

COMMISSION ESPACES PROTEGES
DU CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE
(articles L. 134-2 et R. 134-20 à 33 du Code de l'Environnement)

Secrétariat : MTECT, DGALN/DEB, Tour Séquoia, 92055 La Défense cedex

Séance du 23 avril 2024

AVIS DELIVRE AU MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES
TERRITOIRES PREALABLEMENT A L'AVIS DU PREFET DE REGION SUR LE PROJET DE CHARTE
RELATIF AU PARC NATUREL REGIONAL DE NARBONNAISE EN MEDITERRANEE

Pour le Conseil national de la protection de la nature et par délégation, la commission « Espaces protégés » délibérant valablement,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants,

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14,

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2,

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature,
Vu l'arrêté de nomination au Conseil national de la protection de la nature du 27 mars 2022,

Vu le règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature approuvé par arrêté ministériel en date du 8 juillet 2022,

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages,

Entendu ses rapporteurs, Raphael MATHEVET et Dominique GAUTHIER

La Commission « Espaces protégés » du Conseil national de la protection de la nature est saisie du projet de charte du parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée dans le cadre du renouvellement de classement et de l'extension de son périmètre, au stade de l'avis sur le projet de charte.

La Commission entend les rapporteurs qui présentent leur rapport mis à disposition de ses membres.

- Ils soulignent la qualité du diagnostic et du bilan de l'évaluation de la précédente charte 2010-2025 élaborés en interne, qui montrent que le PNR est très actif sur de nombreuses thématiques (biodiversité, gestion de l'eau, perspectives du changement climatique) et que les partenariats et les résultats sont visibles. Ce territoire qui héberge une biodiversité méridionale exceptionnelle entre mer-terre-zones humides, dans l'amphithéâtre rocheux karstique des Corbières, le mérite largement.
- Ils font part d'une **forte mobilisation des élus et partenaires lors de la visite de terrain** qui s'est déroulée les 21 et 22 mars 2024 et **qui a notamment permis de mieux comprendre la redistribution récente des compétences entre diverses institutions et EPCI**, notamment la coordination et la collaboration technique étroite du PNR avec la Communauté d'Agglomération du Grand Narbonne.
- Ils précisent que le territoire est l'objet de **nombreuses pressions accrues par le changement climatique** (épisodes de sécheresse récurrents, élévation et submersions marines, inondations, salinisation des sols et des eaux, espèces invasives, incendies, abandons de terres viticoles) **qui génèrent de fortes attentes des élus vis-à-vis du PNR, notamment en matière d'expertise et de recherche de solutions**. Pour répondre à ce défi, le PNR devra mettre en œuvre rapidement les deux premières mesures du projet de charte à savoir : « Inventer une gouvernance partagée propice à une gestion intégrée des enjeux » et « Renforcer une culture de la coopération et de la solidarité au sein du territoire, avec les territoires voisins et plus lointains ».
- Dans la temporalité de la future charte 2025-2040, le territoire sera confronté à **d'importants projets d'aménagements**, dont deux de dimension nationale, voire internationale, **implantés hors PNR mais dont les impacts vont rejaillir de façon majeure sur le territoire : extension portuaire de Port-la-Nouvelle** avec développement de la production d'hydrogène vert alimentée par un parc éolien offshore et l'accueil de méthaniers (effets induits : forte augmentation de la desserte ferroviaire, énergétique et les pollutions potentielles) et le **projet ferroviaire LGV Montpellier - Perpignan** (impacts sur le paysage et sur la plupart des corridors écologiques perpendiculaires au tracé) ; s'y ajoutent le déploiement d'infrastructures multiples (éoliennes flottantes et terrestres, projets photovoltaïques au sol) et la pression d'aménagement urbain.

