



Tribunal administratif de Lyon - Référence E24000167/69

ENQUÊTE PUBLIQUE

Du mercredi 12/03/2025 à 09 heures au vendredi 11/04/2025 à 17 heures

PROJET DE RÉVISION DE LA CHARTE DU PARC NATUREL RÉGIONAL DU PILAT

CONCLUSIONS & AVIS

DESTINATION
2041

Daniel DERORY, Président de la commission d'enquête

Patrick BREYTON, Karine BUFFAT-PIQUET, membres

Cécile DEUX, suppléante

1. PREAMBULE

1.1. Généralités

La présente enquête a pour objet la révision de la charte du parc naturel régional (PNR) du Pilat. Elle est placée sous l'autorité (organisatrice) de la Région Auvergne-Rhône-Alpes qui en a toutefois délégué une partie de l'organisation au PNR.

Le projet de charte concerne le territoire actuel du parc soit 51 communes sur 2 départements mais propose une extension portant le territoire à 75 communes sur 4 départements et 9 EPCI.

Le projet est encadré par les dispositions du code de l'environnement (articles L333-1 et R333-1 et suivants). Il en est de même pour l'enquête publique (L123-1 et R123-1 et suivants).

1.2. Le projet et ses enjeux (défis)

Le projet de charte soumis à l'enquête constitue la 5ème charte du territoire. C'est un projet pour le territoire qui doit à terme, et après approbation, engager le plus grand nombre de partenaires. Baptisé « Destination 2041 », il ambitionne de s'appliquer à un territoire élargi composé de 75 communes dont 21 nouvelles, 18 villes porte, 9 intercommunalités et 4 départements et regroupant plus de 80 000 habitants.

Les concertations préalables à l'élaboration de la charte et les études conduites en amont (diagnostic de territoire, bilan de la charte précédente, etc.) ont fait émerger 5 défis majeurs, socle de la charte, que le territoire devra relever dans la prochaine décennie. Ces défis s'inscrivent dans un contexte de fortes évolutions environnementales (dérèglement climatique, crise de la biodiversité), économiques (accélération technologiques), culturelles, sociétales et politiques.

- Défi des liens humains, de la coopération et de la responsabilité ;
- Défi de la reconquête et de la préservation ;
- Défi de l'économie et de la durabilité ;
- Défi de l'ouverture et de l'accueil ;
- Défi de la transition et de l'adaptation.

A partir de l'analyse de ces défis, une stratégie commune, très largement partagée, a été adoptée par les partenaires, acteurs et habitants. Cette dernière a été structurée autour de 5 orientations déclinées elles-mêmes en 18 mesures regroupant des dispositions décrivant des modes d'interventions au regard des enjeux du territoire.

2. CONCLUSIONS MOTIVÉES SUR LA FORME DE L'ENQUÊTE

2.1. Sur la concertation

L'élaboration du projet de charte a débuté en 2021 et a fait l'objet d'un long processus itératif entre élus, partenaires et citoyens. Cette concertation qui s'est déroulée de 2021 à 2025 a pris des formes diverses dont certaines ont été particulièrement innovantes : ateliers de concertation, « grands cafés », ateliers de co-écriture, consultations traditionnelles des acteurs du parc ayant généré plus de 2000 remarques, rencontre des rapporteurs de la commission espaces protégées du CNPN, réunions publiques en amont immédiat de l'enquête (janvier et février 2025).

La commission **constate** que cette large et longue concertation a permis de faire évoluer une première version « martyre » de la charte et d'identifier les attentes des partenaires et acteurs du territoire.

La commission **estime** que la concertation préalable a été conduite de manière complète, le PNR s'étant investi de manière remarquable dans cette action. Cela a permis une large expression de l'ensemble des acteurs. Pour la commission, c'est la marque d'un projet de territoire co-construit.

2.2. Sur la préparation et l'organisation de l'enquête

Par décision N° E24000167/69 en date du 21 janvier 2025, la Présidente du tribunal administratif de Lyon a désigné la commission d'enquête publique relative au projet de révision de la charte du PNR du Pilat, composée de :

- Monsieur Daniel DERORY, Président de la commission d'enquête
- Madame Karine BUFFAT PIQUET et Monsieur Patrick BREYTON, membres titulaires ;
- Madame Cécile DEUX, membre suppléante.

Les modalités d'organisation de l'enquête ont été définies en étroite collaboration avec les services de la Région AURA autorité organisatrice et ceux du PNR qui ont reçu une délégation partielle de la Région. Les dispositions de l'enquête ont été définitivement fixées par arrêté du président de la région AURA signé le 21 février 2025. (Réf 20251021 00057), la période retenue pour l'enquête étant du mardi 12 mars 2025 à 9 h au vendredi 11 avril 2025 à 17 h soit 31 jours.

La commission **souligne** la forte réactivité des services de la Région et du PNR pour répondre à ses demandes. En outre, elle a **apprécié** la mobilisation des communes, lieux de permanence, en terme de suivi et contrôle d'intégrité du dossier et des registres « papier », de gestion des salles, de l'accueil du public et transmission des contributions écrites scannées au prestataire numérique.

En conclusion, la commission **estime** que l'organisation mise en place a été efficace et de nature à faciliter l'expression du public.

Conformément à la réglementation, la publicité légale a été faite dans 7 journaux locaux couvrant les 4 départements concernées. En outre, plus de 40 communes ont mis en œuvre, à la demande du PNR et en accord avec la commission, diverses actions complémentaires d'information de la population : site internet,

application type Illiwap, facebook, etc. De plus, une vingtaine d'articles de presse et/ou reportages (radio/TV) ont été consacrés à la révision de la charte et en partie à l'enquête publique, entre janvier et février 2025.

Le nombre et le calendrier des permanences offraient une grande diversité de dates, de lieux et d'horaires. Un registre numérique accessible en permanence au public, facile d'utilisation et hébergeant toutes les contributions, quel que soit leur mode de dépôt, a été mis en place et a fonctionné sans incident. Les personnes souhaitant des informations complémentaires sur le projet et plus attirées par les moyens d'expression traditionnels tels que le registre « papier » ont pu largement participer aux 15 permanences tenues par la commission.

L'enquête s'est déroulée dans un bon climat et aucun incident majeur n'a été à déplorer.

