, alors que l'intérêt écologique y est reconnu sur près de 15 % du territoire (ce taux correspondant aux surfaces couvertes par des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique – Znieff – de type I).

Lors de la visite des rapporteurs, les représentants du Parc ont expliqué qu'il sera difficile d'aller au-delà de l'objectif de 5 %. En effet, les résultats attendus pour la mesure 2.1.1 ont été définis en cohérence avec la déclinaison régionale de la SNAP (qui fixe un objectif de 4 %) et tiennent compte, selon les termes du dossier, d'une part, de l'état de conservation des milieux et des espèces et, d'autre part, de l'état initial de protection forte sur un périmètre d'étude très étendu couvrant plus de 350 000 ha. Le Parc s'est également doté d'outils, comme l'atlas des richesses naturelles du Livradois-Forez qui permettent d'identifier une enveloppe potentielle de sites remarquables de 7,71 % en Livradois-Forez dont 5 % sont sous la responsabilité du Parc. L'inventaire des sites classés en zones de protection forte et de leur extension potentielle est annexé au projet de charte, en fonction

du degré de maturité du processus de classement. Par ailleurs, le Parc souligne la difficulté d'instaurer des mesures de protection forte sur des territoires jusque-là très accessibles.

Compte tenu de l'objectif de 10 % fixé à l'horizon 2030 par la stratégie nationale des aires protégées et du retard accusé par le territoire du Parc en la matière, au vu également des inventaires déjà réalisés et des enjeux identifiés à ce stade, l'Ae estime que l'objectif de protection forte à échéance de la future charte, bien que revu à la hausse entre le projet initial et sa version actuelle (de 1 à 5 %, à la suite des avis du CNPN et de l'État) pourrait être plus ambitieux encore, pour autant que les signataires, notamment les départements et l'État, s'engagent de manière proportionnée en ce sens. Malgré un effort substantiel du Parc, le territoire du Livradois-Forez peut encore augmenter ses ambitions de protection en visant des écosystèmes clés comme les zones humides et les forêts matures et subnaturelles¹⁵, les rivières, ripisylves et prairies permanentes.

L'Ae recommande de revoir à la hausse l'objectif de protection forte à l'horizon 2041 en visant des écosystèmes clés comme les zones humides et les forêts matures et subnaturelles, les rivières et ripisylves et prairies permanentes, et de renforcer en ce sens les moyens nécessaires, notamment les engagements des signataires concernés.

Les deux autres mesures de cette orientation en faveur de la biodiversité, de portée plus générale, visent notamment à mieux faire prendre en compte les enjeux écologiques dans les activités et l'aménagement (mesures 2.1.2 et 2.1.3). D'autres mesures s'attachent à prévoir les conditions d'une meilleure protection ou d'une restauration des sols (2.2.2), d'une préservation du foncier agricole et de ses caractéristiques favorables aux écosystèmes telles que les prairies permanentes et les haies (3.2.2), et une mesure dite particulière prévoit même de « *faire du Livradois-Forez un modèle d'urbanisme sobre et désirable* », avec notamment un axe relatif au développement de la trame verte, bleue, noire et brune dans le contexte de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols (« Zan »).

La plupart de ces mesures font ressortir à juste titre l'importance du rôle des documents d'urbanisme (SCoT, PLU et PLUi) dans la déclinaison de leurs objectifs et des engagements corollaires des collectivités territoriales signataires. Toutefois, comme précédemment évoqué, cette déclinaison risque de ne pas être effective sur une large partie du territoire qui n'est pas couverte, ou pas encore¹⁶, par un PLU(i). Il convient à cet égard de prévoir les conditions garantissant une mise en œuvre satisfaisante des dispositions de la future charte dans les communes non couvertes.

De plus, certaines dispositions pour lesquelles il est prévu une déclinaison dans les documents d'urbanisme mériteraient d'être complétées ou précisées, telles que celles de la mesure 2.1.2 en matière de préservation ou de restauration des fonctionnalités écologiques liées notamment aux zones humides, aux haies, ainsi que celles de la mesure 2.2.1 relatives à la protection des zones humides connues dans les projets d'aménagement, qu'il conviendrait d'élargir à une obligation d'inventaire et de protection incombant à la collectivité dans le cadre de son document d'urbanisme.

¹⁵ Forêts ayant évolué sans intervention humaine au moins depuis 50 ans (source : Conservatoire botanique national du massif central).