Le représentant du Préfet de la région Occitanie précise que le PNR constitue à la fois un outil local précieux à conforter qui intervient sur la préservation des enjeux écologiques (gestion des bois flottés, préservation des linéaires de plages, prévention des incendies, promotion du tourisme durable) et un partenaire local qui a su se fondre dans le paysage institutionnel. Dans le cadre de la procédure de révision qui a été engagée en automne 2022, le Préfet a rendu un avis d'opportunité favorable en date du 14 octobre 2022. Le projet de charte prend en compte les enjeux du territoire liés notamment au changement climatique et à la transition énergétique. Des précisions devront être apportées dans le projet de charte sur l'application de l'objectif Zéro artificialisation nette (ZAN) et l'intégration de la Trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme ainsi que sa contribution à la SNAP 2030 et aux problématiques de gestion de l'eau. Le PNR devra également répondre aux enjeux liés à la surfréquentation.

Après avoir entendu la délégation des porteurs du projet, la Commission fait part de ses principales observations :

- Bien expliciter à la fois les rôles que se donne le parc dans chaque actions/mesures mais aussi qui fait quoi et comment. Une cartographie des acteurs de l'eau, de la gestion des risques inondations ou incendies, de l'urbanisation, de la connaissance ou encore de la protection de la biodiversité permettant de disposer du panorama institutionnel/partenarial et d'identifier la place et le rôle du PNR serait très utile à l'entendement de l'économie générale du projet de charte.
- Disposer d'engagements clairs et volontaires des signataires de la charte, notamment des EPCI et des communes, pour les domaines où ils sont acteurs ou pleinement en responsabilité, en lien avec les dispositions en donnant à ces derniers une tonalité plus opérationnelle (éviter les termes tels que « imaginer », « réfléchir », ...). Une charte ne doit pas que tracer des trajectoires et viser à coconstruire des stratégies mais doit poser un socle partagé de mesures opérationnelles en vue de générer des réalisations territoriales

Protection du patrimoine naturel (mesures 9 et 10)

Le territoire comporte 60% de sites protégés (17 sites Natura 2000, 2 Zones humides au titre de RAMSAR) dont 1,45% en zone de protection forte (RNR Sainte Lucie). Le projet de charte identifie les zones à enjeux dans le plan de parc et des sites potentiels de protection forte notamment au niveau du massif de Fontfroide. Mais, il mobilise uniquement des outils régaliens (RBD, RN, APPB) et ne s'appuie pas sur les outils prévus par l'article 2-2 du décret du 12 avril 2022 (ENS, dont l'engagement du Conseil départemental, sites du Conservatoire du littoral, du CEN, ...). La méthode et la stratégie du PNR pour atteindre 5% de ZPF à court terme et 10% en 2030 gagneraient à être précisées dans la charte y compris en termes de mobilisation du patrimoine géologique pour cela. Par ailleurs, dans la mesure où des PNA existent sur le territoire du parc, notamment celui de l'aigle de Bonelli, leur prise en compte dans la programmation des implantations d'éoliennes ou de développement urbain pourrait être mieux décrite.

Enfin la préservation de la biodiversité doit être considérée comme une action transversale et prioritaire dans la future charte.

La Commission recommande de :

- Préciser la méthode et la stratégie de création d'espaces en protection forte et notamment comment atteindre 5% à court terme et 10% en 2030 dans la charte. Pour cela, il apparaît utile :
 - De clarifier l'identification des sites de zones de protection forte (ZPF) en s'appuyant sur le plan d'action territorial 2022-2024 de la Région Occitanie (outils, surface), et en s'emparant de l'article 2-2 du décret ZPF suivant les statuts éligibles à la reconnaissance en ZPF ;
 - D'inscrire, dans les propositions de ZPF, la création d'une réserve naturelle nationale, eu égard aux enjeux de biodiversité du PNR relevant de l'échelle nationale et européenne, et revoir de façon ambitieuse les pourcentages en ZPF selon les enjeux de conservation des espèces et des habitats où le PNR est en responsabilité (plus un habitat d'espèces ou naturel est rare ou menacé, plus la part à protéger sera significative). Un engagement du département pour inscrire ses ENS en ZPF pourrait être proposé tout comme la possibilité d'une protection forte du massif de Fontfroide, en réserve naturelle nationale ou en RBI plutôt qu'en RBD ;)
 - Proposer des ZPF qui reposent sur la mise à jour en cours des ZNIEFF et une mobilisation du patrimoine géologique. Le parc doit davantage s'appuyer sur

l'inventaire national du patrimoine géologique (INPG) et prendre en compte les besoins de protection et les priorités de conservation déjà identifiés.