La commission **considère** que l'autorité organisatrice et le maître d'ouvrage ont pris toutes les dispositions, en concertation avec elle, et avec le soutien efficace des communes, pour organiser l'enquête et permettre au public de s'informer et de s'exprimer sur le projet dans de bonnes conditions.

2.3. Sur les avis institutionnels

Les premiers avis institutionnels sont intervenus en 2021 en amont du lancement effectif de l'élaboration de la charte. La Région AURA et l'Etat ont émis des avis d'opportunité. Dans son avis, l'Etat a validé le périmètre en relevant des arguments positifs mais en attirant l'attention du maître d'ouvrage sur des points de vigilance notamment :

- L'accompagnement des nouvelles communes
- L'adaptation des moyens financiers et de la gouvernance du futur syndicat mixte.

La procédure de révision d'une charte de PNR prévoit des avis institutionnels en cours d'élaboration du projet. Après que la Fédération des PNR et la commission des espaces protégés du CNPN aient délivré leurs avis consultatifs sur le projet de Charte (Version 1) au Ministre de la Transition écologique, le Préfet de Région a émis son avis. Ces avis, émis en 2024, sont globalement favorables tout en affichant quelques réserves et recommandations.

En outre, tous les avis saluent le travail d'élaboration piloté par le maître d'ouvrage et particulièrement la qualité de la concertation qui a rassemblé l'ensemble des acteurs du territoire

Sur la base des différents avis auxquels le maître d'ouvrage a apporté des réponses, le projet de charte a été ajusté (Version 2) en vue de la saisine de l'Ae.

La commission d'enquête **considère** que la consultation réglementaire des institutionnels a été convenablement réalisée et en conformité avec à la réglementation.

Il n'en est ressorti aucun avis défavorable. Seules quelques réserves et recommandations ont été formulées. En apportant des réponses à certaines d'entre elles, le maître d'ouvrage a ajusté le projet avant sa mise à l'enquête.

La commission **constate** que la stratégie générale du projet de charte n'a pas été remise en cause au cours de cette consultation et **estime** que les avis, complétés par les réponses apportées par le maître d'ouvrage, constituent pour elle des éléments primordiaux pour son analyse du projet.

2.4. Sur l'articulation de la charte avec les plans, schémas et programmes

Se situant dans un rapport de compatibilité avec Les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB) et le SRADDET AURA, la charte a été évaluée au regard des 10 orientations, 4 objectifs généraux et 22 règles relatives à ces 2 documents.

La commission **constate** que l'évaluation environnementale, réalisée de manière sérieuse et argumentée, a conclu que les mesures prévues dans la charte étaient « *totalelement compatibles* » avec les ONTVB et le SRADDET.

En ce qui concerne les autres plans, schémas et programmes (SDAGE, SAGE, PCAET, SRC, etc.) ayant des champs communs avec la charte, l'évaluation environnementale a conclu que les mesures prévues dans la charte s'articulent « *totalelement* » avec les enjeux identifiés dans ces documents et qu'aucun conflit n'a été mis en évidence

La commission **considère** que la charte est en phase avec les plans, schémas et programmes en vigueur.

2.5. Sur le déroulement de l'enquête

Conformément à l'arrêté de prescription de l'enquête du président de la Région AURA en date du 21 février 2025, l'enquête s'est déroulée pendant une durée de 31 jours consécutifs, du mercredi 12 mars 2025 à 9 h jusqu'au vendredi 11 avril 2025 à 17 h.

Les 15 permanences prévues se sont tenues aux dates et horaires conformément à cet arrêté. Au cours de ces permanences, 40 personnes ou groupes de personnes ont été reçus par les commissaires enquêteurs, ces derniers procédant à 39 entretiens.

Le registre numérique où était hébergé le dossier d'enquête, a été modestement fréquenté sauf dans la dernière semaine de l'enquête comme en témoigne le nombre de visites pendant l'enquête (2088). L'enquête n'a pas connu d'incident majeur.

L'enquête s'est terminée le vendredi 11 avril 2025 à 17 h. Le maître d'ouvrage ayant très rapidement récupéré les 16 registres papier, la commission **se félicite** d'avoir pu procéder aux opérations de clôture très rapidement après la fin de l'enquête. Le procès-verbal de synthèse des observations, moment fort de communication entre la commission et le maître d'ouvrage sur les expressions du public, a été remis au PNR le mardi 22 avril 2025.

Par courriel en date du 24 avril 2025, le président du PNR a transmis à la commission son mémoire en réponse aux observations.

La commission **considère** que l'enquête publique s'est déroulée conformément à l'arrêté de prescription, dans des conditions satisfaisantes et sans connaître d'incident majeur. Elle **estime** que le public a pu s'informer et s'exprimer sur le projet dans de bonnes conditions et ce pendant toute la durée de l'enquête..

La commission **estime** que cette étape importante de l'enquête a pu être mise en œuvre de manière très satisfaisante, lui permettant ainsi d'avoir tous les éléments à sa disposition pour formaliser un avis sur le projet.

RÉSUMÉ DE L'ENQUÊTE EN QUELQUES CHIFFRES

15 permanences

40 personnes reçues

39 entretiens

2088 visites numériques dont 22% les 2 derniers jours

286 téléchargements de documents

147 contributions

254 observations

60 % émanant de particuliers

80 % par voie numérique

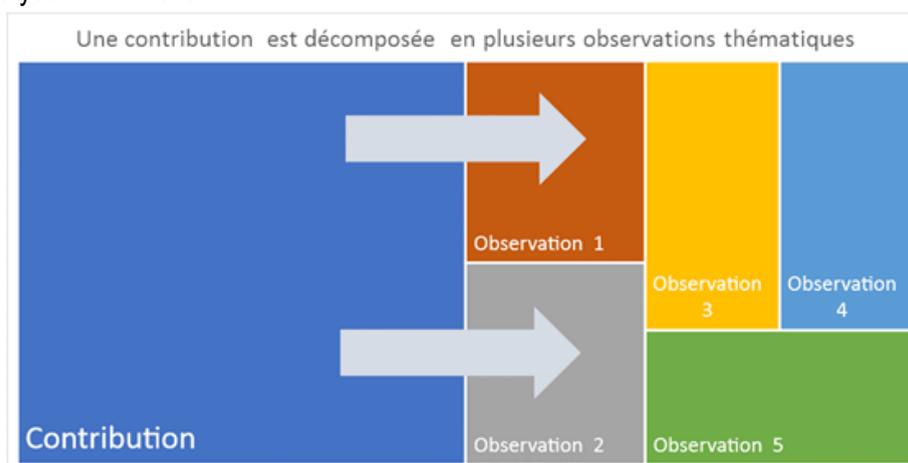
2.6. Sur la gestion des contributions

Malgré les nombreuses mesures prises par le PNR pour informer la population, notamment celles prises à titre complémentaires aux mesures réglementaires, le public s'est relativement peu mobilisé. La commission a toutefois constaté une mobilisation plus forte sur certaines communes figurant dans l'extension du périmètre (Saint-Victor-Malescours, Saint-Romain-Lachalm).

