

# Rapport à la commission supérieure des sites, perspectives et paysages du 13 décembre 2018

Renouvellement du label Grand Site de France  
du Puy Mary Volcan du Cantal

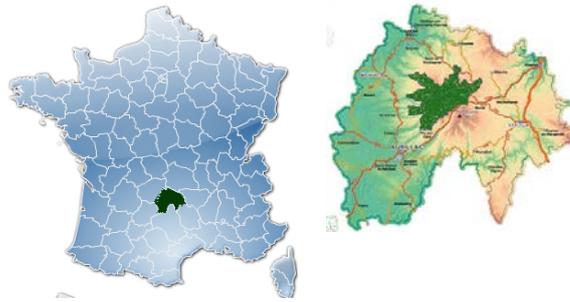
**Rapport CGEDD n°012470-01**

**Établi par**

**Dominique Michel**

*Architecte et urbaniste en chef de l'Etat  
Chargée de mission d'inspection générale des sites*

**Décembre 2018**



Sommet du Puy Mary et sentier de GR 400 – ph. DM

## 1. Le Puy Mary sous forte pression touristique

Situé au cœur du massif du Cantal, au sud du Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne, le Puy Mary constitue l'un des principaux monts du massif (1787 m), avec sept vallées glaciaires qui rayonnent en étoile autour de sa base : les vallées de l'Impradine et de la Santoire, la vallée de la Petite Rhue, la vallée du Mars, les vallées de la Maronne, de l'Aspre et de la Bertrande et la vallée de la Jordanne.

De belles routes en lacets reliant les cols principaux, structurent les relations sociales et économiques de ces vallées.

Depuis le col du Pas de Peyrol, ouvert pendant six mois de l'année, cœur du site et point de jonction de trois vallées, s'ouvrent des vues imprenables sur les crêtes et les vallées. Se lisent alors comme une évidence, l'organisation spatiale et les grandes composantes du paysage : un fond de vallée au profil en auge, caractéristique des vallées glaciaires, où se nichent les villages au bâti homogène ; en périphérie, les prairies bordées de haies de noisetiers ; sur les pentes, les forêts de hêtres et sapinières ; et enfin les plateaux et zones d'estives avec leurs burons<sup>1</sup>. Ces paysages particuliers, résultats du volcanisme, des glaciations et des interventions humaines (agriculture et sylviculture), constituent l'identité forte du massif du Puy Mary. Ils témoignent d'une activité agricole encore bien présente, en cours d'évolution. Dans les Hautes Terres<sup>2</sup>, la beauté singulière des monts et des hautes estives coupe le souffle.

Dans les années 50, le tourisme s'est développé, les visiteurs profitant de l'accès facile aux cols en véhicules motorisés. La question de la dégradation des milieux a commencé à se poser dès les années 80.

La forte pression touristique, en temps et espace restreints, a entraîné une série de dysfonctionnements dus notamment à l'absence de lieux d'accueil des visiteurs. Elle s'est traduite, comme le rapportait l'inspecteur général Jean Houlet au cours de la commission supérieure pour le classement du site en 1983, par « *le développement incontrôlé des stationnements sauvages le long des routes, l'édification de buvettes et autres constructions dénaturant le site à proximité des cols et belvédères naturels et le piétinement des piétons et randonneurs, entraînant l'érosion des sentiers et la création de sentiers sauvages* ».

Cette fréquentation profitait peu au territoire. Les retombées économiques étaient faibles ou nulles dans les vallées traversées trop rapidement. Chute démographique, dégradation du patrimoine bâti, évolution des pratiques agricoles et déprise entraînant la fermeture du paysage dans les vallées avec l'arrêt du pastoralisme, tout cela menaçait à terme la pérennité de ces paysages naturels façonnés par l'activité humaine.

## 2. Un projet de développement en faveur des espaces naturels et du tourisme durable

La qualité exceptionnelle des paysages et leur fragilité ont conduit à la mise en place de mesures de protection : le site est classé en 1985 sur une superficie de 8 570 ha (arrêté du 23 octobre 1985), englobant l'ensemble des crêtes et sommets allant du Puy Violent au Puy de Seycheuse et du Suc Gros au Puy de l'Uscale.