- Ajouter en annexe du projet de charte la liste des espèces dont le PNR est en responsabilité.
- Continuer à pleinement associer le Conseil scientifique du PNR aux politiques de préservation et de gestion des milieux naturels. Le PNR doit prévoir des moyens adaptés pour son fonctionnement et pour mettre en œuvre les études que le Conseil scientifique pourrait proposer. Ces modalités d'interactions entre le Comité syndical et le Conseil scientifique pourraient être définies avec le Conseil scientifique et inscrites dans les statuts du PNR.
- Constituer une infrastructure verte charpentant le PNR et renforçant la continuité et la fonctionnalité écologiques de son territoire, en s'appuyant sur la fonction formelle de la charte, dont son plan, comme document de planification supérieur, et en y déclinant les corridors écologiques en vue de leur transcription cartographique dans les documents d'urbanisme, avec l'obligation des EPCI et des communes de mettre en compatibilité leurs documents d'urbanisme sous 3 ans (cf L 131-1 du code de l'urbanisme), dont les 3 SCoT et les documents d'urbanisme de rang inférieur, et la garantie de leur intangibilité avec notamment leur classement en Espaces de Continuités Ecologiques (selon les articles L. 113-29 et 30 du code de l'urbanisme), en Espaces Boisés Classés (selon les articles L. 113-1 et 2 du code de l'urbanisme) ou en les dotant d'un règlement adapté dans la PLU, et/ou leur identification et préservation des espaces, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques (Code de l'urbanisme, art. L. 121-23).
- Définir des coupures d'urbanisation (hors celles de la loi littoral), supports de corridors écologiques, en tant que linéaire d'Espace Naturel Agricole et Forestier à maintenir comme étant non urbanisables, notamment lorsqu'une voie de communication les traverse ;
- Favoriser un retour de maturité forestière au sein du territoire en mobilisant les outils adéquats pour mettre en place des zones de libre évolution et ainsi nourrir stratégie bas carbone et forêt, en ce compris la signature de conventions ORE.

Maitrise de l'urbanisation (mesure 13)

Les enjeux liés à l'urbanisation sont prégnants dans le territoire notamment sur le littoral. Le SRADDET a été mis à jour en 2023 pour intégrer l'enjeu lié à l'objectif ZAN. Le projet de charte identifie les dispositions pertinentes que les documents d'urbanisme doivent reprendre pour leur mise en compatibilité (cf L. 131-1 du code de l'urbanisme).

La Commission recommande de :

- Rappeler dans le projet de charte les données concernant l'évolution de la consommation foncière dans le territoire.
- Reprendre *a minima* la trajectoire du SRADDET.
- Accompagner la mise en œuvre du dispositif Zéro Artificialisation Nette au sein du territoire en déclinaison du SRADDET Occitanie de façon opérationnelle pour chaque schéma de cohérence territoriale et plan local d'urbanisme en posant une doctrine sur les priorités des surfaces à libérer et à valoriser pour la biodiversité. Il s'agit de renforcer l'ambition en matière de ZAN et du devenir des secteurs désartificialisés mais aussi de préciser le rôle des EPCI (enjeux de densification dans les documents d'urbanisme).
- Préciser l'indicateur sur le pourcentage d'artificialisation des sols (quelle valeur cible ?) ;

- Localiser les points noirs paysagers à résorber dans le plan du parc et les lister dans la charte, avec un calendrier de résorption et des indicateurs ;

Publicité (mesure 12)

Un travail conséquent a été conduit pour interdire la publicité et les pré-enseignes dans le PNR, ou les autoriser de façon dérogatoire dans le cadre de RLP. Le projet de charte donne des orientations pour permettre la réintroduction de la publicité via les RLP (notamment interdiction de la publicité dans les cœurs urbains ou centres anciens, limitation de la surface des publicités non lumineuses). La commune de Narbonne dispose d'un RLP. 3 autres RLP sont en cours d'élaboration sur les communes littorales (Gruissan, Leucate et Fleury d'Aude).