En matière de typologie des contributeurs, la catégorie des particuliers est dominante (60%) même si les élus et les partenaires sociaux économiques se sont significativement mobilisés.

Après avoir décomposé les contributions en observations unitaires thématiques, la commission a procédé à l'analyse des observations sous deux aspects :

- une analyse thématique ;
- une analyse individuelle.



C'est ainsi que les **147 contributions** reçues au cours de l'enquête ont été décomposées en **254 observations unitaires**.

3. CONCLUSIONS MOTIVÉES SUR LES ORIENTATIONS ET ENJEUX DU PROJET

Élaborée après une concertation associant un grand nombre de partenaires locaux ou institutionnels, la charte a vocation à devenir le projet du territoire pour la prochaine décennie. Ce projet comporte un grand nombre de mesures hiérarchisées en orientations, le tout couvrant l'ensemble du spectre des problématiques auxquelles le territoire est confronté.

La commission a fait le choix d'analyser le projet au regard de sa cohérence et de son réalisme face aux enjeux du territoire.

En outre, le public s'étant significativement exprimé sur le périmètre ainsi que sur la mise en œuvre de la charte, la commission a procédé à une analyse spécifique de ces points.

3.1. Défi des liens humains, de la coopération et de la responsabilité

Le défi consiste à :

- Connecter les habitants autour d'un même sentiment d'appartenance au Pilat et élaborer un récit commun,
- Accueillir leurs initiatives et les impliquer davantage dans la mise en œuvre du projet de territoire.
- Développer les connexions entre les villes et la campagne, entre territoires, entre secteurs publics et privés,
- S'assurer d'une application optimale des préconisations de la charte du Parc.

La commission d'enquête **retient** que cet enjeu du «sentiment d'appartenance de la population au Parc» reste toujours au centre des ambitions du maître d'ouvrage, alors que le Parc Naturel Régional existe depuis plus de 50 ans. Les bilans présentés de la charte en cours et le rappel historique des étapes depuis la création du PNR montrent le chemin parcouru pendant 50 ans, sous des formats très divers. Les évolutions réglementaires, notamment liées à la décentralisation, avec la délégation de certaines missions aux Conseil Régionaux, ou Départements ou EPCI, ont laissé progressivement moins d'espace aux instances des PNR pour mener des politiques « différenciées » sur leurs territoires.

En ce qui concerne l'ambition de « développer les connexions » : ville-campagne, entre territoires, entre secteurs public et privés,... la commission **souligne** les efforts constants du Parc dans sa politique de communication en direction du milieu scolaire, qui peut revêtir cette dimension de tissage de liens ville-campagne, notamment.

Compte-tenu du nombre de nouvelles communes à intégrer dans le Parc, la commission d'enquête **considère** primordial l'appropriation du label par les acteurs et par voie de conséquence le sentiment d'appartenance au Parc.

La commission d'enquête **estime** que les actions énumérées par le maître d'ouvrage manquent de précision et d'adaptation au contexte des nouvelles communes concernées. Elle **aurait apprécié** une réponse mieux ciblée sur la stratégie envisagée par le maître d'ouvrage pour inscrire ces nouveaux territoires dans la

dynamique du PNR. La commission **recommande** de définir et mettre en œuvre un plan d'actions pour faciliter l'intégration de ces nouvelles communes et leurs populations, et selon un calendrier rapproché.

En ce qui concerne l'expérimentation de nouvelles formes de création de valeur en se basant sur les richesses de ces divers patrimoines, la commission **s'interroge** sur les leviers, les interlocuteurs potentiels susceptibles de proposer, créer, ... ces « nouvelles formes de valorisation des patrimoines ». Elle **considère** que ce discours ne s'apparente pas à une réelle politique d'attraction de « créateurs », d'investisseurs, qui développeront des activités et donc des emplois locaux.

3.2. Défi de la reconquête et de la préservation

Ce défi concerne la biodiversité et la valorisation des services rendus par les écosystèmes mais aussi la requalification des espaces artificialisés. La préservation et le partage de la ressource en eau sont aussi un des enjeux forts du territoire.

Les études préliminaires réalisées dans le cadre de l'élaboration de la charte confirment que le territoire du Pilat est un espace écologique remarquable grâce notamment à une forte présence de la forêt et aux à la diversité des espèces. C'est aussi un territoire où la biodiversité « banale » est intéressante et mérite d'être préservée.

➤ Les espaces protégés

La stratégie retenue dans le projet pour faire face à ce défi repose notamment sur la volonté affirmée des partenaires de s'inscrire dans la stratégie nationale des espaces protégés. La commission **partage** ce choix. Elle **considère** toutefois, comme certains contributeurs, que l'objectif de mettre en œuvre des mesures de protection fortes sur 5% du territoire, alors que seul 0,37% est concerné à date, n'est pas un objectif atteignable. Elle **déplore** qu'aucun site n'a été identifié prioritairement parmi la multitude de sites potentiellement concernés et qu'aucune concertation avec les opérateurs et les gestionnaires n'a encore été engagée.

En outre, la commission **considère** que la mise en œuvre de mesures de protection forte peut générer des inquiétudes de la part de propriétaires ou de gestionnaires, les entretiens en permanence ainsi que certaines contributions en attestent.

La commission **attire** l'attention du maître d'ouvrage sur la difficulté d'atteindre l'objectif quantitatif fixé par la charte même si elle partage l'objectif qualitatif de mise en œuvre de protections fortes. Elle **pense** que la stratégie ne pourra obtenir des résultats, pendant la durée de la charte, qu'à la condition que les partenaires (opérateurs réglementaires, PNR, propriétaires et gestionnaires) s'engagent fortement pour organiser sa mise en œuvre.

