



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la charte du parc naturel régional du Médoc (33)

n°Ae : 2017-28

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) s'est réunie le 12 juillet 2017 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la charte du parc naturel régional du Médoc.

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Christian Barthod, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Sophie Fonquernie, François Duval, Thierry Galibert, Philippe Ledenvic, Serge Muller, Thérèse Perrin.

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

Étaient absents ou excusés : Marie-Hélène Aubert, François Letourneux, François-Régis Orizet, Gabriel Ullmann, Eric Vindimian.

* *

*

L'Ae a été saisie pour avis par le président du conseil régional Nouvelle-Aquitaine, le dossier ayant été reçu complet le 18 avril 2017.

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

Conformément aux dispositions du même article, l'Ae a consulté par courriers du 21 avril 2017 :

- *le directeur général de l'agence régionale de santé de Nouvelle-Aquitaine, et a pris en compte sa réponse du 19 mai 2017,*
- *le préfet du département de la Gironde.*

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courriers en date du 21 avril 2017 :

- *la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Nouvelle-Aquitaine, et a pris en compte la réponse du 23 mai 2017.*

Sur le rapport de Fabienne Allag-Dhuisme et François Vauglin, et après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Aux termes de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, la présente consultation de l'Ae est prise en compte lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan-programme.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

La région Aquitaine a délibéré en octobre 2008 en faveur de la mise à l'étude d'un parc naturel régional dans le Médoc, secteur patrimonial riche et préservé situé sur la pointe de terre qui se déploie entre l'océan Atlantique et l'estuaire de la Gironde, au nord de Bordeaux et du bassin d'Arcachon.

L'architecture de la charte repose sur trois « grandes vocations » qui représentent la stratégie territoriale voulue et exprimée par les acteurs lors de la démarche participative mise en place pour créer le PNR :

- « *Le Médoc, presque île évolutive qui accorde ses activités humaines avec les dynamiques naturelles,*
- *Le Médoc, territoire solidaire qui prend soin de ses équilibres pour renforcer son essor,*
- *Le Médoc, territoire ouvert et acteur d'une relation équilibrée avec la métropole ».*

Ces vocations sont déclinées chacune en trois ou quatre orientations qui seront mises en œuvre à l'aide de vingt-huit mesures, présentées au moyen de « fiches mesures ».

Selon l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace,
- le risque d'érosion littorale et de submersion marine dans le contexte du changement climatique,
- la gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau,
- la protection de la biodiversité remarquable et ordinaire, et le maintien et la remise en bon état des connectivités écologiques,
- la conservation et la mise en valeur du paysage naturel et culturel.

Il s'agit d'un document dont l'un des objectifs majeurs est d'améliorer la préservation de l'environnement. Toutefois, l'Ae émet quelques recommandations afin d'améliorer la méthodologie employée ou la prise en compte de l'environnement. Ainsi, l'Ae recommande de :

- reprendre la synthèse et la priorisation des enjeux environnementaux, actuellement entachées de problèmes méthodologiques,
- affiner l'analyse de la portée sur la charte des orientations nationales de la trame verte et bleue et du schéma régional de cohérence écologique,
- préciser les apports de la charte sur la gouvernance et la mutualisation des moyens pour les sites Natura 2000 inclus dans le territoire,
- préciser la fréquence et l'organisation du suivi des indicateurs de la charte, et compléter la batterie des indicateurs pour que l'ensemble des mesures soient couvertes,
- formuler plus précisément les dispositions qui ont vocation à être mises en œuvre dans les documents d'urbanisme,
- renforcer le caractère prescriptif des dispositions qui visent à améliorer le paysage en entrée de ville le long de la RD 1215.

L'Ae émet d'autres recommandations précisées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Propos liminaire

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du projet de charte, prévue pour quinze ans, du parc naturel régional (PNR) du Médoc (Gironde) en cours de création. Ce projet a été élaboré par le syndicat mixte du Pays Médoc, agissant par délégation du Conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine. L'Ae doit analyser la qualité du rapport environnemental et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de charte.

Pour éclairer certaines de ses recommandations, l'Ae a fait précéder ces deux analyses par une courte présentation du projet de charte, tirée des documents qui seront soumis à enquête publique et des renseignements recueillis par les rapporteurs.

Les chartes de PNR partagent une particularité avec certains autres plans ou programmes soumis à évaluation environnementale (dont les chartes des parcs nationaux) : l'un des objectifs majeurs de l'existence d'un Parc, et donc de sa charte, est d'améliorer la protection de l'environnement par rapport à une situation de référence « sans parc ». Cependant, le projet de territoire porté par la charte d'un PNR est un projet négocié, qui vise également l'aménagement et le développement durable du territoire, selon une logique qui prend en compte l'environnement, mais ne le place pas systématiquement au premier rang (alors que c'est nécessairement le cas pour un cœur de parc national).

Le PNR est défini par la loi comme un « *cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel* »². L'évaluation environnementale est l'occasion d'évaluer en quoi les mesures préconisées par la charte du PNR sont adaptées et suffisantes pour atteindre les objectifs affichés, et de mettre en évidence, le cas échéant, les orientations et mesures de développement du territoire qui pourraient aller à l'encontre de l'ambition environnementale portée par la charte. Un rapport environnemental de qualité est essentiel pour procéder à cette analyse. L'avis de l'Autorité environnementale intervient dans le processus de création ou de renouvellement d'un PNR à un stade de la procédure où ses recommandations formulées au maître d'ouvrage de la charte du parc peuvent lui permettre de compléter les analyses de l'évaluation environnementale, ainsi que les mesures qu'il s'engage à prendre. Ces analyses constituent en effet le fondement de la prise en compte de l'environnement par le projet de charte sur lequel l'Ae a à se prononcer.