Les milieux naturels ont un intérêt reconnu pour la richesse de leur faune et de leur flore avec l'intégration du cirque de Récusset au réseau des espaces naturels sensibles (ENS) du département du Cantal.

Enfin, le site Natura 2000 massif cantalien<sup>3</sup> est doté d'un document d'objectifs (DOCOB) dès 1998, puis d'un second DOCOB validé en 2011.

Ces protections ne disposaient cependant pas d'outils suffisamment efficaces pour réguler la sur-fréquentation.

Ainsi, les collectivités locales ont décidé en 1989 d'étudier un projet d'opération Grand Site (OGS), pour la mise en œuvre d'une politique de gestion respectueuse de ces paysages.

<sup>1</sup> *Petite construction montagnarde où les bergers d'Auvergne s'abritent et font leurs fromages en été : dans le Cantal, au-dessus et au-delà de la forêt, on trouve le pâturage supérieur et le buron, qui est en général une construction toute de pierre.*

<sup>2</sup> *Unité paysagère définie par l'Atlas des Paysages d'Auvergne, à laquelle appartient le Puy Mary.*

<sup>3</sup> *FR8301055 (6 106 ha) - Zone spéciale de conservation « massif cantalien » (01/09/2015) – Le puy Mary est concerné par la partie ouest du site Natura 2000 (2804 ha) - DOCOB approuvé le 26/06/2000. Ce secteur fait partie des 36 sites expérimentaux en France.*

Après dix années consacrées aux études préalables, le lancement en 1999 de l'OGS et la création simultanée du Syndicat Mixte du Puy Mary, structure gestionnaire du Grand Site, ont conduit à l'élaboration d'un **programme d'actions détaillé/objectif 2010** et à construire un budget pour la gestion et les travaux d'aménagement des dix années suivantes.

Un territoire de cohérence paysagère a été délimité, réunissant de façon concentrique le site classé et les vallées périphériques, duquel a découlé le périmètre du Grand Site de France.

Lors de la séance du 28 juin 2012, au vu des actions et des résultats, et après avis favorable à l'unanimité de votre commission, le label Grand Site de France a été attribué au syndicat mixte du Puy Mary Volcan du Cantal. Le territoire concernait treize communes adhérentes<sup>4</sup> et quatre EPCI<sup>5</sup>, sur une superficie de 36 000 ha.

A noter que deux communes, Saint-Jacques-des-Blats et Laveissière, n'ont pas alors choisi d'adhérer au syndicat mixte du Puy Mary, malgré l'intégration d'une partie de leur territoire au site classé.

Le syndicat mixte du Puy Mary revient aujourd'hui devant votre commission pour présenter le bilan des actions de la période 2012-2018 et sa demande de renouvellement du label pour la période 2019-2024.

Le bilan a été conduit par le syndicat mixte durant l'année 2017 en concertation avec les services de l'État, et validé par un comité de pilotage en octobre 2017.

Le projet de programme d'actions 2018-2024 a, quant à lui, été validé par un comité de pilotage en février 2018. Il s'appuie sur un diagnostic de terrain, des réunions des groupes thématiques et une concertation publique avec l'ensemble des partenaires et la population.

Je me suis rendue sur place les 26, 27 et 28 septembre 2018, accompagnée de Mathilde Degen inspectrice des sites de la DREAL Auvergne Rhône-Alpes, afin d'évaluer la mise en œuvre des actions conduites dans le cadre du schéma de gestion 2012-2018. Ce déplacement m'a permis de visiter, sous la conduite du syndicat mixte, le Grand Site de France et d'échanger avec plus d'une trentaine d'élus et d'acteurs de terrains.

### 3. Bilan 2012-2018

Le syndicat mixte du Puy Mary a conduit sur les six dernières années un programme qui constitue la suite logique des actions entamées au cours de l'OGS.