La commission **recommande** donc de préciser l'objectif en établissant par exemple un plan d'actions à 5 ans définissant les priorités géographiques et écologiques avec un engagement affirmé des partenaires.

➤ Les corridors écologiques et les zones humides

Les corridors écologiques et les zones humides constituent des milieux naturels stratégiques, susceptibles d'être challengés par des activités anthropiques (exploitations économiques diverses, activités de pleine nature), sujet sur lequel certains publics se sont manifestés. La commission **approuve** les démarches envisagées de préservation, de nature à être plus consensuelles que les démarches de protection qui restent indispensables comme précisé ci-avant. En permettant une prise en compte des situations au cas par cas, spécifiquement pour les corridors écologiques et les zones humides, elles sont ainsi déclinées dans le projet :

- Préserver et raviver la qualité écologique du territoire (Charte, Disposition 2.1.2),
- Préserver et renaturer les cours d'eau et les milieux humides (Charte, Disposition 5.1.3),
- Préserver les zones humides et leurs espaces fonctionnels (Disposition pertinente 26).

Dans ce sens et pour une cohérence de rédaction, la commission **recommande** de :

- Retirer la mention injektive des corridors dans la disposition pertinente 3 : Protéger durablement les espaces naturels remarquables (au lieu de "Protéger durablement les espaces naturels remarquables principalement les corridors"),
- Les zones humides étant identifiées comme puits de carbone d'intérêt, employer le terme "préserver" plutôt que "protéger" pour la disposition pertinente 27 : Préserver les puits de carbone (au lieu de "Protéger les puits de carbone").

➤ Les paysages

La préservation des paysages constitue également un des enjeux forts du territoire au même titre que la biodiversité, le Pilat étant reconnu comme une mosaïque de paysages intéressants voir remarquables pour d'autres. Le projet de charte entend maîtriser l'évolution des paysages résultant d'actions anthropiques. Pour cela, le projet de charte promeut l'accompagnement des projets par le PNR. La commission **est favorable** à la mise en œuvre de cette approche concertée qui s'apparente à la démarche ERC volontaire proposée pour la préservation des milieux naturels lors de réalisation d'infrastructures ou d'aménagements.

➤ La ressource en eau

Compte-tenu des évolutions climatiques auxquelles le territoire sera confronté dans les années futures, la préservation et le partage de la ressource en eau ainsi que la garantie de sa qualité (AEP) vont devenir un des enjeux majeurs. La commission **constate** que le projet charte l'a bien identifié. Cet enjeu concerne aussi bien l'alimentation en eau potable que les stockages pour d'autres usages dont l'agriculture.

En ce qui concerne le premier point, la commission **a pris acte** de l'engagement du maître d'ouvrage, en réponse à une recommandation de l'Ae et une question de la commission, de :

- Identifier les captages en écart en termes de protection ;
- Inciter les acteurs dont les collectivités à régulariser ;
- Inviter les citoyens à une gestion économe de l'eau

Elle **considère** toutefois que cet engagement aurait gagné en efficacité s'il était adossé à une planification partagée entre le PNR, les opérateurs de la gestion de l'eau potable et l'Etat et afin de résorber au plus vite les retards constatés. Elle **recommande** d'ajouter une mesure plus volontariste dans la charte.

En matière de stockage et de partage de la ressource en eau, la commission note que le maître d'ouvrage a confirmé son engagement à réaliser un état des lieux des infrastructures de stockage quelle que soit leur finalité (agriculture, eau potable, autre).

La commission **partage** cet engagement et **considère** que c'est un préalable indispensable qui aura à être confronté à une analyse des besoins en eau pour l'agriculture, la commission notant qu'une concertation dans le cadre de la stratégie territoriale d'adaptation au changement climatique est en cours.

En conclusion, la commission **estime** que les dispositions détaillées de la mesure 5.1 constituent un ensemble cohérent qui pour montrer son efficacité devra être partagé et mis en œuvre collectivement par les partenaires et les acteurs. En particulier la commission **attire l'attention** sur les actions qu'elle considère comme prioritaires à savoir :

- Améliorer la connaissance de la ressource,
- Protection des captages AEP en "écart",
- Élaborer une vision prospective et partagée de la ressource et de son partage,
- Connaître et garantir les besoins de l'agriculture.

3.3. Défi de l'économie et de la durabilité

Ce défi consiste à :

- Sortir du clivage écologie-économie ;
- Allier sobriété et développement ;
- Expérimenter de nouvelles formes de création de valeur en se basant sur les richesses de ces divers patrimoines.

La situation de l'économie du Pilat se caractérise par une économie diversifiée, avec un poids important de l'agriculture et de la Forêt, mais aussi un tissu artisanal et industriel, en perte de vitesse, avec une forte prédominance de TPE. La population « salariée » à un niveau de qualification plutôt plus élevé que la moyenne. Une tendance à une « tertiairisation » des emplois, dont la hausse ne compense pas les pertes d'emplois industriels et artisanaux. Les ressources locales portent principalement sur l'agriculture, (et agroalimentaire, en IAA ou transformation et vente en circuits courts) plus la forêt et métiers connexes. Les autres ressources locales portent sur les carrières, très localisées, et le tourisme, très diffus.

La commission **souligne** que les ambitions affichées par la Charte en ce qui concerne l'économie et la durabilité du territoire sont de développer une économie qui intègre les défis écologiques et sociaux. Il s'agit d'encourager une consommation au plus près des lieux de production, de maintenir et accroître le nombre d'emplois dans les différentes branches d'activités actuelles et en favoriser de nouvelles, et limiter le recours aux ressources naturelles non renouvelables et engager les entreprises dans la transition écologique.

➤ La forêt

En ce qui concerne la forêt, il s'agira d'améliorer la résilience des peuplements forestiers, et promouvoir une gestion multifonctionnelle de la forêt.

La commission **apprécie** que la charte affirme l'importance économique et environnementale de la filière bois /forêt sur le territoire et **salue** la qualité du travail partenarial conduit en matière de gestion forestière.

Également, la commission **constate** qu'elle prend en compte correctement les adaptations à mettre en œuvre pour faire face aux effets du changement climatique sur la forêt.