L'Ae a également pris en compte :

- le fait qu'il s'agit d'une création de PNR, et non d'un renouvellement de charte intervenant après des années d'expérience en matière de « jeux d'acteurs » interagissant sur le territoire dans la mise en œuvre de la charte, et sur les problèmes pratiques rencontrés dans la mise en œuvre opérationnelle des ambitions affichées ;
- le fait qu'il existe, comme dans tous les PNR, une double logique entre les ambitions du projet de territoire relevant principalement des actions des partenaires du parc, et celles

² Article L. 333-11 du code de l'environnement : « [...] *Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.* »

pour lesquelles le syndicat mixte jouera un rôle central et déterminant, même s'il n'est pas toujours à lui seul décisif.

1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux pour l'environnement

1.1 Contexte de la création du PNR du Médoc

La région Aquitaine a délibéré en octobre 2008 en faveur de la mise à l'étude d'un parc naturel régional dans le Médoc, secteur patrimonial riche et préservé situé sur la pointe de terre qui se déploie, entre l'océan Atlantique et l'estuaire de la Gironde, au nord de Bordeaux et du bassin d'Arcachon. La présence de ces deux étendues d'eau a façonné ce territoire, dans un contexte de forte évolution topographique ayant conduit de l'homme à intervenir pour stabiliser les façades littorales et les dunes (qui ont pu se développer jusqu'à l'intérieur de la presqu'île) et pour assécher les marais : grands travaux d'endiguement et d'assèchement, lancés dès le 16^e siècle, pour faire reculer les marais, puis ensuite ganivelles³ et plantations d'oyats⁴ ont stabilisé le cordon dunaire, des plantations de pins jouant le même rôle à l'intérieur des terres. Conjugués avec ces opérations, les développements économiques et urbains du 20^e siècle, notamment la viticulture, ont donné au Médoc les grands traits du profil qu'il offre aujourd'hui.

Peuplé par plus de 100 000 habitants, comportant cinquante-trois communes et couvrant 234 000 hectares, le territoire du PNR du Médoc présente une segmentation assez marquée des espaces : la façade estuarienne à l'est composée de vignobles et de zones agricoles, les landes médocaines dominées par la culture du Pin maritime au centre, la bande littorale à l'ouest avec en arrière de la dune un système de zones humides et de très grands lacs, et au nord, le territoire situé près de la zone de rencontre entre les eaux de l'estuaire et de l'océan Atlantique (la Pointe de Grave).

Le territoire est dominé par la forêt⁵ qui occupe 135 000 hectares, soit plus de la moitié de sa superficie. Le paysage est également marqué par le vignoble, qui occupe environ 17 000 hectares, et par les lacs de Carcans-Hourtin et de Lacanau qui sont, avec une superficie de 82 km², deux des plus grands étangs naturels d'eau douce de France.

La partie littorale jouxte les limites de deux parcs naturels marins, au nord celui de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, au sud celui du bassin d'Arcachon. Au sud, le territoire est aussi prolongé par le PNR de Gascogne.

Le syndicat mixte du Pays Médoc a été chargé par la région d'élaborer le projet de charte, en tant qu'instance de préfiguration du futur syndicat mixte du PNR. Le projet de charte soumis à l'Ae a été approuvé par le comité syndical.

³ Clôture généralement en bois de châtaignier utilisées pour fixer le sable et freiner l'érosion dunaire.

⁴ L'oyat (*Ammophila arenaria*) est une espèce de plantes vivaces de la famille des Poacées croissant dans les terrains sablonneux grâce à un système racinaire très profond. Elle a notamment été utilisée pour fixer les dunes littorales des Landes de Gascogne en France. L'oyat stabilise la dune.

⁵ 5 % du territoire est classé en « forêt de protection », correspondant à un régime législatif spécifique qui concerne les forêts reconnues comme nécessaires au maintien des terres, à la préservation de l'agriculture, à la gestion des risques d'érosion, etc. Elles possèdent un statut défini dans le code forestier. Le plateau sylvicole est dépendant de cette forêt de protection qui maintient le cordon dunaire littoral. Classée dans sa grande majorité en forêt domaniale, cette frange forestière de la bande littorale médocaine est intégralement gérée par l'ONF de la Gironde.

Ce syndicat mixte rassemble l'ensemble des communes ainsi que Blanquefort, Eysines et Parempuyre qui, initialement incluses dans le périmètre d'étude, en ont été retirées après l'avis d'opportunité de l'État en 2011. Elles ont désormais vocation à devenir des « villes-portes » du PNR pour structurer la relation entre le parc et la métropole bordelaise.

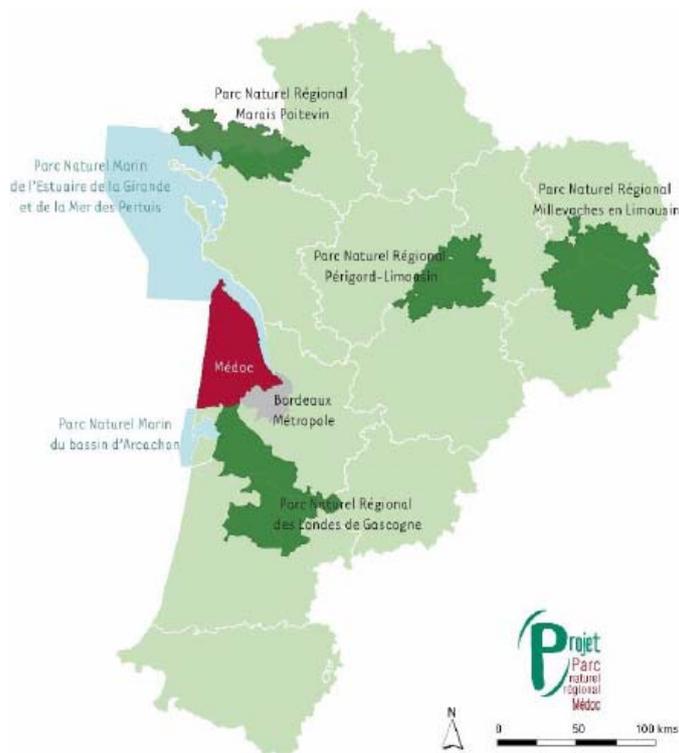


Figure 1 : Situation générale du PNR du Médoc (couleur bordeaux) et d'autres parcs naturels (source : dossier)