Trois orientations stratégiques ont été mises en avant : (1) « la mise en valeur du paysage et sa gestion durable », (2) « la dynamisation économique des vallées » et (3) « l'organisation et le développement de la découverte du Grand Site de France ». Elles se sont traduites en une trentaine d'opérations importantes conduites en cœur de site classé et dans les communes des vallées. Je vous propose de faire le point sur leur réalisation.

#### 3.1 La mise en œuvre du programme 2012-2018, un bilan très positif

Parmi les opérations les plus significatives mises en œuvre sur le site, six me paraissent visibles et particulièrement réussies. Elles illustrent l'importance du travail réalisé durant cette période :

- La requalification de trois cols routiers, conformément aux études de 2011 du paysagiste Claude Chazelle, avec :
  - Au col du Pas de Peyrol, la réduction des aires de stationnement, l'aménagement du sentier d'accès au sommet du Puy Mary et la réalisation d'un belvédère.
  - Au col de Serre, la fin de chantier de la station d'activités de pleine nature et la requalification paysagère de ses abords, l'installation d'un belvédère.
  - Au col d'Eylac, la reconversion du buron de la Brèche de Rolland en restaurant.
  - Sur les objectifs annoncés, restera à conduire l'aménagement paysager des cols de Pertus, Légal, Néronne et Aulac, à partir d'un complément d'étude paysagère remis en 2017.
- La réhabilitation en cours du GR 400 sur les zones érodées du sentier sur le versant est du Puy Mary et sur le Puy Griou, avec des techniques douces, travaux réalisés en partenariat avec le parc naturel régional des Volcans d'Auvergne (PNRVA), associant les gardes nature et les agents du SMPM.

<sup>4</sup> *Diègne, Lavigerie, Mandailles-Saint-Julien, Saint-Cirgues-de-Jordanne, Lascelle, Cheylade, Le Claux, Le Falgoux, Le Vaulmier, Saint-Vincent-de-Salers, Saint-Paul-de-Salers, Le Fau, Saint-Projet-de-Salers*

<sup>5</sup> *Communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac, Hautes Terres communauté, communauté de communes du Pays de Salers, communauté de communes du Pays de Gentiane*



Restauration en cours du sentier (GR 400) (ph. DM)

- L'achèvement de la réhabilitation et des aménagements muséographiques de cinq maisons de sites situées dans les vallées, maisons traditionnelles bien insérées dans le tissu villageois. De même le chantier de la station d'activités de pleine nature, à l'architecture résolument contemporaine, est achevé. Les aménagements extérieurs paysagers et fonctionnels, avec la création de places de stationnement dédiées, aident à la promotion d'une mobilité alternative (navettes et vélos électriques).
- L'expérimentation en 2016, 2017 et 2018, du transport-découverte en navettes, lancée en partenariat avec le département sur deux mois de l'année, action phare annoncée depuis 2012 comme alternative à la voiture pour réduire l'engorgement des cols en saison estivale. Plus de 10 000 personnes ont été transportées en 130 jours.

Enfin, je souhaite souligner la contribution du syndicat mixte au développement d'activités économiques dans les vallées, avec l'accompagnement de projets publics et privés et le soutien des savoir-faire (accompagnement d'artisans, d'hôteliers et hébergeurs, professionnels d'activités sportives et de pleine nature, agriculture en circuit court).

Je ne citerai pas les nombreuses autres actions décrites dans le dossier remis pour le renouvellement, notamment celles de communication et de sensibilisation à l'environnement avec l'édition de documentations et d'ouvrages de grande qualité.

Certaines actions n'ont pas encore totalement abouti, comme l'animation au col de Serre de la station d'activités pleine nature en saison estivale ou la requalification paysagère de quatre cols (sur les sept existants sur le territoire du Grand Site).

### 3.2 Avis du rapporteur

Lors de l'examen par votre commission de 2012, les principales recommandations portaient sur la nécessité, pendant la haute-saison, de réduire les impacts de la pression touristique (véhicules et pratiquants d'activités de pleine nature) pour préserver l'intégrité du site.

Je constate que ces recommandations ont été prises en compte, avec l'expérimentation du système de navettes dès 2016.