¹⁶ Dans ses éléments de réponse aux questions écrites des rapporteurs, le Parc précise que la couverture du territoire en PLU(i) va s'améliorer de façon notable, 3 PLUi étant en cours de finalisation (Entre Dore et Allier, Mond'Arverne et Loire Forez agglomération), 1 autre étant programmé (Ambert - Livradois-Forez) et les agglomérations ayant l'obligation d'en réaliser.

Dans le même ordre d'idées, pour renforcer la portée de certaines mesures, des objectifs ou des dispositions plus précis et prescriptifs pourraient être formulés en faveur de la préservation ou restauration des sols (2.2.2, mesure particulière), en particulier s'agissant de la mise en œuvre du « Zan » et du minimum de surface éco-aménageable à imposer dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLU.

L'Ae recommande de préciser et renforcer les conditions de mise en œuvre des mesures de préservation ou de restauration des sols et de la biodiversité, notamment en vue de leur déclinaison dans les décisions d'urbanisme, y compris pour les territoires non couverts par un PLU(i).

3.2 Les équilibres écologiques et paysagers soumis aux pressions agricoles et sylvicoles

Le projet de charte identifie clairement les enjeux liés à la pression agricole : surpâturage, coupe précoce, épandage d'engrais minéral et de lisier, retournement de prairies, épierrement des parcelles, assèchement des zones humides, intrants chimiques de synthèse. De même, les milieux humides et les tourbières peuvent être impactés dans un contexte de raréfaction de la ressource en eau. Les pratiques agricoles, si elles peuvent contribuer au maintien de paysages ouverts (prairies, bocage, arbres de plein champ, vergers), peuvent également du fait des pratiques intensives ou des abandons de terres influencer négativement sur l'évolution de l'occupation du sol et des structures paysagères.

Afin de limiter ces effets négatifs, le projet de charte propose deux mesures. La première, la mesure 3.2.2, concerne la préservation du foncier agricole et l'orientation de son usage au service de l'installation. Par cette mesure, le Parc encourage la préservation des espaces de sensibilité maximale, que sont les prairies permanentes abritant un habitat d'intérêt communautaire, de toute artificialisation. Il envisage de limiter la consommation foncière et l'artificialisation des sols dans les documents d'urbanisme (PLU(i), SCoT), et de préserver les structures paysagères associées (murets en pierre ou haies par exemple) qui limitent l'érosion des sols et améliorent leur capacité de rétention en eau. Ces mesures sont intégrées dans trois objectifs de qualité paysagère (OQP).

Le Parc a indiqué aux rapporteurs qu'en ce qui concerne les territoires non couverts par un document d'urbanisme, l'objectif du « zéro artificialisation nette » continuera à être décliné à travers la mise en œuvre d'outils opérationnels et à travers les actions de l'atelier d'urbanisme, notamment les actions en faveur de la résorption de la vacance et la multiplication des opérations sur des îlots dégradés.

Aucune mesure ne concerne les paiements pour services environnementaux (PSE). À la suite de la rencontre des rapporteurs avec ses représentants, le Parc a indiqué que « *les PSE ne sont pas identifiés comme un dispositif adapté à ce jour aux enjeux de préservation et de prise en compte de la ressource en eau et de la biodiversité par les activités humaines sur le territoire. Ce dispositif pourra toutefois être mobilisé si nécessaire* ».

Si les MAEC (mesures agro-environnementales et climatiques)¹⁷ sont déjà mises en place et animées par le Parc, et si plusieurs obligations réelles environnementales (ORE) sont envisagées¹⁸, ces outils, aux objectifs et engagements différents, peuvent être complémentaires aux PSE pour inciter à la préservation de l'environnement. Les PSE se démarquent notamment par leur flexibilité et leur capacité à rémunérer les externalités positives. Plusieurs Parcs utilisent avec succès ce dispositif. Le Parc pourrait envisager l'intégration de cette mesure dans son projet opérationnel.

L'Ae recommande d'intégrer les paiements pour services environnementaux dans le projet opérationnel.

La deuxième, la mesure 3.2.3, promeut l'essor de fermes agroécologiques, présentées comme sobres, économes en ressources naturelles, contribuant à la préservation des écosystèmes et des paysages, et tendant vers le zéro intrant chimique de synthèse.