1.2 Présentation du projet de charte

La structuration du projet de charte répond aux prescriptions et aux dispositions figurant à l'article L. 333-1-II du code de l'environnement dans la circulaire du 4 mai 2012 relative au classement et au renouvellement du classement des parcs naturels régionaux ainsi qu'à la mise en œuvre de leur charte.

Il comprend principalement :

- une étude de préfiguration du parc, réalisée en 2012 à l'occasion du lancement du diagnostic sur le projet de création d'un PNR sur le secteur médocain,
- l'avant-projet de charte, validé en mars 2017,
- le plan de parc.

La durée de mise en œuvre de cette charte est de quinze ans⁶.

Le dossier soumis à l'Ae comprend en outre un rapport environnemental daté d'avril 2017.

L'architecture de la charte repose sur trois grandes vocations qui représentent la stratégie territoriale voulue et exprimée par les acteurs lors de la démarche participative mise en place pour créer le PNR :

⁶ L'article 48 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a modifié l'article L. 333-1 du code de l'environnement, portant la durée du classement en PNR de douze à quinze ans.

- Vocation 1 : « Le Médoc, presqu'île évolutive qui accorde ses activités humaines avec les dynamiques naturelles »,
- Vocation 2 : « Le Médoc, territoire solidaire qui prend soin de ses équilibres pour renforcer son essor »,
- Vocation 3 : « Le Médoc, territoire ouvert et acteur d'une relation équilibrée avec la métropole ».

Ces vocations sont déclinées chacune en trois ou quatre orientations⁷. Ces dernières seront mises en œuvre à l'aide de vingt-huit mesures (dont la moitié sont identifiées comme des mesures dites « phares »), présentées au moyen de « fiches mesures ».

Celles-ci comprennent des éléments de contexte, puis des « dispositions » dont certaines concernent plusieurs mesures. Le rôle du syndicat mixte est explicité pour chaque mesure, ainsi que celui des partenaires et les engagements spécifiques de chaque signataire de la charte. Des exemples d'actions sont fournis, des indicateurs sont identifiés et le calendrier de réalisation est mentionné. Enfin, chaque fiche mesure se réfère au plan de parc et fournit des définitions.

La présentation actuelle de la charte développe peu la différence entre une simple mesure et une mesure phare (cette dernière étant considérée comme « *absolument indispensable* » et à mettre en œuvre rapidement). Par ailleurs, certaines mesures portent un libellé « VTM », « PUB », ou « URBA » dont le sens et la portée pourraient utilement être expliqués.

1.3 Procédures relatives au projet de charte

L'article R. 122-17 I 11° du code de l'environnement soumet les projets de charte de PNR à évaluation environnementale, qui doit être réalisée dans les conditions prévues à l'article R. 122-20 du même code. L'Ae est compétente en application du IV de l'article R. 122-17. Elle a été saisie pour avis par le président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine.

Conformément à l'article L. 333-1 II du code de l'environnement, « *La charte constitue le projet du parc naturel régional* ».

La procédure applicable à l'adoption de la charte constitutive et au classement du PNR est décrite aux articles R. 333-6-1 à R. 333-10 du code de l'environnement, et conduit à un classement par décret après enquête publique.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Selon l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace,

⁷ Orientations de la vocation 1 :

- 1.1 - Progresser ensemble par l'échange pour améliorer la gestion durable des milieux
- 1.2 - Préserver et valoriser les éléments constitutifs des grands ensembles paysagers médocains
- 1.3 - Favoriser la transition énergétique

Orientations de la vocation 2 :

- 2.1 - Cultiver l'initiative économique locale
- 2.2 - Inciter au développement d'un système alimentaire territorial
- 2.3 - Renforcer les solidarités sociales
- 2.4 - Enrichir la culture médocaine

Orientations de la Vocation 3 :

- 3.1 : Conduire une utilisation de l'espace sobre et qualitative
- 3.2 - Rechercher les bonnes échelles de coopération pour renforcer localement les dynamiques économiques
- 3.3 - Poursuivre le développement d'une offre touristique diversifiée et cohérente

- le risque d'érosion littorale et de submersion marine dans le contexte du changement climatique,
- la gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau,
- la protection de la biodiversité remarquable et ordinaire, et le maintien et la remise en bon état des connectivités écologiques,
- la conservation et la mise en valeur du paysage naturel et culturel.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

2.1 Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution

2.1.1 État initial de l'environnement

Un diagnostic de l'environnement a été établi en 2012 à l'occasion de la préfiguration du projet de création de parc. Ce document est clair, synthétique, avec le niveau de recul nécessaire, et aborde les sujets attendus. Il fournit une mise en perspective du territoire proportionnée à son histoire, à ses enjeux et aux activités qu'il accueille. Ce diagnostic comporte différents modes de présentation, notamment selon quatorze fiches réparties par entités éco-paysagères, ou par types d'habitats qui sont au nombre de vingt.

Un cinquième du territoire a été répertorié en zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)⁸, majoritairement constituées de zones humides et d'espaces dunaires. 19 350 hectares font déjà l'objet d'une gestion pour la conservation de la biodiversité : 9 900 hectares supplémentaires devraient venir s'y ajouter par l'exercice de droits de préemption déjà instaurés.