L'offre de places de stationnement dans les vallées, au départ des navettes, couplée à l'effort d'organisation des différentes pratiques sportives de pleine nature irrigant le Grand Site, avec des randonnées sur les crêtes et en piémont, les circuits VTT dans les vallées, et l'ouverture de

nouveaux sentiers de découverte et d'interprétation, à l'écart des circuits habituels, répondent à la nécessité de diminuer l'impact sur les milieux tout en préservant la qualité des paysages du site classé et de l'esprit des lieux.

Pour compléter cette évaluation, l'analyse du budget du syndicat mixte présenté sous forme de tableaux de synthèse et détaillé<sup>6</sup>, met en évidence l'importance et le nombre des opérations et des chantiers réalisés et la diversité des financements (Europe, État, Région Auvergne, Département, fonds propres).

Le montant global s'élève à près de 10 M€ de 2012 à 2018 (dont 4 M€ investis sur les routes par le département). La répartition des coûts d'opération est calculée suivant l'implication et les moyens des collectivités (70% par le département, 20% par la région qui s'est substituée en 2012 au Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne (PNRVA), et 10% par les communes).

Le Département est très présent, nous y reviendrons. De même le PNRVA participe activement à l'entretien des sentiers et de la signalétique, au travers de deux conventions signées en 2013 et 2017 fixant les enjeux et principaux axes de travail commun et de mutualisation des moyens entre les deux syndicats mixtes. Enfin, les partenariats avec les professionnels engagés dans le tourisme durable ont un impact favorable sur la politique d'accueil élargie aux vallées, portes du Grand Site.

Les actions correspondant aux objectifs de la période 2012-2018 que le syndicat mixte s'était engagé à réaliser ont été pour la plupart conduites à terme dans de bonnes conditions et sont, dans leur ensemble, très qualitatives.

À cela, il faut ajouter l'important travail d'entretien des espaces naturels et des sentiers de randonnées réalisés par le syndicat mixte et ses partenaires. À noter les 350 km de sentiers de randonnées pédestres et VTT (en piémont dans la vallée de la Jordanne) inscrits au plan départemental des itinéraires de randonnées et de promenade, qui ont fait l'objet, en 2007, d'un plan local de la randonnée et qu'il faut régulièrement entretenir et baliser.



Belvédère, signalétique et station d'activités pleine nature au col de Serre (ph. DREAL)

## 4. Plan d'actions de la période 2019-2024

### 4.1 Un programme réaliste

Au cours de la première période de labellisation, le syndicat mixte a réalisé des investissements lourds qui portaient sur des aménagements conséquents pour l'amélioration de l'itinérance et de l'accueil des visiteurs.

Il prévoit pour la période à venir, des actions consacrées à la compréhension fine du site (études), à sa gestion et son entretien, à la coordination renforcée des partenaires et à l'association plus forte des habitants aux actions et décisions.

Le budget de fonctionnement est reconduit. Je note qu'il a été réduit en 2015, période correspondant à la finalisation d'une partie des constructions et aménagements lourds et à une légère baisse des effectifs, ce qui est logique puisque les opérations de construction étaient alors en phase terminale.

<sup>6</sup> Cf. p. 41-42 du dossier de renouvellement et annexe 5

Tout en poursuivant les actions de restauration des espaces naturels et de requalification des axes routiers et des cols restant à améliorer, le syndicat mixte projette pour les six années de renouvellement, le développement de quatre objectifs, déclinés en onze engagements partenariaux et cinq à six actions par engagement, soit 56 actions :

- Préserver et mettre en valeur le patrimoine urbain, maintenir l'ouverture des paysages agricoles et gérer durablement les forêts (**Objectif 1 : préservation de la singularité paysagère et patrimoniale du Grand Site de France**<sup>7</sup>),
- Maîtriser l'itinérance sur le site avec entre autres, le développement du système de navettes, une étude de plan mobilité à l'échelle du massif et un plan de circulation (**Objectif 2 : maîtrise et gestion des flux**<sup>8</sup>).
- Mettre en cohérence la gestion des cinq maisons de site, dans le cadre de conventions avec des partenaires privés (artisans d'art, associations) et pour la compréhension du Grand Site, de son identité (observatoire photographique, l'éducation à l'environnement) (**Objectif 3 : organisation de la transmission de la connaissance et de valeurs**<sup>9</sup>).
- Poursuivre les actions en faveur du développement économique des vallées et d'un tourisme qualitatif et durable (**Objectif 4 : soutien de l'activité locale**<sup>10</sup>).