En particulier, la commission **souligne** que la Charte fait des propositions pertinentes en matière de prévention et de protection du risque incendie (engagement complémentaire du maître d'ouvrage dans son mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse), de préservation des voiries forestières, d'innovation en matière de gestion forestière (adaptation des essences, modalités d'exploitations respectueuses des sols).

En ce qui concerne le respect des sols forestiers, la commission **recommande** de préciser la charte sur les points suivants :

- Réduire les travaux ayant un impact majeur sur le tassement des sols;
- Promouvoir des techniques d'exploitation alternatives et "douces" sur les zones pédagogiquement sensibles;
- Promouvoir des techniques sylvicoles alternatives aboutissant à n'impacter le sol que sur une faible partie de la parcelle (cloisonnement).

➤ L'agriculture

La commission **partage l'idée** qu'il est pertinent de reconnecter la production agricole et la consommation locale et d'améliorer la valeur ajoutée ainsi que l'autonomie alimentaire régionale.

En ce qui concerne l'agriculture, la commission **prend note** des ambitions fortes affichées sur la durée de la Charte, notamment le maintien du nombre d'exploitations et de la SAU, 50 % d'exploitation en agriculture biologique etc...

La commission **estime** ces ambitions difficilement atteignables, d'autant que l'agriculture française doit faire face à des évolutions importantes d'adaptations au contexte climatique, aux évolutions de consommation et au contexte concurrentiel international.

➤ Le tourisme

La commission **considère** que le soutien au tourisme durable générateur de sens et de ressources est adapté au territoire et aux attentes du public.

La commission **relève** que la Charte propose de sensibiliser les acteurs professionnels et visiteurs sur la sobriété vis à vis des ressources en eau et énergie, et de mettre en place une offre touristique bas carbone, avec le développement de produits touristiques de découverte du massif offrant une alternative à la voiture individuelle.

Dans ces conditions, la commission **s'inquiète** du risque de détournement d'une fraction des visiteurs du Pilat vers d'autres secteurs géographiques et appelle à ce qu'une politique de communication non stigmatisante sur les moyens de déplacement des usagers, soit mise en œuvre.

3.4. Défi de l'ouverture et de l'accueil

Le défi de l'ouverture et de l'accueil pose la problématique des limites de l'habitabilité du territoire attractif que constitue le Pilat au regard de son classement comme PNR. De nouveaux modes d'habiter et de travailler sur le territoire sont à décliner et mettre en œuvre .

Si la population reste inégalement répartie, elle est en forte progression, en lien avec le desserrement des villes de proximité principalement. Cette progression s'accompagne d'une consommation foncière et d'une dépendance à la mobilité automobile, à laquelle s'ajoute le constat d'une certaine occupation des emplois du territoire par des actifs extérieurs au PNR (4 emplois/10). De plus, la population est vieillissante et l'accès potentiel aux soins plus faible en moyenne qu'au niveau national.

L'ampleur du défi nécessite d'accueillir des habitants et des activités dans des conditions pérennes et soutenables, d'adopter des modes de déplacements moins consommateurs d'énergie et moins générateurs de gaz à effet de serre, mais aussi réduire les déplacements et d'articuler la renaturation des villes et la revitalisation des campagnes.

La commission **retient** que les lignes directrices de la stratégie affichée sont globalement fondées pour relever le défi posé.

➤ L'artificialisation des sols

La commission **estime** que les moyens envisagés pour contenir l'artificialisation des sols sont de nature à participer activement à la stratégie d'habitabilité du territoire. En effet, la commission **partage** l'idée que les politiques publiques communales et intercommunales constituent des outils de préservation du foncier par les moyens qu'elles mettent en œuvre. Utilement, la charte projetée fixe l'objectif chiffré que chaque intercommunalité se dote d'une stratégie foncière et d'outils opérationnels réglementaires, mais la commission **souligne**, que ces outils, qu'ils soient nouveaux ou non, ne sont qu'un moyen pour tendre vers la limitation de la consommation d'espace, qui reste le résultat à atteindre.

Compte-tenu du contexte territorial du PNR, à proximité de Lyon et St-Etienne, et de la vallée très urbanisée du Gier qui contribuent à une pression d'urbanisation sur le territoire du PNR, la commission **souligne** que l'objectif de prioriser le développement de l'urbanisation en fonction de l'armature urbaine et de l'importance des polarités est pertinent pour lutter contre l'artificialisation des sols.

Concernant la trajectoire et l'objectif de ZAN, la Commission **analyse** que le projet de Charte y participe à travers de nombreuses propositions comme le maintien de la SAU, la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, l'objectif de 15 logements/ha, les actions sur les respirations paysagères et sur la réhabilitation du bâti... Dans un contexte récent d'assouplissements ciblés, temporaires et/ou géographiques, pour une meilleure transition, la commission **admet** que la mise en place localement de la loi ZAN dont l'objectif final reste zéro artificialisation nette d'ici 2050, relève des SCOT.

La commission **mentionne** toutefois, que la disposition 4.1.1 gagnerait à intégrer, dans l'augmentation de la présence de la nature dans les bourgs, l'intérêt à d'identifier pour les préserver, les structures végétales et arbres remarquables dans les documents d'urbanisme. La commission **recommande** d'intégrer cette notion dans la charte.

Encore, la commission **précise** que la rédaction de la charte manque de précision dans la disposition 4.1.4 préconisant une démarche ERC à tous les projets et pas seulement à ceux qui y sont réglementairement soumis. Bien que la disposition reste pertinente dans le cadre du volontariat, en l'état, elle risque d'aboutir à une efficacité très relative. La commission **recommande** que le Syndicat mixte s'engage à l'application de cette démarche pour les projets dont il assurerait la maîtrise d'ouvrage ou une maîtrise d'ouvrage déléguée.

➤ L'urbanisation soutenable

La commission **partage** l'idée que la promotion de l'urbanisme soutenable est de nature à conduire à un équilibre pertinent pour répondre à des attentes transversales et des besoins localisés. La régénération des espaces urbains pour gagner en intensité, la qualification de l'espace public et la valorisation des franges urbaines seront des moyens efficaces pour tendre à cet équilibre.