Le territoire est exposé à un certain nombre de risques : érosion du littoral et submersion marine, tempêtes, feux de forêts, risques sanitaires et développement d'espèces exotiques envahissantes.

2.1.2 Les perspectives d'évolution du territoire sans le PNR

Le dossier rappelle que le projet de parc a été lancé en 2010, après la délibération du conseil régional et à la suite des débats suscités par les projets de grandes infrastructures dans le Médoc et ce point apparaît en filigrane derrière de nombreuses analyses de la charte et du rapport d'évaluation environnementale. Toutefois, et compte tenu de la préexistence du Syndicat mixte du Pays Médoc, le rapport met faiblement en évidence la valeur ajoutée du projet de PNR par rapport aux perspectives d'évolution du territoire sans le PNR.

En outre, il aurait été utile de rappeler les options d'aménagement du territoire induites par le plan de développement durable du littoral Aquitain (PDDL) 2007-2020 approuvé fin 2009 et celles induites par la mission interministérielle d'aménagement de la côte Aquitaine (MIACA) puis par le GIP littoral créé en 2006.

⁸ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

L'Ae recommande d'expliquer les avantages et les inconvénients respectifs découlant du choix de mettre en place un PNR, en prenant notamment en compte les analyses qui ont présidé à cette décision.

2.1.3 Enjeux environnementaux identifiés par l'évaluation environnementale

Le rapport d'évaluation environnementale propose de regrouper les enjeux environnementaux selon neuf grands enjeux, et de les prioriser en fonction du nombre de thématiques environnementales qu'ils concernent. Cette partie appelle plusieurs remarques de l'Ae.

La définition des grands enjeux environnementaux retenus ne semble pas homogène. En particulier le sixième enjeu, intitulé « soutien du développement économique des filières locales soutenables », ne semble pas pouvoir être qualifié en l'état d'enjeu environnemental au même titre que l'« amélioration de la ressource en eau » (enjeu n° 2) ou « la préservation de la santé de la population du territoire » (enjeu n° 7), sans que cela ne remette en question l'intérêt d'une évolution des pratiques des acteurs économiques en faveur de l'environnement pour certaines filières.

Par ailleurs, le choix de pondérer les enjeux selon le nombre de thématiques environnementales concernées dépend du choix et de la définition de ces thématiques. Il représente la transversalité d'un enjeu plutôt que son importance pour l'environnement.

Le tableau classant les enjeux qualifie tantôt de « fort », tantôt de « très fort » des enjeux ayant la même pondération, sans explication de cette différence d'appréciation.

Il résulte de l'ensemble de ces problèmes méthodologiques une classification comportant des incohérences potentielles. Ainsi, l'enjeu de préservation du patrimoine naturel est classé comme « très fort » alors que des enjeux qui conditionnent cette préservation, tels que la maîtrise de l'artificialisation des sols ou la lutte contre la pollution de l'eau, ont un classement inférieur.

Enfin, aucun enjeu environnemental ne concerne les émissions de gaz à effet de serre, alors même qu'une des orientations de la charte est d'accompagner la transition énergétique.

L'Ae recommande de reprendre la synthèse et la méthode d'affectation de rangs de priorité aux enjeux environnementaux, actuellement entachées de problèmes méthodologiques, et d'inclure les émissions de gaz à effet de serre parmi les grands enjeux environnementaux.

2.2 Motifs, notamment environnementaux, ayant conduit à retenir le projet de charte, et raisons du choix opéré au regard des autres solutions envisagées

Le rapport environnemental rappelle que c'est sur la base de la volonté des élus médocains de concilier deux objectifs (dynamiser le territoire et préserver sa qualité de vie), puis d'un processus de concertation, que découle l'identification de six « enjeux clés » sur le territoire⁹. C'est sur cette

⁹ Enjeu 1 : la question majeure n'est pas de protéger plus lorsque cela n'apparaît pas le plus efficace, c'est de rechercher collectivement des progrès de bonne gestion.

Enjeu 2 : Le maintien des grands paysages et de leurs équilibres doit continuer à reposer sur la relation de l'Homme avec son milieu rural ambiant et ses ressources.

Enjeu 3 : Renforcer la vitalité de l'économie locale en partant des ses fondamentaux ; ce qui amène à envisager l'économie de proximité, résidentielle et touristique, la « rétro-innovation ».

Enjeu 4 : Capitaliser sur la mobilisation des acteurs pour renforcer la cohésion sociale et garder une culture médocaine vivante.

base et toujours dans le cadre d'une démarche participative, qu'a été bâtie la stratégie territoriale appuyée sur les trois vocations, les orientations et les mesures.

Si les orientations et mesures de la charte semblent bien adaptées aux problématiques du territoire, le rapport environnemental ne fournit pas suffisamment d'éléments permettant de comprendre la construction de l'architecture de la charte, fondée sur les trois vocations découlant des six enjeux précités et si d'autres problématiques ont été écartées.

2.3 Articulation du projet de charte avec les autres plans ou programmes

L'analyse de cette articulation occupe une part importante du rapport d'évaluation environnementale. Dix sept plans ou programmes sont potentiellement concernés, répartis en deux catégories : ceux qui s'imposent à la charte et ceux auxquels s'impose la charte. Le rapport environnemental développe, de façon qualitative, les orientations et dispositions des principaux plans concernés et les met en regard de celles de la charte. À ce titre, la référence faite au Plan régional santé environnement 2 Aquitaine (PRSE2) est bienvenue, étant donnée la problématique locale liée aux produits phytosanitaires ou aux espèces végétales allergisantes.

Le rapport explicite la façon dont les principaux enjeux des autres plans sont pris en compte dans la charte. S'il conclut que « *la charte apparaît donc comme cohérente avec les objectifs des autres plans et programmes s'appliquant sur son territoire* », il ne met pas en évidence d'éventuels risques de divergence ou de contradiction qui pourraient freiner l'atteinte de certains objectifs de la charte.