Parmi les actions prévues, je relève entre autres, la reconquête des paysages agricoles, avec la mise en œuvre d'une estive tournante et l'ouverture de fenêtres paysagères, la suppression totale des délaissés routiers, le développement du système de navette (80 000€/an), la requalification des quatre cols restants (3M€).

Ces actions-interventions seront évaluées selon les indicateurs qui accompagnent chaque fiche-action.

## 4.2 Gouvernance du Grand Site de France renforcée

En 2012, l'inspecteur général Bertrand Creuchet notait devant votre commission que le syndicat mixte était solide et assurait un bon fonctionnement piloté en mode de gestion multi-partenaire : « *Il faut reconnaître le statut de syndicat mixte comme le meilleur gage de pérennité pour une gestion publique partenariale [...] avec une gouvernance équilibrée et non contestée entre les différents partenaires qui me semblent fonctionner* »<sup>11</sup>. J'ai pu constater de la même façon, lors de mon déplacement, le travail important réalisé par le syndicat mixte pour associer les collectivités-membres dans les décisions.

La particularité du syndicat mixte, dès l'origine de sa création, tient à l'appui important du département du Cantal, tant financier que par la mutualisation des compétences en ingénierie des territoires pour les questions techniques et juridiques et de promotion touristique.

Le budget de fonctionnement est prévu en équilibre aux alentours de 500 000€/an, simple reconduction du budget des années postérieures à 2015.

La gouvernance s'appuie sur deux niveaux d'instance : décisionnelle (un comité syndical qui se réunit quatre fois par an minimum et un comité de pilotage annuel), et de conseil (un comité technique, quatre groupes de travail thématiques à mobiliser selon l'actualité).

Le syndicat mixte souhaite mettre en place un conseil citoyen dans le cadre du renouvellement, afin de toujours mieux associer la population.

## 4.3 Évolution du périmètre

Une réflexion est engagée par le syndicat mixte et les communes sur l'intégration pour la période à venir, des communes de Laveissière et Saint-Jacques-des-Blats dans le Grand Site.

Cette réflexion, si elle aboutit, aura le mérite d'inclure la partie sud du site classé du Puy Mary dans le Grand Site, de confirmer l'appartenance de ces deux communes à l'unité paysagère du « système de vallée en étoile » et d'harmoniser la gestion des zones naturelles (réserves naturelles Natura 2000) de Laveissière et Saint-Jacques-des-Blats.

J'estime très positive la volonté d'intégrer la problématique des aménagements futurs de la station de sports d'hiver de Lioran, située sur le territoire de ces deux communes. Cette option

<sup>7</sup> Cf. Dossier de renouvellement du label Grand Site de France Puy Mary Volcan du Cantal tableaux de synthèse p.92, p.97, p.100

<sup>8</sup> Cf. id. tableaux de synthèse p.104, p.106

<sup>9</sup> Cf. id. tableaux de synthèse p.109, p.112, p.115

<sup>10</sup> Cf. id. tableaux de synthèse p.118, p.120, p.122

<sup>11</sup> Rapport pour la candidature au label GSF du Puy Mary Volcan du Cantal séance du 28 juin 2012

devrait permettre le développement d'une stratégie globale pour un véritable projet de territoire.

Deux autres communes ont manifesté leur intérêt à entrer dans le périmètre : Thiézac, au patrimoine naturel majeur avec la cascade de Faillitoux et le Chaos de Casteltinet, a délibéré pour devenir commune associée de même que Salers, porte d'entrée ouest du Grand Site, au riche patrimoine culturel.

#### 4.4 Avis et suggestions du rapporteur

Le syndicat mixte a montré sa grande capacité d'action en conduisant depuis près de 20 ans, un projet de territoire particulièrement complexe sur 36 000 ha avec treize communes qui se tournaient le dos avant le lancement de l'OGS. Il souhaite aujourd'hui préparer l'extension du territoire du Grand Site avec quatre communes supplémentaires.

