



## **Autorité environnementale**

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

# **Avis délibéré de l’Autorité environnementale sur la charte du Parc naturel régional (PNR) Corbières-Fenouillèdes**

**n°Ae : 2019-88**

Avis délibéré n°2019-88 adopté lors de la séance du 6 novembre 2019

---

# ***Préambule relatif à l'élaboration de l'avis***

*L'Ae<sup>1</sup> s'est réunie le 6 novembre 2019 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la charte du Parc naturel régional (PNR) Corbières-Fenouillèdes.*

*Ont délibéré collégalement : Barbara Bour-Desprez, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Eric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser.*

*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 le présent avis.*

*Étaient absents : Nathalie Bertrand, Marc Clément, Christine Jean, Philippe Ledenvic.*

\* \*

*L'Ae a été saisie pour avis par la présidente de la Région Occitanie, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 9 août 2019.*

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

*Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 16 juillet 2019 :*

- les préfets des départements de l'Aude et des Pyrénées-Orientales, le préfet des Pyrénées-Orientales ayant transmis une contribution le 4 novembre 2019,*
- le directeur général de l'Agence régionale de santé d'Occitanie, qui a transmis une contribution en date du 1<sup>er</sup> octobre 2019.*

*Sur le rapport de Pascal Douard et de Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.*

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

# Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de charte du Parc naturel régional (PNR) Corbières–Fenouillèdes, en cours de création. Ce Parc concerne 106 communes réparties entre huit établissements publics de coopération intercommunale. Il s'étend sur une superficie de 1 840 km<sup>2</sup>, rassemble une population légèrement supérieure à 30 700 habitants et présente donc une très faible densité de population (8,3 habitants par km<sup>2</sup>). Il est situé entre deux autres parcs naturels régionaux (Pyrénées catalanes et Narbonnaise).

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Ae concernent :

- la préservation d'une biodiversité exceptionnelle, qui passe notamment par le renforcement de sa connaissance et par l'accompagnement des principales activités économiques et récréatives du territoire ;
- la préservation de paysages d'une grande valeur patrimoniale (grands paysages de montagne, « *silhouettes villageoises sensibles* ») ;
- la préservation de la ressource en eau et l'amélioration de sa qualité ;
- le développement des énergies renouvelables dans le respect des patrimoines du Parc ;
- la prévention des risques d'inondation et d'incendie de forêt.

Le rapport environnemental est bien conçu. De façon générale, il gagnerait à expliciter certains choix ainsi que l'effort à consentir pour certaines mesures. Le dossier dans son ensemble constitue une base solide pour la mise en œuvre de ce projet de territoire, l'évaluation environnementale permettant en outre d'éclairer les conflits potentiels d'ores et déjà identifiés et de définir des premières mesures pour les réduire.

L'Ae recommande principalement :

- d'explicitier, pour chaque commune en bordure du Parc, les motifs notamment environnementaux ayant conduit à proposer leur inclusion dans son périmètre ;
- de compléter l'évaluation environnementale par une analyse de l'articulation du projet de charte avec celle des Parcs naturels régionaux de la Narbonnaise et des Pyrénées catalanes ;
- d'analyser de façon détaillée les dispositions des plans nationaux d'actions relatifs à certaines espèces et de préciser de quelle façon leurs dispositions ont été prises en compte par la charte ;
- au syndicat mixte, de définir dans les meilleurs délais un protocole de suivi des effets des parcs éoliens et photovoltaïques situés à l'intérieur du Parc et, à l'État, de prescrire ces protocoles aux exploitants de ces installations ;
- de prévoir, dans la mesure 2.2.1 (sécurisation de l'alimentation en eau), la mise en œuvre de projets de territoire pour la gestion de l'eau dans les bassins en déséquilibre quantitatif ainsi que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) adaptées à leurs impacts ;
- de préciser les mesures visant à réduire les pollutions d'origine agricole, à mettre en conformité des dispositifs d'assainissement et à garantir la compatibilité des activités avec la qualité des milieux aquatiques ;
- de renforcer les mesures de la charte intéressant les documents d'urbanisme en s'appuyant sur l'analyse des recommandations de la mission régionale d'autorité environnementale relatives au plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) des Pyrénées audoises, en particulier dans le domaine de l'eau.