À titre d'exemple, le projet de charte du parc apparaît, selon le rapport d'évaluation environnementale, globalement convergeant avec les orientations nationales de la trame verte et bleue (ONTVB) et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) d'Aquitaine. Les cartes correspondantes ne sont cependant ni reprises dans le rapport d'évaluation environnementale lui-même, ni suffisamment identifiables dans le plan de parc. Une telle clarification permettrait d'anticiper le fait que les communes devront intégrer les continuités écologiques dans leurs documents d'urbanisme (notamment les mesures 1.1.0 (D.5) et 3.1.1 (D.1)).

L'Ae recommande d'affiner l'analyse de la portée des ONTVB et du SRCE, notamment pour la bonne mise en œuvre de la disposition D.5 (mesure 1.1.0) « identifier et préserver les continuités écologiques du territoire ».

2.4 Analyse des effets probables de la charte, et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Selon le rapport d'évaluation environnementale (chapitre VI.1), l'analyse des incidences du projet de Charte du PNR du Médoc n'a pas mis en évidence d'effets négatifs potentiels. Il est indiqué que la prise en compte systématique dans le programme d'actions des impacts environnementaux a permis d'anticiper les incidences potentiellement négatives, en proposant des mesures d'évitement ou de réduction visant à les maîtriser.

Il n'en demeure pas moins que le rapport identifie, parmi les vingt-huit mesures de la charte, onze concernées par un ou plusieurs points de vigilance.

Enjeu 5 : Entre la mosaïque estuarienne et la lande forestière, là où aujourd'hui s'exercent les plus grandes pressions, se jouent les équilibres futurs du territoire.

Enjeu 6 : La question n'est pas de subir les injonctions métropolitaines et son développement ou de s'y adapter, mais d'établir des relations d'échanges équitables « ville-campagne ».

L'Ae note qu'il s'agit essentiellement d'activités concernées par des mesures phares, et partage l'analyse qui identifie ces mesures et privilégie une mise en vigilance les concernant, mais peine à identifier dans les indicateurs proposés dans le tableau de bord ceux qui permettraient de déceler précocement un début de concrétisation de certains des effets négatifs potentiels redoutés.

La question semble dès lors prioritairement renvoyer à la définition d'un cahier des charges environnemental des mesures dans lesquelles le syndicat mixte et les partenaires avec lesquels il contractualise s'engagent.

Au stade de la création d'un PNR, la capacité d'appréciation (par anticipation) de l'implication effective des acteurs dans la durée (permettant de mieux définir et calibrer une mesure) ne permet pas encore d'évaluer précisément la capacité opérationnelle de certaines mesures de la charte à garantir la maîtrise des éventuels effets négatifs, s'agissant de mesures identifiées comme méritant une vigilance particulière.

L'Ae recommande de traduire les points de vigilance portant sur les activités identifiées comme présentant des risques pour l'environnement dans des cahiers des charges environnementaux pour la mise en œuvre des mesures dans lesquelles le syndicat mixte et les partenaires avec lesquels il contractualise s'engagent.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le territoire du projet de PNR est concerné par quatorze sites¹⁰ Natura 2000. Huit d'entre eux sont totalement compris dans le territoire, les six autres sont partiellement inclus dans son périmètre. L'ensemble couvre un peu plus du quart de la superficie du parc, trois sites occupant principalement des milieux secs, les onze autres étant majoritairement situés dans des milieux humides ou aquatiques (lacs, marais, estuaires). Le Syndicat mixte du Pays Médoc n'est la structure animatrice que de trois sites (Marais du Nord Médoc, Marais du Bas Médoc, Marais du Haut Médoc).

Le chapitre consacré à l'évaluation des incidences Natura 2000 recense chacun des sites sous la forme de fiches décrivant la liste des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation des sites, et les mesures qui concourent à l'atteinte des objectifs figurant dans les documents d'objectifs (DOCOB) de ces sites.

L'Ae n'a pas d'observation sur la conclusion selon laquelle le projet de charte ne devrait pas présenter d'incidence notable négative sur les espèces et habitats naturels, voire même avoir des incidences directes positives, la préservation de la biodiversité constituant l'un des enjeux forts du projet de charte. Elle note la remarque (page 230) indiquant que « *les installations, ouvrages ou travaux d'aménagement qui seront réalisés dans la charte pourront nécessiter la réalisation d'études d'incidences Natura 2000 spécifiques qui préciseront la nature des impacts réels sur les habitats et espèces concernés.* »

Elle apprécie également l'identification des menaces et pressions, notamment liées aux activités économiques susceptibles d'avoir des effets négatifs sur les milieux naturels.

¹⁰ Code de l'environnement, articles L. 414-4 et R. 414.19 à 26. Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Toutefois, faute d'une traduction précise sur le plan de parc, voire à une plus grande échelle cartographique, il est difficile de comprendre comment s'articule le projet de charte et notamment ses mesures, avec les enjeux correspondant aux objectifs des sites Natura 2000. Une analyse plus fine serait opportune, au moins autant dans l'intérêt de la hiérarchisation des mesures de la charte que pour l'appréciation de ses incidences pour les sites Natura 2000.

De plus, compte tenu du nombre important de structures animatrices, il serait utile que soient plus clairement identifiés la valeur ajoutée possible de la charte et le rôle du syndicat mixte, en termes de gouvernance et de mutualisation (COPIL, DOCOB, structures animatrices...), dans la logique souhaitée par les services du ministère en charge de l'environnement.

L'Ae recommande que soient précisés les apports de la mise en place du PNR en termes de gouvernance et de mutualisation des moyens pour l'ensemble des sites Natura 2000 concernant le territoire du parc.