La reconnaissance de la communauté des problématiques de développement économique par les treize et bientôt dix-sept communes me semble particulièrement positive. Le nouveau périmètre de Grand Site est géographiquement cohérent et permettra d'engager une démarche de développement d'un tourisme durable intégrant des espaces de domaine skiable, avec des enjeux de restructuration de la station comportant un volet paysager fort.

Je suggère à votre commission de recommander au syndicat mixte de tout mettre en œuvre pour qu'au cours de la prochaine période de renouvellement du label, les communes associées et les communes intéressées à leur intégration au Grand Site, deviennent communes-membres du syndicat et qu'une réflexion soit menée sur l'intégration de la station de ski de Lioran.

Le syndicat mixte compte également conforter son action en mettant encore plus l'accent sur une gestion mutualisée et multi-partenariale et mieux associer les habitants dans une démarche participative.

Tout en saluant la qualité du programme d'actions, je suggérerais à votre commission les deux autres pistes de réflexion suivantes :

Pour accompagner les porteurs de projets urbains et/ou paysagers (voir *objectif 1, engagements 1,1 et 1.2*), le syndicat mixte prévoit différents outils pour encadrer les travaux sur l'ensemble du Grand Site. La pertinence des actions n'est pas à remettre en cause. Elles pourraient cependant être mieux comprises par les porteurs de projets d'aménagement et donc plus efficaces si elles étaient portées par une vision globale et intégratrice.

Dans ce contexte, je suggère qu'une charte paysagère et architecturale soit élaborée avec l'aide des services de l'État, la région, du département et notamment le CAUE, pour préserver l'unité architecturale et paysagère des bourgs, l'aménagement des routes et favoriser la bonne intégration des projets soumis à permis de construire ou permis d'aménager. Validée par l'ensemble des communes, elle aurait vocation à s'imposer dans les PLU et PLUI des quatre (et plus tard cinq) communautés de communes, en faveur de la restauration du bâti rural (fermes-bloc, maisons de maître en centre-bourg, pierres dressées, burons) qui présente un intérêt identitaire fort pour les habitants, les visiteurs et les randonneurs.

Le syndicat mixte assure l'accompagnement et l'appui des agriculteurs et éleveurs pour une contractualisation de mesures agro-environnementales et climatiques dans le cadre de la politique agricole commune et l'aide au développement de pratiques garantant des ressources locales de qualité (élevage, fromages...); la reconquête des fonds de vallées ouverts et l'entretien des landes et estives d'altitude sont des actions bien identifiées par le syndicat mixte. Or, le patrimoine végétal constitué par les haies bordant les prairies, les bosquets et les arbres champêtres qui donnaient aux fonds de vallée une forme bocagère, a malgré tout tendance à disparaître avec l'extension des exploitations.

Un plan de paysage pourrait être étudié en amont pour un diagnostic sur l'évolution du paysage, comme aide à l'élaboration des recommandations de la charte paysagère et architecturale, et comme démarche pour aborder la question de la transition énergétique.



Vallée de la Santoire et Puy Griou vus depuis le sommet du Puy Mary (ph.DM)

## 5. Conclusion

Le dossier de renouvellement du label présenté en commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) du Cantal a donné lieu à un avis favorable à l'unanimité le 19 juin 2018.