Toutefois, la visite du PNR a fait relever quelques pollutions visuelles qui montrent la difficulté de maîtriser en temps réel les infractions dans un contexte de tourisme massif.

La Commission recommande de :

- sensibiliser l'ensemble des intercommunalités pour qu'elles mettent en place des Règlements Locaux de Publicité Intercommunaux (RLPI).
- définir une véritable politique d'encadrement de la publicité dans le territoire du PNR.

Aménagement du territoire et ENR (mesures 15 et 16)

Le territoire est marqué par des enjeux éoliens (85 éoliennes réparties sur 3 sites) et une fréquentation forte du littoral. Il y a également un projet de LGV et un projet d'extension d'un site portuaire industriel.

La Commission recommande de :

- Evaluer les externalités négatives et positives des nouveaux développements des ENR, de la ligne LGV mais aussi des activités portuaires de Port La Nouvelle en termes de pollutions, de transports, de gestion des risques divers et de séquence ERC.
- Réfléchir aux modalités de participation du Parc à la prévention des risques industriels associés à ces projets pour pouvoir anticiper sur le terrain lors de constitution de cellules de crise, dans le contexte plausible d'une catastrophe (maritime, ferroviaire, autoroutière, pollution de l'Aude etc.).
- S'emparer avec les autres acteurs publics concernés du triptyque ERC concernant notamment le projet LGV. La compensation de ce projet d'infrastructure linéaire de dimension nationale impactant le territoire du PNR doit se développer pleinement en termes d'équivalences et d'additionnalités écologiques, de proximité géographique et en restauration/recréation d'habitats. Une aire protégée comme un PNR doit être un exemple et exemplaire en la matière.
- Dans le cadre de la loi APER, apporter des précisions sur les enjeux liés à l'éolien et intégrer une doctrine sur les enjeux ENR (photovoltaïque notamment), afin d'encadrer les propositions de ZAE, notamment en (1) évitant les zonages de connaissance et protection actuels et potentiels, (2) appliquant le principe de précaution dans l'attente du résultat des expertises écologiques, (3) selon le résultat des expertises écologiques, en évitant le projet ou en déployant de manière exemplaire le réduire et ensuite le compenser en équivalence et en additionnalités écologiques et à proximité géographique et (4) en cas de demande de dérogation à la protection stricte des espèces, en appliquant les recommandations du CNPN ou du CSRPN Occitanie.

Changement climatique, Eau et Agriculture

Le PNR est d'ores et déjà un « parc pilote » à l'échelle nationale puisqu'il connaît une situation visible et critique des effets du changement climatique après deux années de sécheresse totale et une histoire ponctuée de quelques catastrophes naturelles. Il a accompagné l'inquiétude et la réflexion des élus et des habitants avec notamment une initiative remarquable sous forme d'un programme de recherche, de médiation scientifique et culturel de 2019 à 2022, appelé « la mer monte ». Dans le domaine de l'eau plus précisément, il est confronté à l'évolution rapide de la régression de la disponibilité de la ressource mais aussi plus généralement de la qualité de l'eau en lien avec l'évolution de l'agriculture mais aussi du tourisme. Grâce à ses agents spécialistes du thème, il a noué des partenariats et acquis une vision de haut niveau sur la situation et ses projections, mais se positionne souvent en retrait face aux multiples usages dont la responsabilité est éclatée auprès de multiples acteurs.