2.6 Suivi de la charte

En application de l'article R. 333-3 du code de l'environnement, le projet de charte du PNR comporte « *un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard des mesures prioritaires de la charte. Ces dispositifs indiquent la périodicité des bilans* ». La charte prévoit 49 indicateurs présentés en annexe 4 et rappelés dans le rapport environnemental, qui constituent le socle du tableau de bord de la charte. Deux types d'indicateurs sont proposés, les indicateurs de réalisation prenant en compte la mise en œuvre d'une action et les indicateurs de résultats prenant en compte l'atteinte des objectifs opérationnels de la charte. S'y ajoutent des indicateurs mis en corrélation avec les thématiques environnementales et les mesures.

Il est appréciable que l'ensemble des indicateurs disposent d'une année et d'une valeur de référence, d'une valeur cible à mi-parcours et d'une valeur cible à mi-chartre. La fréquence et l'organisation du suivi ne sont toutefois pas indiquées.

L'Ae recommande que le tableau de bord de suivi précise la fréquence et l'organisation du suivi des indicateurs.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est correctement établi en cohérence avec le rapport d'évaluation environnementale détaillé.

L'Ae recommande d'introduire dans le résumé non technique du rapport environnemental les modifications et compléments nécessaires en fonction des recommandations du présent avis.

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

3.1 Gouvernance

L'élaboration du projet de charte repose sur une gouvernance territoriale élargie, comprenant :

- des instances participatives : conseil de développement (CODEV), conseil d'orientation, réseau des acteurs de la biodiversité,

- des instances consultatives et préparatoires : conseil scientifique et de prospective, commissions thématiques, instance de coordination des SCoT,
- des instances décisionnelles : conférence annuelle des communes, comité syndical et bureau.

Le fait que le parc rassemble aussi largement les acteurs locaux semble constituer une circonstance favorable à l'atteinte d'objectifs qui ne sont pas toujours formulés de façon contraignante, mais comporte aussi le risque d'une dilution des ambitions dans la recherche du compromis.

3.2 Mise en œuvre et dispositions organisationnelles

La présentation du dossier, avec la déclinaison des « vocations » en « orientations », elles-mêmes déclinées en « mesures » qui sont détaillées dans les fiches mesures en « dispositions », instrument le plus détaillé décrivant les actions de mise en œuvre de la charte, permet de relier ces actions précises aux grandes vocations du parc. Cette manière d'articuler les grands principes aux actions détaillées confère une utile cohérence à un projet qui aspire à agir sur de nombreux aspects du territoire.

Si les mesures phares disposent toutes d'indicateurs et d'un calendrier, l'Ae observe que certaines des autres fiches mesures de la charte ne comportent pas ces éléments¹¹.

Même si leur mise en œuvre n'est pas visée à court terme, à la différence des mesures phares, il serait utile que ces mesures, dont l'ensemble représente une partie substantielle de l'ambition de la charte, soient assorties d'indicateurs de mise en œuvre et d'un horizon temporel cible (ou à défaut, de viser leur mise en œuvre dans les quinze années de durée de la charte).

L'Ae recommande de prévoir des indicateurs et un calendrier de mise en œuvre pour chacune des mesures de la charte.

Une annexe rassemble l'ensemble des engagements pris par chacun des acteurs (État, région, département, communautés de communes, communes) pour mettre en œuvre la charte.

Un tableau des indicateurs est joint en annexe. Il précise la valeur initiale de chaque indicateur, la valeur à mi-parcours et la valeur cible en fin de charte¹². Cette présentation détaillée des objectifs permet de doter la charte d'un véritable dispositif de suivi de sa mise en œuvre, à diverses échéances. Il est mentionné que des mesures correctives pourront être appliquées en cas de besoin.

Toutefois certaines valeurs sont mentionnées comme étant « à déterminer », notamment pour l'évolution¹³ de la surface des prairies permanentes, cultures céréalières et vignes dans la SAU, le nombre de logements ayant bénéficié d'une rénovation énergétique ou encore l'évolution de la

¹¹ Tel est ainsi le cas pour les mesures 1.2.3 « Favoriser la prise en compte de la biodiversité dans les activités agricoles et viticoles », 1.2.4 « Développer l'animation, la sensibilisation et l'éducation au patrimoine environnemental en s'appuyant sur les initiatives locales », 1.3.2 « Accompagner le développement des énergies renouvelables », 2.2.1 « Déployer un archipel de terres agricoles visant à alimenter un système alimentaire territorial », 2.3.1 « Développer une culture de la mobilité choisie », 2.4.3 « Développer les échanges entre habitants, nouveaux arrivants et résidents temporaires », 3.2.1 « Accompagner le développement des filières économiques d'excellence régionales ancrées dans le tissu économique médocain », 3.2.2 « Expérimenter et développer de nouvelles offres de modes de déplacement », 3.3.1. « Faire émerger la destination Médoc par la coordination des offres locales et l'affirmation d'un socle d'image commun », et 3.3.3 « Développer une offre œnotouristique en lien avec l'offre de nature ».

¹² Le tableau de l'avant projet de charte comporte une erreur d'intitulé qu'il conviendra de corriger dans le document mis à l'enquête publique.

¹³ Il serait utile de disposer dans cet indicateur des surfaces concernées plutôt que d'un taux d'évolution.

part des espaces artificialisés. Ces indicateurs présentent une importance certaine dans la mesure et l'évaluation de l'atteinte des objectifs de la charte.

L'Ae recommande de déterminer dès que possible les valeurs initiales, à mi-parcours et en fin de charte pour tous les indicateurs.

3.3 Organisation de l'espace

3.3.1 Les équilibres entre les usages

Le territoire du parc est caractérisé par des unités paysagères affirmées, résultant d'un équilibre construit au fil des ans entre forêt, vigne, littoral atlantique, marais et pointe de Grave. Cet équilibre reste fragile. La répartition des usages entre zones urbaines, agricoles et naturelles est encore en évolution.