La commission **note** que l'ajustement de la rédaction de la disposition pertinente 14 intégrée dans la dernière version du recueil devenant "Contenir l'artificialisation dans les enveloppes urbaines en réduisant l'extension des espaces urbanisés" est de nature à confirmer qu'il ne s'agit pas d'entraver toute extension d'urbanisation, mais de limiter les extensions, en tenant compte- des situations au cas par cas.

➤ L'architecture intégrée

La commission **constate** que le Parc a utilement participé à la préservation et la mise en valeur à la qualité paysagère du territoire, par ses actions depuis 50 ans. Elle **souligne** que le Cahier des paysages, nouvel outil associé à la Charte 2026-2041 participera à la pérennisation de la valeur paysagère sur le territoire à travers la déclinaison graphique des objectifs de qualités paysagères qui aborde une grande diversité d'aménagements.

Concernant les avis du comité syndical sur les permis de construire qui étaient d'usage antérieurement, la commission **note** l'engagement de ne plus en donner, afin que ces avis ne soient pas utilisés au-delà de leur seule valeur consultative, réglementaire. La commission **estime** que cette décision de ne plus émettre d'avis sur les permis de construire, est de nature à apporter de la clarification avec pertinence, sans porter atteinte à la qualité paysagère du territoire, compte-tenu des outils efficaces portés par la nouvelle charte.

➤ La cohabitation des usages

La commission **admet** que la proximité de grands bassins de populations urbaines induit une attente importante sur le territoire du PNR pour les loisirs de pleine nature qui peuvent constituer un sujet de tension entre utilisateurs, habitants et acteurs économiques. La circulation motorisée dans les espaces naturels à modérément mobilisé un public partagé entre demande d'assouplissement et durcissement des réglementations actuellement en vigueur. La commission **apprécie** la démarche concertée avec les acteurs de ces loisirs en amont de la charte pour préconiser une cohabitation des usages et la régulation de la circulation motorisée tout en rappelant que seules les communes disposent du pouvoir de réglementation. La commission **partage** la stratégie retenue qui présente toutefois des fragilités. Elle **invite** donc le PNR à poursuivre une concertation régulière avec les représentants des loisirs motorisés et **recommande** d'institutionnaliser une concertation annuelle avec l'ensemble des acteurs des loisirs motorisés et les utilisateurs des "voies nature".

3.5. Défi de la transition et de l'adaptation

Le défi de la transition et de l'adaptation vise à affronter la situation climatique et énergétique du territoire. L'état des lieux dresse le constat d'une hausse de de 1,3°C de la température moyenne entre 1960 et 2018 et divers autres signes témoignent de la vulnérabilité du territoire au changement climatique (ressource en eau, activités agricoles, forestières et touristiques). Mais, le territoire assure une production d'énergie renouvelable équivalant à 10 % des consommations, reposant largement sur le bois énergie ou encore une capacité de stockage du carbone du territoire par ses prairies et ses forêts.

Le défi consiste à s'assurer d'une capacité à agir sur les enjeux de transition et d'adaptation et à tendre vers une plus grande résilience et vers une sobriété carbone.

La commission **partage** l'idée que la ressource en eau, notamment sa préservation et son partage, constitue un des enjeux majeurs du territoire du Pilat. La commission a déjà précisé son analyse ci-avant dans le défi de la reconquête et de la préservation (§ 3.2).

➤ La neutralité carbone

La commission **considère** que le projet de Charte s'inscrit en cohérence avec l'ambition de la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), en visant une réduction de l'empreinte carbone et une augmentation de son stockage dans les puits naturels principalement constitués sur le territoire par les sols, les arbres et les végétaux. La neutralité carbone du territoire englobant les communes classées Parc et les villes- portes s'aligne sur l'objectif du Srdet de neutralité carbone à horizon 2050.

La commission **partage** l'idée que la plupart des mesures de la charte sont de nature à contribuer à la diminution des émissions de carbone et que le projet de territoire porté par la charte est vertueux pour répondre aux multiples défis du changement climatique. Toutefois, la commission **estime** très ambitieuse la notion de division par 5 des émissions de GES du territoire, qui nécessitera des outils extrêmement novateurs pour que la mobilité ou l'usage raisonné du numérique présentent des résultats réellement efficaces, alors que la charte ne dispose d'aucun moyen réglementaire.

➤ Le défi énergétique

La commission **retient** que le territoire du Pilat est un important consommateur d'énergie fossile, à travers les transports et le résidentiel, dans un contexte de crise énergétique. En territoire rural, le sujet des mobilités représente un enjeu majeur.

La commission **admet** que la généralisation et la massification des économies d'énergie ainsi que le développement d'énergies renouvelables adaptées au territoire sont de nature à faire face au défi énergétique.

Alors que le projet Les Ailes de Taillard s'est régulièrement invité dans les observations du public, la commission **souligne** qu'il ne relève pas du projet de territoire futur.

La commission **note** que le développement des énergies renouvelables, en particulier dans le domaine éolien, s'il est loué dans le projet de territoire semble difficilement déclinable. En effet, les enjeux paysagers du

territoire sont réellement prépondérants et la préservation des milieux naturels est un élément de culture commune dominant au sein du parc selon le public.

La commission **partage** l'idée que l'emploi de matériaux géosourcés représente une mesure efficace dans le cadre du défi énergétique. En conséquence, la commission **recommande** d'introduire de la cohérence dans la méthode d'écriture des engagements de la Charte en citant les ressources d'origine minérale à la mesure 5.2 et en supprimant les mentions de terre crue ou pierre sèche (pages 115 et 133), dès lors que d'autres matériaux minéraux sont géosourcés, ce qui constitue l'argument avancé dans la rédaction relative à l'emploi de ressources minérales.

➤ Les déplacements durables

La commission **relève** que la charte souligne "la dépendance à la voiture plus importante qu'ailleurs" sur le Pilat. Le Diagnostic de territoire met aussi en évidence cette dépendance et laisse apparaître que dans la plupart des communes de l'extension du périmètre, elle est encore plus vraie. La situation actuelle apparaît justifiée et logique compte-tenu des données physiques du territoire et des fonctionnements qui se sont développés pour s'en accommoder. Aussi, la commission **considère** que cette orientation nécessitera beaucoup d'innovation pour développer des adaptations efficaces que le syndicat mixte devra particulièrement porter "pour faire mieux et plus qu'ailleurs", selon la formule souvent employée par le maître d'ouvrage.