Aucun indicateur ne permet de suivre la mesure 3.2.3, alors que des méthodes éprouvées existent et permettent de suivre la durabilité des fermes à travers des séries d'indicateurs.

L'Ae recommande de proposer un indicateur pour la mesure 3.2.3 relative au développement des fermes agroécologiques.

Dans le tableau du dispositif de suivi, il n'est pas précisé d'indicateur pour la mesure 3.2.2 relative au foncier. Un rappel aurait pu être effectué afin d'indiquer le choix de son intégration comme un des indicateurs de la mesure particulière « Faire du Livradois-Forez un modèle d'urbanisme sobre et désirable ». Un indicateur de suivi a, en effet, pour objet « la part des communes couvertes par un PLU ou PLUi qui préservent réglementairement leurs espaces de sensibilité maximale de toute artificialisation ».

S'agissant de la sylviculture, malgré les efforts d'animation entrepris dans ce secteur et l'existence de système d'aides forestières, l'activité est confrontée à plusieurs défis. Sous l'effet du dérèglement climatique, les principales essences connaissent une importante crise sanitaire, notamment les peuplements adultes d'épicéa commun et de sapin pectiné de l'étage collinéen, mais aussi les jeunes plantations de douglas. Les plantations résineuses issues du fonds forestier national (FFN) arrivent à maturité économique, ce qui conduit généralement à leur récolte par coupe rase. Une transition vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement, adaptées aux spécificités locales et aux enjeux climatiques, est essentielle pour préserver les écosystèmes, tout en maintenant les bénéfices économiques et sociaux qu'ils procurent.

Cette ambition est déclinée concrètement par trois mesures de la charte :

- Partager une vision commune en faveur d'une forêt multifonctionnelle (mesure 3.1.1) ;
- Déployer des pratiques forestières favorables à la diversité des fonctions de la forêt (mesure 3.1.2, identifié mesure phare) ;
- Consolider et développer les capacités de valorisation du bois (mesure 3.1.3).

¹⁷ D'après les précisions apportées aux rapporteurs par les représentants du Parc, sur la période 2016-2022, 87 agriculteurs sont engagés dans des projets agro-environnementaux et climatiques sur 3 159 hectares ; sur la période 2023-2028, 71 sont en cours de contractualisation, sur 3 566 ha et 45 km de haies.

¹⁸ Un tableau en est annexé au projet de charte : restauration de zones humides (40 ha) et de dynamique fluviale (36 ha), gestion forestière (25 ha).

Les critères de jugement de la réussite de la charte s'appuient sur la part des forêts couvertes par des démarches de planification de la gestion et de certification d'une ressource « bois » de qualité, sur la part des forêts en libre évolution et les surfaces de coupes rases en forêt feuillue ou mixte.

Les objectifs en matière de surfaces en libre évolution, 1% en 2041, paraissent insuffisants pour garantir les fonctionnalités écologiques des forêts du territoire. Pour l'Ae, la dynamique de soutien et d'accompagnement des propriétaires et exploitants forestiers déjà observée durant la période de la charte en vigueur (notamment à travers des dispositifs de subventions, l'élaboration de documents de gestion durable et les travaux animés dans le cadre du plan sylvicole territorial) est à maintenir et à renforcer pour rehausser le niveau des ambitions en la matière.

L'Ae recommande de rehausser l'objectif de surfaces forestières en libre évolution et plus généralement le niveau d'ambition en matière de pratiques de gestion respectueuses des équilibres écologiques.

3.3 La ressource en eau

Dans le domaine de l'eau, d'après le bilan de la charte en vigueur, l'action du Parc s'est largement structurée autour de l'animation du Sage du bassin de la Dore et de ses contrats territoriaux (réunis en un seul depuis 2020 et également animés depuis cette date par le Parc), pour laquelle il dispose d'une dizaine de postes dédiés. Le Parc s'est également doté pour ce bassin de la compétence Gemapi. Toutefois, le dossier fait état d'une coordination difficile des Sage du territoire du Parc, notamment en raison d'une concentration des ressources de celui-ci sur le portage et l'animation du Sage Dore. Plus généralement, il souligne la nécessité d'améliorer la coopération des interventions des différents acteurs et la cohérence entre petit et grand cycles de l'eau¹⁹. Il évoque également des enjeux à investir davantage, en lien avec le réchauffement climatique (sécheresse et pressions sur la ressource, inondations...), la raréfaction de la ressource et ses conséquences tant en termes de disponibilité que de risque accru de pollution étant présentées comme devant faire l'objet d'une ambition forte dans le projet de charte²⁰.