Urbanisme

La charte vise à préserver ces équilibres, et à « *protéger de manière stricte les continuités écologiques locales dans les [documents d'urbanisme]* » (l'une des actions de la disposition D.1 de la mesure 3.1.1). La disposition D.2 de la même mesure, intitulée « *réduire la consommation d'espace* », prévoit d'orienter le développement urbain dans les enveloppes urbaines existantes, de préserver les coupures d'urbanisation pour tenir compte des continuités écologiques et de protéger de l'urbanisation et du mitage les espaces agricoles, viticoles et sylvicoles. Le développement économique et commercial devra se faire de manière privilégiée par densification, renouvellement ou réaménagement des espaces existants.

L'Ae observe que la situation réglementaire, et ainsi l'évolution de l'urbanisation, est très différente selon que les communes sont ou non soumises à la loi littoral, qui offre un cadre adapté pour freiner la consommation d'espace.

L'ambition est certes affichée, et la charte propose des orientations intéressantes. Toutefois, la manière dont les dispositions de la charte seront mises en œuvre dans les documents d'urbanisme sera déterminante pour freiner significativement l'étalement urbain voire faire reculer certaines urbanisations programmées dans les documents d'urbanisme les taches d'urbanisation déjà très vastes et très peu denses, avec des entrées de ville particulièrement dégradées le long de la RD 1215.

La disposition D.3 de la mesure 3.1.3 « *Faire de la limitation de l'étalement urbain un levier, en générant une pression foncière sur l'existant, pour la revitalisation des centres bourgs et la reconquête du parc privé vacant dégradé* » offre une approche potentiellement intéressante pour rééquilibrer la pression foncière actuellement exercée sur les milieux agricoles et naturels en faveur de ces derniers et au profit d'une revalorisation des centres urbains actuellement souvent dégradés ou délaissés. Sa formulation laisse toutefois une large marge d'interprétation aux collectivités pour sa traduction dans leurs documents d'urbanisme. En l'état, elle pourrait freiner le développement de l'urbanisation mais ne fixe pas de règle visant certaines urbanisations programmées dans les documents d'urbanisme.

De même, les dispositions visant à densifier l'occupation du sol affecté au développement économique et commercial sont formulées d'une manière qui, alors que ce mouvement est rarement spontané, semble insuffisamment contraignante pour produire les résultats attendus et laisse même la possibilité d'urbaniser de nouveaux espaces (« *Privilégier le développement*

économique et commercial par densification, renouvellement ou re-aménagement des espaces existants, avant d'urbaniser de nouveaux espaces »).

L'Ae recommande de formuler plus précisément les dispositions qui ont vocation à être mises en œuvre dans les documents d'urbanisme, afin de mieux assurer leur effectivité et de créer les conditions permettant un arrêt, voire une régression des taches périurbaines dans les documents d'urbanisme.

Pratiques

Outre les usages liés à l'occupation des sols, certaines pratiques sportives ou de loisir exercent chacune leur lot de pressions sur les équilibres environnementaux. Le projet de charte vise à encadrer certaines de ces pratiques et propose des dispositions en ce sens. La circulation des véhicules à moteur et les activités touristiques sont celles de ces pratiques qui sont le plus amplement traitées par la charte, répondant ainsi à des observations formulées dans les avis intermédiaires au cours de l'élaboration du projet de charte.

La question de la chasse est évoquée par le biais de l'importance culturelle que cette pratique représente sur le territoire. La place de la chasse dans l'atteinte de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique¹⁴ et la gestion des éventuels conflits d'usage ne sont pas développés. Tout au plus, la disposition D.4 (« promouvoir et développer les actions en faveur de la biodiversité ») de la mesure phare 1.2.1 (« assurer l'avenir d'un massif forestier multifonctionnel ») prévoit-elle de « soutenir les actions permettant d'atteindre et de maintenir un équilibre agro-sylvo-cynégétique », mais sans aucune précision.

L'Ae recommande de préciser les actions à soutenir pour atteindre et maintenir un équilibre agro-sylvo-cynégétique.

L'Ae observe par ailleurs que l'introduction de la notion d' « espèces à perception différenciée »¹⁵ dans le diagnostic de préfiguration introduit un relativisme, qui n'est heureusement pas repris dans la charte ni dans son évaluation environnementale.

Énergie

Le territoire a un « *taux de production d'énergie renouvelable* » présenté comme relativement important à 21 %, sans que la définition de ce taux soit plus précisément fournie. La charte porte l'ambition de favoriser la transition énergétique (orientation 1.3) grâce aux économies d'énergie dans le domaine du bâtiment, à une politique générale de sobriété énergétique et à des actions de veille et de sensibilisation. Toutefois, l'ambition ne s'est pas portée jusqu'à des mesures prescriptives susceptibles de s'imposer dans les documents d'urbanisme.

La mesure 1.3.2 « *accompagner le développement des énergies renouvelables* » vise à dépasser les objectifs nationaux de production d'énergies renouvelables en accompagnant les projets tout en les encadrant, notamment en termes d'intégration paysagère – la centrale existante de 324 000 panneaux photovoltaïques au sol d'Arsac étant perçue comme le modèle de développement à éviter.

3.3.2 Le paysage

Il est à souligner que la charte comprend, dans la fiche mesure 1.2.2 « *veiller au maintien des paysages emblématiques* », un « *cahier des paysages* » présentant les éléments structurants, les

¹⁴ Équilibre entre les activités agricoles, forestières et pratiques de chasse.

¹⁵ Sont visées la belette, le putois, la martre, la fouine, le blaireau, le renard et le Grand cormoran.

dynamiques en cours et les objectifs de qualité paysagère. Clair et abondamment illustré, facilement compréhensible par tous les publics, il constitue la stratégie de préservation des paysages de la charte du PNR.