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

# Avis détaillé

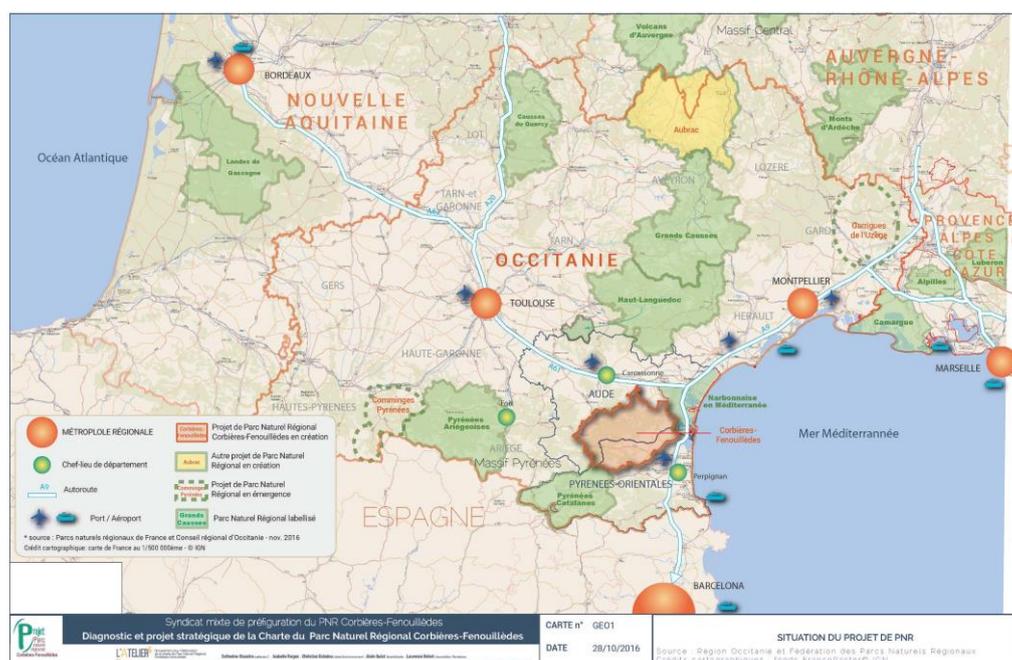
Le présent avis de l'Ae porte sur le projet de charte du Parc naturel régional (PNR) Corbières-Fenouillèdes, d'une durée de 15 ans. L'article L. 333-1 du code de l'environnement dispose que « les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel ». La charte « constitue le projet du parc naturel régional ».

Le projet de charte du PNR Corbières-Fenouillèdes a fait l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux dispositions du 11° du I de l'article R. 122-17 et du IV de l'article R. 333-6 du code de l'environnement. Il est soumis à avis de l'Ae, conformément au 1° du IV de l'article R. 122-17 du code de l'environnement. L'évaluation environnementale est l'occasion d'examiner en quoi les mesures préconisées par la charte du PNR sont adaptées et suffisantes pour atteindre les objectifs affichés en matière d'environnement et plus largement de répondre aux enjeux du territoire tels que décrits dans le diagnostic.

Dans cet avis, l'Ae revient dans un premier temps sur l'émergence du projet et analyse le contenu global de la charte. Dans un second temps, elle procède à l'analyse détaillée de l'évaluation environnementale, avant de revenir sur la prise en compte de l'environnement dans la charte.

## 1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

### 1.1 Contexte territorial et historique du projet



Le projet de Parc concerne 106 communes (74 dans l’Aude, 32 dans les Pyrénées–Orientales) réparties entre huit établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il s’étend sur une superficie de 1 840 km<sup>2</sup>, rassemble une population légèrement supérieure à 30 700 habitants et présente donc une très faible densité (8,3 habitants par km<sup>2</sup>). Il est situé entre deux autres parcs naturels régionaux (Pyrénées catalanes et Narbonnaise). Sur les 106 communes, 104 appartiennent au massif des Pyrénées et 76 sont classées en zone de montagne. Les communes les plus habitées sont, à l’exception de Saint–Paul–de–Fenouillet, en périphérie du Parc.