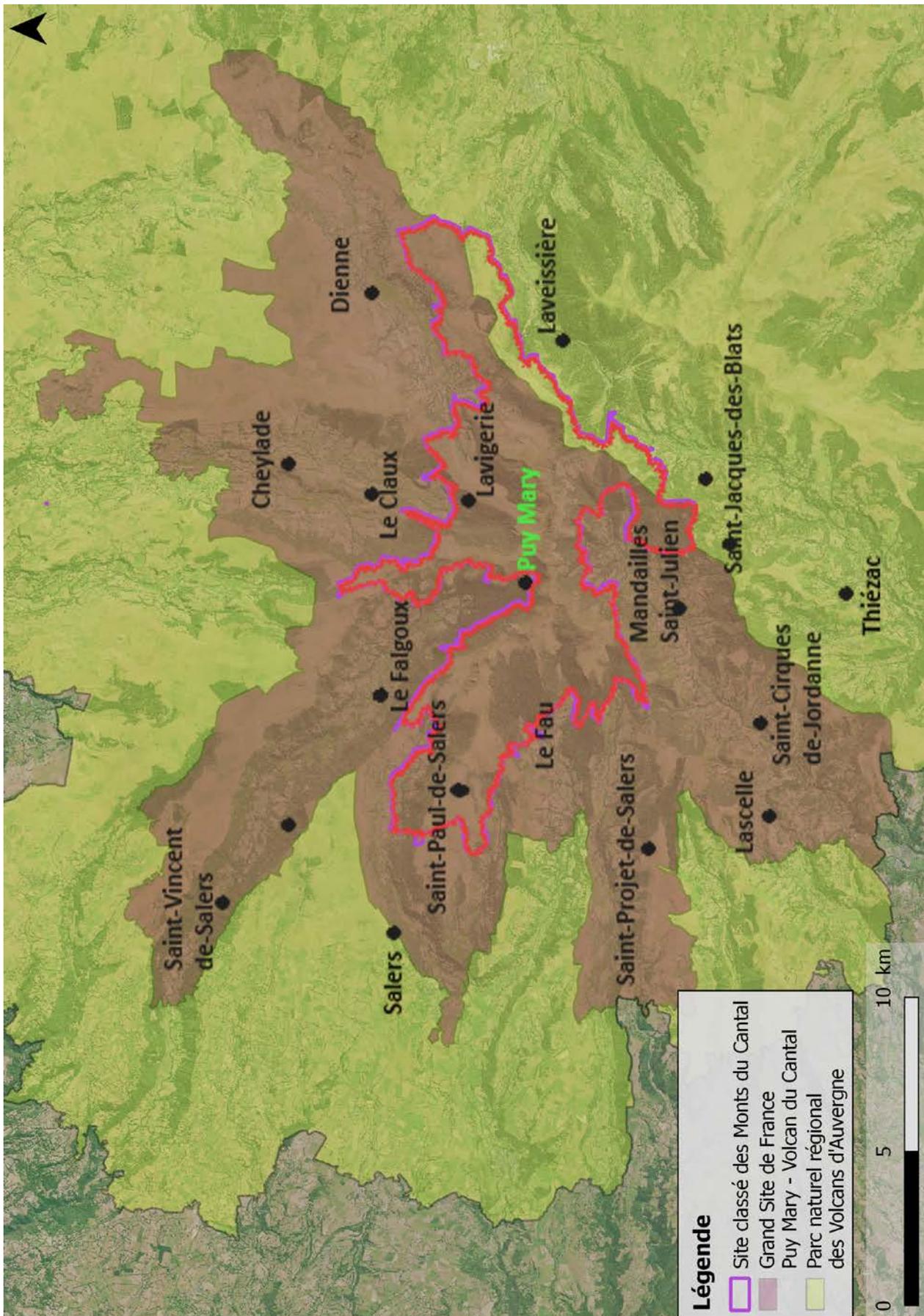
Le programme élaboré par le syndicat mixte répond aux enjeux de soutien du dynamisme économique des vallées et à l'amélioration de l'accueil des visiteurs. Les actions à conduire dans les six prochaines années apparaissent équilibrées, entre préservation des richesses écologiques du site, évolution contenue des paysages agricoles et forestiers et valorisation du patrimoine urbain.

La grande qualité des actions menées collectivement depuis 1999 et l'ensemble des mesures programmées dans la continuité pour les six ans à venir s'inscrivent dans un projet de territoire ambitieux pour ce site emblématique. Cela me conduit à proposer à votre commission l'approbation du renouvellement du label Grand Site de France au syndicat mixte du Puy Mary Volcan du Cantal, avec les recommandations indiquées en fin de rapport.