Figure 2 : les paysages du PNR du Médoc (source : dossier)

Les éléments de la charte relatifs à l'urbanisme (voir supra) sont essentiels aussi pour préserver le paysage et l'environnement. Ils résultent d'un compromis entre les acteurs qui semblent déterminés à ne pas laisser dégrader plus avant le paysage et à le mettre en valeur, notamment depuis les routes principales. La volonté de lutter contre les panneaux publicitaires est portée par la disposition D.4 de la mesure 1.2.2 « *maîtriser l'affichage publicitaire et harmoniser la signalétique sur le territoire* », y compris sur la RD 1215 qui doit être l'objet d'un « *projet d'ensemble dans l'esprit d'une route-paysage* ».

L'Ae recommande de renforcer le caractère prescriptif des dispositions visant à améliorer le paysage et à faire reculer la pression sur les milieux non urbanisés en entrée de ville le long de la RD 1215.

3.4 Eau, patrimoine naturel et biodiversité

Les vocations du parc portent l'ambition de faire de la biodiversité une force et un atout de développement (mesure phare 1.1.0). L'Ae a pu apprécier l'ambition de la charte de préserver les habitats, les espèces (y compris au travers des mesures de lutte contre les espèces exotiques envahissantes), et les continuités écologiques. Un travail important a été conduit en ce sens.

La mesure 1.2.3 « *favoriser la prise en compte de la biodiversité dans les activités agricoles et viticoles* » comporte des dispositions visant à encourager le déploiement des politiques agro-environnementales, à « *raisonner l'usage des produits phytosanitaires, maîtriser les effluents viti-vinicoles, adapter les prélèvements d'eau à la ressource disponible* » (extraits de la disposition D.2), à appuyer la recherche et les organisations professionnelles et à mettre en valeur la charte des bonnes pratiques.

Toutefois et comme cela a été souligné plus haut, la mesure 1.2.3 ne comporte ni indicateur ni calendrier d'atteinte des objectifs visés. L'Ae a bien noté que le suivi de la mesure 1.1.2 « *s'engager pour une gestion durable et solidaire de l'eau* » comporte les indicateurs sur l'évolution de la qualité des eaux superficielles, sur le nombre de communes labellisées « *Terre saine, commune sans pesticides* », et sur les nombres de partenariats avec les viticulteurs et les agriculteurs sur des actions d'expérimentation et de réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires, mais aucun suivi ne concerne les eaux souterraines¹⁶.

L'Ae recommande de prévoir des indicateurs de suivi de la charte sur la qualité et de la quantité des eaux souterraines.

3.5 L'érosion littorale

L'érosion littorale est active sur toute la façade atlantique et sur la pointe de Grave, qui ont été façonnées de diverses manières au gré de son action. Elle est de l'ordre de 1 à 3 mètres par an en moyenne sur la cote sableuse et peut atteindre ponctuellement 6 mètres. Ce risque va globalement s'accroître en raison de la hausse du niveau des mers attendue sous l'effet du changement climatique. Une présentation de cette évolution du risque est fournie à diverses échéances.

¹⁶ Le rapport d'évaluation environnementale de la charte indique que les eaux souterraines sont classées en bon état chimique en 2016, et mentionne les menaces de dégradation en raison des pollutions, notamment agricoles, et des risques quantitatifs en raison de l'augmentation des besoins de la métropole de Bordeaux.



Figure 3 : Évolution d'un même territoire sous l'influence de l'océan (à gauche : carte IGN actuelle, à droite : carte du 18^e siècle dite de Cassini) (source : Géoportail 2017).



Figure 4 : Cartographie de l'aléa érosion côtière aux horizons 2020 et 2040 (source : dossier et BRGM)

La prise en compte de ce risque dans la charte s'exprime au travers de plusieurs objectifs visant à anticiper l'érosion du trait de côte, avec diverses dispositions, notamment D.4 (mesure 1.1.3) « *mettre en œuvre la déclinaison locale de la stratégie régionale sur le recul du trait de côte* »¹⁷ ou D.7 (mesure 1.1.0) « *protéger les milieux naturels littoraux océaniques (dunes blanches fragilisées, zones humides des lettes, pinèdes)* »¹⁸.

Ni la charte, ni son évaluation environnementale, n'ont étudié explicitement les impacts sur l'environnement d'éventuels futurs travaux de consolidation des rives ou de ré-engraissement des plages. L'Ae souligne qu'il reviendra, le cas échéant, aux études d'impact des projets précis de le faire.

3.6 Connaissance et sensibilisation

Ce volet est bien développé dans le projet de charte, montrant que les auteurs ont voulu en faire un pilier important de l'équilibre sur lequel le PNR est construit. La recherche d'une adhésion des acteurs locaux est en effet essentielle.

La diffusion de la connaissance et des actions de sensibilisation dans le grand public, qu'il soit local ou touristique, constituera aussi un enjeu important lors de la mise en œuvre de la charte du parc.

¹⁷ Ceci se traduit par exemple par une étude de faisabilité de la relocalisation des activités et de biens à Lacanau, l'une des communes les plus touchée par le recul du trait de côte.

¹⁸ Cette disposition vise à « *assurer la maîtrise et l'encadrement de la fréquentation touristique des sites dunaires en adéquation avec les exigences écologiques des espèces et des habitats des dunes et forêts littorales (cf. Plan de Parc et mesures 3.3.2 et 3.3.4)* » et à « *poursuivre une gestion conservatoire adaptée au caractère mobile et évolutif du cordon de dune, de la forêt dunaire littorale et des dépressions humides associées par une maîtrise foncière publique intégrant ces objectifs dans sa stratégie* ».