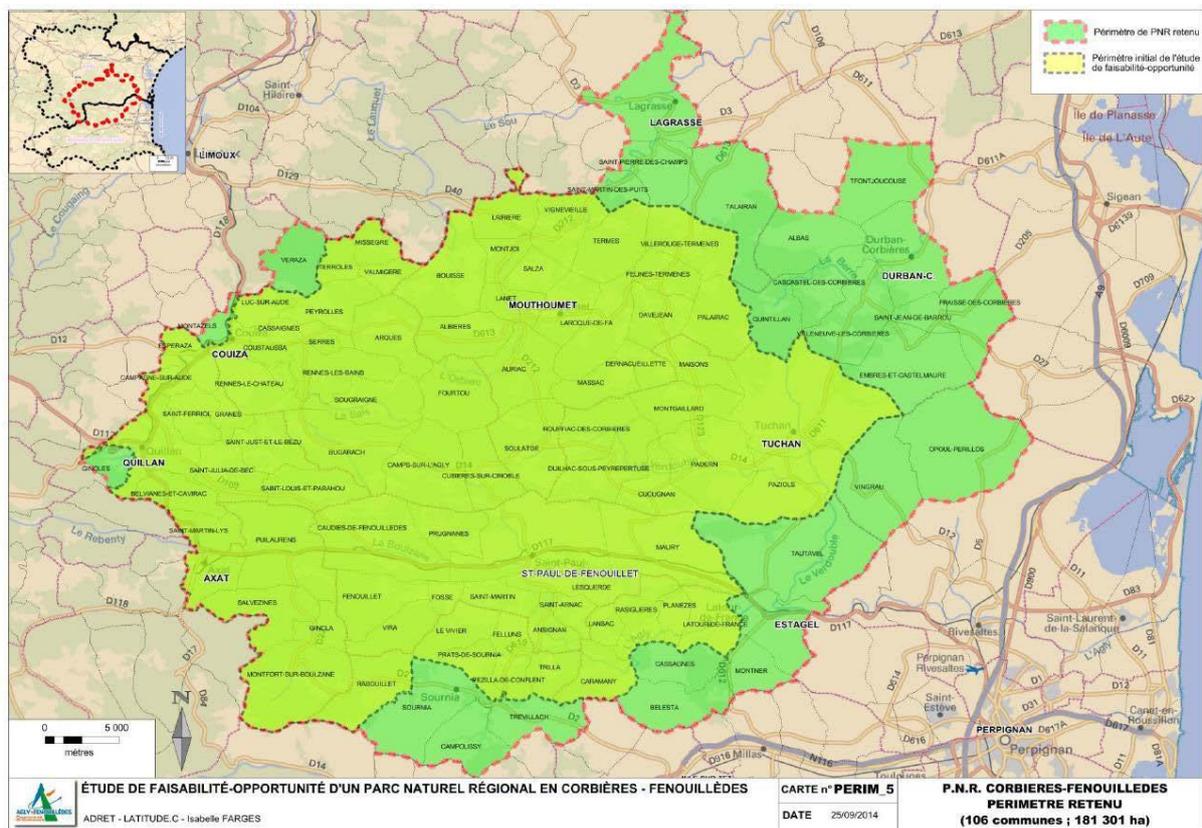


Figure 2 : Périmètre du projet de Parc (Source : dossier)

Le territoire se caractérise par :

- sa complexité tectonique et son patrimoine géologique, qui en font un site d’importance internationale pour l’étude et l’observation des structures géologiques ;
- ses sites d’intérêt majeur pour la paléontologie ou la paléoanthropologie ;
- la variété exceptionnelle des milieux naturels et des espèces floristiques remarquables, qui s’explique notamment par sa situation à cheval sur deux zones biogéographiques – méditerranéenne et atlantique. Les Corbières sont par ailleurs un maillon stratégique de la connexion à grande échelle des espaces et des populations, notamment l’avifaune, entre les Pyrénées, le Massif Central et les Alpes ;
- ses paysages, avec quatre grands ensembles paysagers : les Corbières qui couvrent plus de la moitié du territoire inscrit dans le projet de Parc ; les Contreforts des Pyrénées ; la moyenne vallée de l’Aude ; les Pyrénées au sud, intégrant la haute-vallée de l’Aude à l’Ouest, les estives et les pentes boisées du Massif du Madres et le Haut-Fenouillèdes ;
- son histoire, marquée notamment par deux grands événements et phénomènes : la période cathare et la croisade contre les Albigeois d’une part, la construction de la frontière entre les royaumes de France et d’Aragon avec les forteresses royales d’autre part.