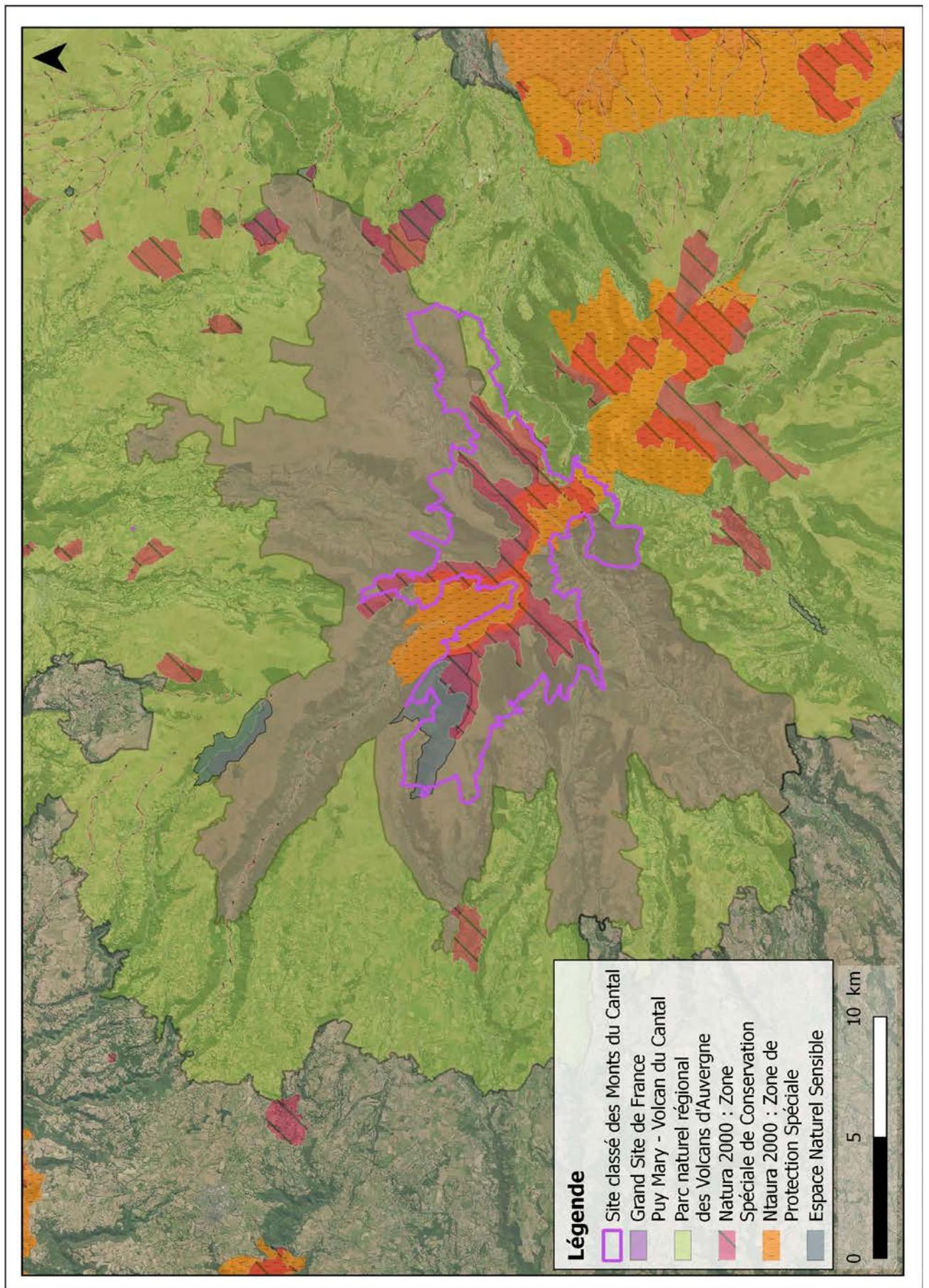
Dominique MICHEL





Site classé du Puy Mary et Grand Site de France insérés dans le Parc Naturel des Volcans d'Auvergne (DREAL mod. DM)





Carte des protections (DREAL)