➤ Vulnérabilité et risques

La commission **admet** que les risques naturels et les nuisances et/ou pollutions potentielles pourraient devenir de plus en plus prégnants notamment du fait du changement climatique. La commission **relève** que la charte propose un certain nombre de dispositions pertinentes en la matière mais n'évoque pas les conséquences de la loi du 10 juillet 2023 relative à la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie. Interrogé sur ce point, la commission **a noté** l'engagement en réponse du maître d'ouvrage d'ajouter dans les engagements de la mesure 5.5 :

- « Mise en oeuvre des objectifs des Plans départementaux ou interdépartementaux de protection des forêts contre les incendies »,
- « Réalisation d'une bonne gestion paysagère et environnementale lors des travaux et opérations liées à la défense ou à la prévention contre les incendies ou contre tout autre risque naturel »,

et d'ajouter une disposition spécifique visant à renforcer l'intégration paysagère des infrastructures liées à la mise en oeuvre des plans départementaux.

3.6. Périmètre et mise en oeuvre de la charte

➤ Le périmètre

La commission **relève** l'ambition du maître d'ouvrage visant à l'extension du périmètre du PNR :

- de 51 à 75 communes,
- de 2 à 4 départements,
- de 4 à 9 structures intercommunales.

Le périmètre d'étude a été un sujet central des observations du public témoignant de l'absence d'unanimité géographique malgré la concertation mise en œuvre pour l'élaboration. Cependant, la commission **est consciente** qu'il est usuel que le public défavorable soit plus enclin à participer à l'enquête que le public adhérent au projet.

La commission **adhère** à de nombreux éléments de réponse du maître d'ouvrage aux observations défavorables :

- "Le périmètre a été jugé cohérent par l'État" (en référence à l'avis du 08/06/21),
- "L'adhésion d'une commune du périmètre d'étude au Parc relève de la seule décision de la Commune", "Aucune commune ne peut être classée Parc contre son gré".

La commission **souligne** toutefois que l'Etat s'est prononcé sur la cohérence mais précise que cet avis est intervenu sur la base d'un argumentaire établi par le maître d'ouvrage, tout en retenant que chaque commune reste au final pleinement maître de son adhésion ou non, après l'enquête publique à l'occasion d'une délibération municipale. Ainsi, à ce stade, rien n'est figé.

➤ La mise en oeuvre de la Charte

La commission, analysant les pièces du dossier soumises à enquête, **a relevé** certains écueils de l'évaluation de la Charte actuelle. La présence de 47 objectifs chiffrés dans la Charte projetée semble pertinente pour analyser objectivement le bilan de la mise en oeuvre du projet de territoire.

La commission **précise** qu'une vingtaine d'observations traite de la mise en œuvre de la Charte, dont presque la moitié provient d'une contribution. Les observations sont assez disparates sur le thème mais le volet financier et l'absence de statuts dans le projet soumis à enquête sont les principaux éléments qui reviennent. De plus, est posée la question de l'articulation des rôles des EPCI et du PNR sur des sujets communs d'actions.

La commission **partage** les réponses du maître d'ouvrage qui précisent notamment que:

- Le Syndicat mixte du Parc n'exerce pas de compétences, le syndicat mixte n'a que des missions qui figurent au code de l'environnement et sont rappelées page 4 de la synthèse de la Charte, Le Syndicat mixte du Parc n'a pas pour vocation de remplacer aucune autre collectivité ou EPCI à fiscalité propre,
- La charte du Parc ne crée pas de droit, La charte n'est pas opposable aux tiers,
- Le syndicat mixte du Parc n'a pas de rôle de police,
- Seules les dispositions pertinentes de la charte sont à transposer dans les Documents d'orientations et d'objectifs de chaque SCOT.

Toutefois, la commission **comprend** la perplexité du public à apprécier les conditions de mise en œuvre de la charte. En effet, il est souvent considéré que les bénéfices sont plus qualitatifs que quantitatifs. La commission **précise** que les résultats de la Charte sont souvent assimilés à ceux du Syndicat alors que dans le fond, le Syndicat mixte est chargé de mettre en musique le projet de territoire de la Charte et **considère** que cela se

justifie dès lors que la mission d'élaboration de la Charte a été confiée par la Région AURA au Syndicat mixte en 2021.

Quant à l'articulation collectivité ou EPCI à fiscalité propre et Syndicat mixte, la commission **souligne** qu'elle n'est pas pleinement bornée, laissant effectivement supposer que les missions ne sont pas clairement partagées (doublement de certaines tâches, risques de compétition) au détriment d'une efficacité publique.

La commission invite les élus à réfléchir à la hiérarchisation et la complémentarité de leurs politiques locales, entre celles menées dans les EPCI ou la Région ou les Départements, d'une part, et celles qui relèvent du syndicat mixte du Parc, d'autre part.

Concernant les statuts et la gouvernance, la commission d'enquête **partage** l'analyse de l'Ae, suggérant de joindre les statuts au dossier d'enquête publique. Le Code de l'environnement précise seulement les éléments minima du dossier d'enquête, ce que rappelle la Note ministérielle du 07/11/2018 relative au classement et au renouvellement des PNR. Ainsi, la libre appréciation des éléments complémentaires pouvant être joints, aurait utilement pu conduire le maître d'ouvrage à joindre les statuts.

La commission **souligne** que plusieurs demandes d'information sur les moyens financiers dont dispose le Parc n'ont pas été vraiment satisfaites. Ceux-ci sont pourtant relativement importants, puisque le budget annoncé pour 2025, (élément transmis hors documents mis à l'enquête) s'élève à 4.56 millions d'euros en fonctionnement et 1.85 millions d'euros en investissement et aurait mérité d'être portés à l'information du public.

Concernant la réponse du maître d'ouvrage soulignant qu'un euro versé assurait 20 € de retombées, la commission **s'attendait** à un chiffrage lié à des emplois, de la valeur créée, des revenus d'activité plutôt qu'à un chiffrage de levées de fonds publics et **déplore** un certain manque de visibilité sur le sujet.