Le projet de charte prévoit une mesure « phare » (2.2.1) visant la préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques, dont les résultats attendus et les dispositions couvrent l'ensemble des enjeux identifiés, y compris les zones humides et les problématiques d'assainissement. Cependant, la définition et les conditions de mise en œuvre d'un certain nombre de ces dispositions restent à préciser dans l'attente des résultats d'études HMUC (hydrologie – milieux – usages – climat) et de celles relatives aux projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) ou aux contrats territoriaux en cours dans les périmètres des cinq Sage du territoire. À cet égard, un des indicateurs de suivi associé aux actions du Parc en matière de ressource en eau est directement lié à ces études, en se fondant sur la « *part des volumes annuels prélevés par usage en adéquation avec les ressources naturelles de chaque bassin versant* » suite à leur réalisation. L'Ae observe que les valeurs initiale et cible associées à cet indicateur sont respectivement de 0 et 100 % (80 % en 2032). Selon elle, il est

¹⁹ Le petit cycle de l'eau correspond au parcours que l'eau emprunte du point de captage dans la rivière ou la nappe d'eau souterraine jusqu'à son rejet dans le milieu naturel ; ce petit cycle s'inscrit dans le grand cycle, qui à l'échelle planétaire correspond à l'ensemble des composantes du système climatique interagissant avec l'eau (évaporation, précipitations, infiltrations, etc.).

²⁰ Le bilan 2000–2020 de l'action du Parc sur le bassin Dore, conduit par l'agence de l'eau et synthétisé sous la forme d'un tableau dans le dossier, se présente lui-même en demi-teinte, plutôt positif sur les aspects hydro-morphologie et continuités écologiques, plus réservé sur les milieux aquatiques, la prévention des pollutions et les prélèvements.

nécessaire d'expliciter le périmètre exact et la portée de cet indicateur, et de justifier la trajectoire définie.

Plus largement, et à l'instar des autres mesures du projet de charte, l'énoncé de la mesure 2.2.1 soulève la question des moyens nécessaires et de leur priorisation pour la réalisation des objectifs fixés, au regard des enjeux mis en évidence dans le bilan de la charte actuelle. En particulier, l'enjeu d'une coopération entre acteurs et d'une cohérence des interventions à renforcer dans le domaine de la gestion de la ressource, au-delà de sa formulation, appelle des précisions quant aux modalités et aux leviers envisagés pour sa bonne prise en compte.

L'Ae recommande d'expliciter et de justifier l'indicateur de suivi de la ressource en eau. Elle recommande également de préciser les conditions de mise en œuvre des dispositions de la mesure relative à la préservation de cette ressource et des milieux aquatiques, notamment afin de renforcer la cohérence des interventions en ce sens sur le territoire.

3.4 Le changement climatique et la transition énergétique

Le Parc, comme d'autres territoires de montagne et ruraux, est particulièrement vulnérable au changement climatique : disponibilité de l'eau pour les usages agricoles, domestiques et industriels, assèchement des zones humides, risque d'inondation, dépérissement des arbres, modification des habitats, enfrichement des terres agricoles abandonnées, introduction d'espèces invasives.

De nombreuses mesures du projet de charte sont sous-tendues par l'objectif de résilience et d'adaptation au changement climatique. La transition du modèle agricole vers l'agroécologie, la diversification des essences forestières et la gestion durable des forêts, la préservation de la biodiversité, la gestion des risques offrent un « champ des possibles » permettant non seulement d'atténuer le changement climatique mais aussi de s'adapter à ses conséquences.

Il n'y a pas d'axe dédié au changement climatique qui est une thématique transversale.

Le Parc envisage dans ses engagements de participer et contribuer à l'observatoire régional des paysages au regard des effets du changement climatique.

S'agissant de la transition énergétique, le territoire est soumis à de nombreux enjeux en matière d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre : des consommations énergétiques supérieures à la moyenne régionale, une forte dépendance aux énergies fossiles, une faible production d'énergie renouvelable, des objectifs de réduction des niveaux d'émissions de gaz à effet de serre moins ambitieux que ceux du niveau régional.