Au cœur du Parc, le site « *Pech de Bugarach et crête nord du synclinal du Fenouillèdes* », classé par le [décret du 14 février 2017](#), réunit ces différents atouts.

L'économie est à dominante agricole, viticole et touristique ; la chasse et la pêche sont des pratiques ancrées dans la culture traditionnelle locale.

## 1.2 Présentation du projet de charte

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

- *1° Un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère définis à l'article L. 350-1 C, ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants ;*
- *2° Un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ;*
- *3° Des annexes comprenant notamment le projet des statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. »*

La structuration prévue pour la charte répond à ces prescriptions et aux dispositions figurant dans la note technique du 7 novembre 2018<sup>2</sup>.

### 1.2.1 Le projet de charte

À partir de neuf enjeux majeurs du territoire<sup>3</sup>, la charte est structurée de façon claire (voir figure 3 page suivante) par 4 défis, 12 orientations et 30 mesures. Leur mise en œuvre est échelonnée à 5 ans, 10 ou 15 ans. Dix-sept mesures sont qualifiées de « phares ». Au sein des mesures, certaines dispositions, désignées comme « prioritaires » seront mises en œuvre préférentiellement dans les trois premières années d'application de la charte et préfigurent le premier programme d'actions pluriannuel du syndicat mixte du Parc et de ses partenaires.

Le « Cahier paysage » de la charte est inséré après la mesure 1.3.1. Il définit cinq grands enjeux paysagers retenus pour l'ensemble du Parc<sup>4</sup>, puis les évolutions et les objectifs de qualité déclinés par unité paysagère (il en recense 18).

---

<sup>2</sup> [Note technique relative au classement et au renouvellement du classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes](#), 7 novembre 2018, Ministère de la transition écologique et solidaire.

<sup>3</sup> « *La préservation de la qualité de la biodiversité et des paysages* », « *La valorisation pédagogique et touristique de l'ensemble des patrimoines* », « *La préservation de la ressource en eau, en quantité et en qualité* », « *L'engagement dans la sobriété énergétique et le développement maîtrisé des énergies renouvelables* », « *La capacité de résilience du territoire aux effets du changement climatique* », « *Le maintien et le développement d'une agriculture de qualité qui façonne les paysages et génère de la biodiversité* », « *Le développement d'un tourisme durable fondé sur les singularités du territoire* », « *Le déploiement de services à la population dans le domaine culturel et social, associés à une offre de mobilité en milieu rural* », « *Le développement d'un urbanisme de qualité (vitalité des centres-bourgs, extensions urbaines des villages, économie d'énergie dans le bâti existant)* ».

<sup>4</sup> « *Maîtriser l'évolution des paysages agricoles* », « *Accompagner l'évolution des paysages forestiers* », « *Valoriser les ouvertures et ruptures paysagères* », « *Préserver l'écrin paysager des châteaux sentinelles de montagne* », « *Pérenniser les entités bâties & architecturales* »