4. AVIS DE LA COMMISSION

Le projet de révision de la charte du PNR du Pilat a été élaboré à la suite d'une longue et intense concertation, point que la commission tient à souligner. Elle s'est appuyée sur les grands enjeux nationaux et régionaux mais également de ceux identifiés localement à travers le diagnostic du territoire et notamment de sa biodiversité. Elle s'est également inspirée des enseignements du passé et particulièrement des réussites et échecs constatés lors de la mise en œuvre de la dernière charte en vigueur.

Elle s'inscrit ainsi dans la continuité de la charte précédente en proposant de consolider, renforcer ou développer certaines mesures mais s'engage à prendre en compte de nouveaux enjeux dont celui de changement climatique et des transitions qu'il impose : transition énergétique, agricole, forestière, usage de l'eau, risques naturels, etc.

C'est ainsi que le projet s'est fixé l'objectif de relever les 5 défis qui ont servi de support à l'analyse de la commission.

L'analyse des orientations et mesures préconisées dans le projet de charte ont fait l'objet d'une évaluation environnementale sérieuse qui montre que la majorité des impacts prévisibles sont directement ou indirectement positifs et qu'aucun n'est directement négatif.

L'enquête publique a été conduite en conformité avec la réglementation, par le parc qui avait une délégation partielle de la région AURA à cet effet. La commission a noté les efforts de communication déployés par le parc pour que l'enquête constitue un moment fort de l'expression des citoyens et plus généralement des acteurs du parc. Eu égard à la population potentiellement concernée, la commission a déploré la faible motivation de la population alors que la charte impactera en partie leur cadre de vie des 15 prochaines années.

En conclusion, la commission considère que la charte, composée d'un ensemble de mesures co-construites, répond bien à la totalité du spectre des enjeux du territoire. Elle fixe des ambitions à l'ensemble des partenaires, quelques-unes, peu nombreuses, manquant de réalisme pour la commission.

Pour sa mise en œuvre et afin que la charte devienne le projet du territoire de manière effective et opérationnelle, la future gouvernance du syndicat mixte sera confrontée à l'enjeu politique que constitue l'extension du périmètre. Transférer la culture de gouvernance du parc actuel largement basée sur la concertation, à de nouvelles communes, de nouveaux EPCI, 2 nouveaux départements et de nombreux partenaires institutionnels a vocation à devenir une des principales missions du nouveau comité syndical. En outre, la volonté affirmée des partenaires anciens et nouveaux, à s'engager fortement et de manière opérationnelle à l'atteinte des ambitions projetées sera également une des clefs de la réussite de la mise en œuvre de la charte.

Pour les raisons développées ci-dessus, complétées dans l'analyse thématique de son rapport, la commission émet un **AVIS FAVORABLE** au projet de charte du Parc Naturel du Pilat soumis à la présente enquête.

Elle assortit toutefois cet avis de 10 recommandations :

RECOMMANDATION N°1 : Intégration des nouvelles communes

Définir et mettre en œuvre un plan d'actions pour faciliter l'intégration de ces nouvelles communes et leurs populations, et selon un calendrier rapproché.

RECOMMANDATION N°2 : Zones de protection forte

Préciser l'objectif de 5% de zones de protection forte en établissant par exemple un plan d'action à 5 ans définissant les priorités géographiques et écologiques avec un engagement affirmé des partenaires.

RECOMMANDATION N°3 : Disposition pertinente 27 (préserver vs protéger)

Apporter de la cohérence dans la rédaction des dispositions pertinentes avec la charte, en retenant par exemple, la rédaction suivante pour la disposition pertinente 27 : Préserver les puits de carbone (au lieu de "Protéger les puits de carbone").

RECOMMANDATION N° 4 : Forêt et sols forestiers

Préciser la mesure relative à la préservation des sols forestiers sur les points suivants :

- Réduire les travaux ayant un impact majeur sur le tassement des sols ;
- Promouvoir des techniques d'exploitation alternatives et "douces" sur les zones pédagogiquement sensibles ;
- Promouvoir des techniques sylvicoles alternatives aboutissant à n'impacter le sol que sur une faible partie de la parcelle (cloisonnement).

RECOMMANDATION N° 5 : Protection des espaces naturels

Apporter de la cohérence entre la Charte et les Dispositions Pertinentes en retenant par exemple, la rédaction suivante pour la disposition pertinente 3 : Protéger durablement les espaces naturels remarquables (au lieu de "Protéger durablement les espaces naturels remarquables principalement les corridors").

RECOMMANDATION N° 6: Démarche de projet intégrée

Inscrire dans la disposition 4.1.4 l'application volontaire de la démarche ERC pour les projets dont le Syndicat mixte assurerait la maîtrise d'ouvrage ou une maîtrise d'ouvrage déléguée.

RECOMMANDATION N° 7 : Structures végétales & urbanisme

Mentionner dans la disposition 4.2.1, l'intérêt d'identifier pour les préserver, les structures végétales et arbres remarquables dans les documents d'urbanisme.

RECOMMANDATION N°8 : Loisirs motorisés

Institutionnaliser une concertation annuelle avec l'ensemble des acteurs des loisirs motorisés et les utilisateurs des "voies nature".

RECOMMANDATION N° 9: Ressource en eau potable

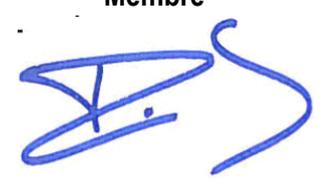
Intégrer une mesure plus volontariste dans la charte comme une planification négociée avec les collectivités et l'Etat visant à résorber au plus vite les retards constatés en matière de protection des captages AEP.

RECOMMANDATION N° 10 : Ressources d'origine minérale

Introduire de la cohérence dans les engagements de la mesure 5.2 selon la proposition suivante : "Promotion de l'utilisation de matériaux moins émetteurs de GES (notamment le bois et autres matériaux biosourcés) et locaux (ressources d'origine minérale) dans les constructions....".

Supprimer pages 115 et 133 de la charte, les mentions de "terre crue ou pierre sèche", dès lors que d'autres matériaux minéraux sont géosourcés, ce qui constitue l'argument avancé dans la rédaction du document relative à l'emploi de ressources minérales.

Fait à Pélussin, le 12 mai 2025

<p>Daniel DERORY Président</p> 	<p>Karine BUFFAT PIQUET Membre</p> 	<p>Patrick BREYTON Membre</p> 
--	---	---