La charte aborde les enjeux liés à l'énergie dans deux mesures, 1.3.1 et 1.3.2. Elle prévoit de construire la trajectoire d'une transition énergétique partagée, spatialisée et basée sur une approche multi-critères en veillant notamment à intégrer systématiquement les différents enjeux (paysagers, patrimoniaux, impact sur la biodiversité et les milieux, production agricole et sylvicole, ressource en eau) pour la localisation des projets de production d'énergies renouvelables.

Ainsi, le Parc s'est engagé à diminuer, en 2041, de 30% par rapport à 2015 la consommation énergétique, dans son ensemble et dans le logement en particulier, ce qui correspond à la trajectoire de l'objectif régional fixé par le Sradet d'une réduction de 34 % en 2050. Il s'engage également à

atteindre un objectif de mix énergétique local couvert à 50 % par les productions d'énergie issue de ressources renouvelables.

Parallèlement, il s'est fixé un objectif de préservation du foncier agricole de la concurrence entre production alimentaire et production d'énergie (mesure 3.2.2). Or, cette mesure vient contraindre fortement la mesure 1.3.2 en prévoyant de « *s'assurer du maintien de la vocation première de production agricole des parcelles en veillant notamment à ce que la zone d'implantation des panneaux photovoltaïques soit couverte à moins de 20% de sa surface par des panneaux photovoltaïques* », l'article R. 314-118 du code de l'énergie, issu du décret n°2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme fixant ce taux de couverture maximal à 40 % pour les installations photovoltaïques de plus de 10 MWc. En réponse à une observation des rapporteurs sur ce point, le Parc s'est référé à des avis de l'Inrae et du CNPN estimant excessif ce taux maximal, au regard de ses incidences sur la production agricole.

Ce pourcentage est plus restrictif que celui des textes réglementaires et en outre n'est pas justifié. Dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, chaque projet fait l'objet d'une analyse détaillée de son insertion dans l'environnement, ce qui doit permettre d'éviter les dérives potentielles. Pour cela, les conditions de cette insertion doivent être précisées dans les dispositions territorialisées de la charte telles que les OQP et dans les documents d'urbanisme.

Il convient de poursuivre l'ensemble des démarches déjà entamées par le Parc, relatives à la production d'EnR (éolien, photovoltaïque, hydroélectrique, biomasse forestière/bois énergie, géothermie etc.) au regard de l'ensemble des critères environnementaux (biodiversité, zones humides, paysage, etc.) en lien avec le schéma régional de biomasse, les PCAET et les Scot concernés.

Annexe : Enjeux forts et mesures « phares » de la charte du PNR du Livradois-Forez révisée