La Commission recommande de

- Souligner dans le projet de charte ces aspects stratégiques car ils sont cruciaux pour l'avenir des activités comme des paysages (la crise viticole et la sécheresse fragilisent environ 15 000 ha de vignobles sur le territoire), la santé et la biodiversité.
- Affirmer un rôle d'animateur et d'ensemblier entre les divers acteurs d'une politique de l'eau ambitieuse et visant une juste allocation de la ressource entre les activités humaines, en tenant compte des milieux naturels fragiles ; en particulier, face au risque de baisse de débit et aux problématiques liées aux intrants apportés par le canal de Robine et à l'épuration qui risque d'être dépassée, de préciser les compétences et responsabilités et charge d'animation des nombreux intervenants.

Plan du Parc

Celui-ci n'échappe pas à l'écueil habituel et consistant à vouloir être exhaustif. Compte-tenu de la taille du territoire concerné, il n'était pas envisageable d'aller au-delà de l'échelle qui est celle de ce plan à savoir le 1/60 000ème. Les encarts thématiques associés au 250 000ème ne sont pas faciles à lire. Il en résulte quelques difficultés de compréhension qui peuvent potentiellement nuire à l'examen de la compatibilité entre ce plan et les documents avec lequel ils doivent être conformes.

La Commission recommande de :

- Améliorer la sémiologie graphique.

Circulation des véhicules terrestres motorisés

La circulation des véhicules terrestres à moteur (VTM) reste un point de conflit majeur. Toutefois, des opérations de limitation stricte de la circulation de ces VTM ont été mises en place sur le territoire du PNR. La trajectoire de mise en interdiction ou de recul des accès par aménagements de points de stationnement a été remarquable avec 4 spots restant à aménager alors qu'en 2003, plus de 50 % du linéaire de littoral était concerné. Cet enjeu est bien identifié tant par les services préfectoraux que par les dirigeants élus du PNR. Néanmoins, tout en saluant le travail déjà réalisé, la Commission rappelle l'impératif de l'article L. 362-1 du code de l'environnement, dont le 1er alinéa d'application générale, interdit la circulation des VTM dans

les espaces naturels. Par ailleurs, son 2° alinéa, prévoit que les chartes des PNR « définissent des orientations ou prévoient des mesures relatives à la circulation des véhicules à moteur visant à protéger les *espaces à enjeux identifiés (...) sur les plans des chartes de PNR, pour des motifs de préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel* ». Le CNPN insiste pour que cette obligation juridique soit menée à son terme, condition qu'il avait déjà exprimée dans ses avis des 29 avril et 8 septembre 2010 ;

La Commission recommande, dans le cadre d'une mesure prioritaire, de :

- Identifier sur le plan du Parc les espaces à enjeux où pour les protéger une réglementation sera arrêtée concernant la circulation des VTM sur leurs voies et chemins ;
- Disposer de l'engagement des communes concernées à prendre à court terme les arrêtés municipaux afférents ;

Dispositif d'évaluation

Le projet de charte prévoit un dispositif qui s'appuie sur des questions évaluatives pour les 14 mesures phare et environ 100 indicateurs. En revanche, le tableau de synthèse des indicateurs en annexe 8 est incomplet (QE en cours de définition pour la mesure 21 et absences de valeur initiale et objectif cible).

La Commission recommande de :

- Compléter ce tableau avec les valeurs initiales et objectifs cibles.
- Limiter le nombre d'indicateurs.

Moyens et gouvernance

Face à une telle multiplicité d'enjeux, d'acteurs, de processus, la Commission se demande comment le parc va pouvoir faire face à toutes les missions qu'il s'assigne. Même si beaucoup d'entre elles résultent plutôt d'une animation que d'une action directe, il n'en est pas moins vrai qu'elles mobilisent des ressources humaines importantes.

La Commission recommande de :

- Assurer une bonne adéquation des moyens avec les objectifs du PNR. Il s'agira de réviser les montants des cotisations et les statuts du PNR pour sécuriser rapidement le bon fonctionnement du parc afin que ses agents puissent répondre du mieux possible aux enjeux identifiés par la charte. L'intégration de tous les EPCI et leur contribution financière est un point critique à considérer.



Philippe Billet

Président de la commission « Espaces protégés »