Enjeux forts	Mesures phares
Ce qui est en jeu relativement aux modes de vie :	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ la coopération et la solidarité entre acteurs et entre bassins de vie, au regard du risque d'accroissement des clivages sociaux et des conflits d'acteurs, dans un territoire marqué par une part non négligeable de précarité 	1.1.1 - Renforcer le lien social et réduire les inégalités <small>mesure phare</small>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ l'évolution des pratiques touristiques et de loisirs, dans un cadre affirmé de sobriété (foncier, énergie, mobilité), de préservation des ressources naturelles et des patrimoines, de respect et d'échanges entre les habitants et les visiteurs 	<div style="background-color: #ffe4c4; padding: 2px;">3.4.1 - Développer et qualifier une offre de tourisme expérientiel et responsable <small>mesure phare</small></div> <div style="background-color: #d9ead3; padding: 2px;">Mesure particulière - Réduire les impacts des loisirs motorisés sur les espaces naturels <small>mesure phare</small></div>
Ce qui est en jeu relativement à la dépendance du territoire à des énergies carbonées rares, chères et prégnantes pour le climat :	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ la sobriété des modes d'habiter, de se déplacer et de produire, nécessaire et dépendante de la capacité à déployer des solutions techniques favorisant la réduction des consommations d'énergie, d'espace et de matériaux, ainsi que de l'évolution des comportements 	1.3.1 - Massifier les pratiques plus sobres et les équipements plus efficaces en matière de consommations énergétiques <small>mesure phare</small>
Ce qui est en jeu relativement à l'organisation du territoire pour répondre aux besoins des populations :	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ la qualité du maillage de services (y compris le numérique) et de commerces sur le territoire pour répondre aux besoins des habitants et des visiteurs, tout en limitant les besoins en déplacement pour accéder à l'offre ; ce maillage étant aujourd'hui très fragile, voire en déclin 	1.4.2 - Proposer une offre de services adaptée aux besoins des ménages (diversifiée, de proximité et accessible à tous) et permettant un cadre de vie plus sain <small>mesure phare</small>
Ce qui est en jeu relativement à la raréfaction des ressources en qualité et en quantité :	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ la diversité des milieux naturels et des espèces, en lien avec la préservation des écosystèmes, au regard des synergies entre les activités humaines et la biodiversité et en intégrant les multiples services écosystémiques associés 	2.1.1 - Préserver les milieux naturels remarquables et les espèces patrimoniales <small>mesure phare</small>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ l'augmentation des tensions autour de la ressource en eau, dont les usages sont multiples sur le territoire (eau potable, industrie, hydro-électricité, agriculture et, dans une moindre mesure, forêt), avec des besoins de plus en plus souvent supérieurs aux volumes disponibles, comme c'est déjà le cas aujourd'hui 	2.2.1 - Préserver durablement la ressource en eau et les milieux aquatiques associés <small>mesure phare</small>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ la pérennité des modes de vie et d'aménager actuels, basés sur une exploitation des ressources perçues comme illimitées et sur la production de déchets ultimes, qui nécessitent d'être réadaptés pour mieux correspondre aux capacités du territoire et à la nécessité de sobriété 	2.2.3 - Accroître le réemploi des matériaux pour limiter l'exploitation des ressources <small>mesure phare</small>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ l'utilisation du foncier pour les constructions et aménagements divers, aux dépens d'espaces agricoles et forestiers à forte valeur alors que de nombreux espaces déjà équipés ou délaissés existent (bâtis vacants, friches) 	Mesure particulière - Faire du Livradois-Forez un modèle d'urbanisme sobre et désirable <small>mesure phare</small>
Ce qui est en jeu relativement à la transmission des singularités patrimoniales du Livradois-Forez pour une réappropriation utile et un territoire vivant :	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ la perte d'appropriation des patrimoines par les habitants, liée à un désintérêt pour la connaissance et les singularités du territoire et pour contribuer à les protéger ➤ le maintien et la reconnaissance des espaces et des biens communs paysagers : les patrimoines, les coudercs, les biens sectionaux, ainsi que les usages collectifs liés 	2.3.1 - Lutter contre la banalisation du territoire par la préservation des structures paysagères <small>mesure phare</small>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ la disparition d'éléments de patrimoine non protégés, liés à l'histoire industrielle et agricole, vernaculaire (y compris les terrasses, les chemins et murets ou les arbres isolés), archéologique, sous l'effet de l'importance de la vacance du bâti et de sa dégradation, mais aussi d'une réduction des usages (voire abandon) ➤ l'usage et la transmission des méthodes de construction et des savoir-faire architecturaux autour de la pierre, du bois et du pisé, aujourd'hui peu valorisés et qui pourtant pourraient être utiles à court terme au regard de la nécessaire utilisation de matériaux biosourcés et de la nécessaire réduction de l'énergie grise, somme des énergies nécessaires au cycle de vie d'un objet 	2.4.1 - Sauvegarder les patrimoines bâtis et les valoriser à travers de nouveaux usages <small>mesure phare</small>
Ce qui est en jeu relativement à une forêt riche et multifonctionnelle, à l'avenir incertain :	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ la disparition de peuplements forestiers « patrimoniaux », conséquence du dérèglement climatique ou de choix de gestion débouchant sur des coupes rases, notamment les sapinières-hêtraies historiques, qui sont le support de richesses naturelles, paysagères et culturelles ➤ la diminution de la fonction de protection des espaces forestiers qui ne bénéficient pas en core aujourd'hui d'une gestion durable suffisamment étendue à l'échelle du territoire (maintien des sols, protection de la ressource en eau, accueil de la biodiversité, stockage de carbone). 	3.1.2 - Déployer des pratiques forestières favorables à la diversité des fonctions de la forêt <small>mesure phare</small>
Ce qui est en jeu relativement aux espaces agricoles, dans un contexte de mutations climatiques et sociales :	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ la réponse aux besoins alimentaires du territoire en lien avec les capacités de production locale, en fonction des spécificités du Livradois-Forez et dans une logique de coopération interterritoriale qui dépasse les limites géographiques du Parc 	3.2.1 - Permettre et sécuriser l'accès, pour tous, à une alimentation de qualité et de proximité <small>mesure phare</small>