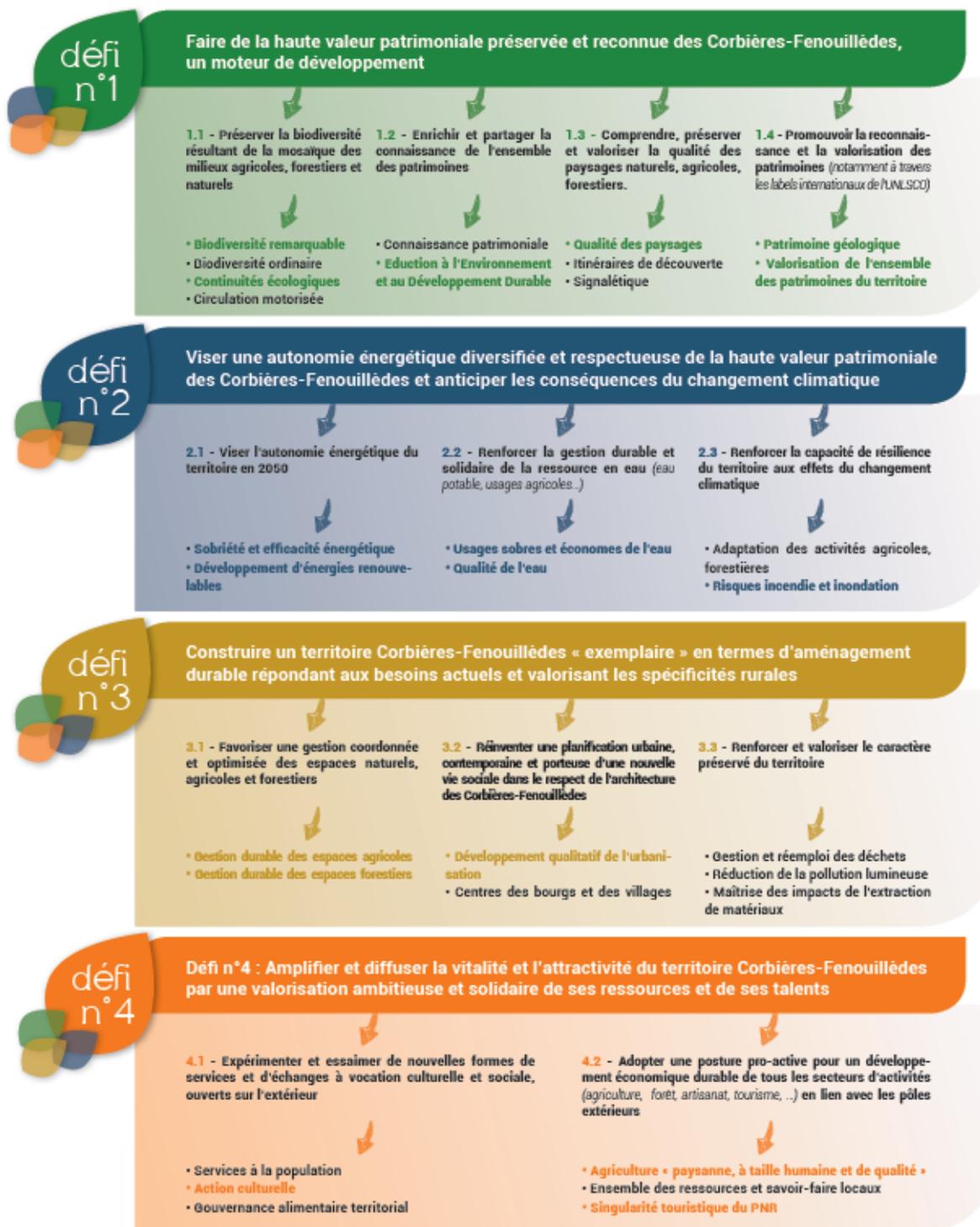


Figure 3 : Architecture du projet de charte (Source : dossier)

Plusieurs pictogrammes permettent de repérer rapidement les mesures phares, les dispositions prioritaires, celles représentées sur le plan du Parc (P) ou ayant vocation à être reprises dans les documents d'urbanisme (U) et les échéances de certaines d'entre elles.

Les mesures se concluent par des fiches de synthèse ; un bon nombre d'entre elles comportent des indicateurs, avec des valeurs initiales et des valeurs cibles échelonnées dans le temps, quantifiées ou qualitatives selon le cas.

## 1.2.2 Procédures relatives au classement en PNR

Les chartes des parcs naturels régionaux constituent, selon les termes de la directive européenne 2001/42/CE « plans et programmes » du 27 juin 2001, des documents définissant le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée, notamment en matière de travaux ou de développement d'activités économiques. L'évaluation environnementale et l'avis d'autorité environnementale sont constitutifs du dossier d'enquête publique. La Région Occitanie a saisi l'Ae, compétente en application du 1° du IV de l'article R. 122-17 et du IV de l'article R. 333-6 du code de l'environnement, pour rendre cet avis.

La procédure applicable à l'adoption de la charte et au classement d'un PNR est décrite aux articles R. 333-6-1 à R. 333-10 du code de l'environnement, dans leur version applicable au présent projet<sup>5</sup>. Le projet de charte est adopté et le classement prononcé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'environnement. La durée du classement est de 15 ans.

Ce projet de création est porté depuis l'origine (2005) par la communauté de communes Agly-Fenouillèdes, puis par les six communautés de communes concernées<sup>6</sup> après accord de la Région Languedoc-Roussillon en 2011. Sur la base des conclusions de l'étude d'opportunité et de faisabilité, la Région Languedoc-Roussillon a décidé, par délibération du 19 décembre 2014, de prescrire l'élaboration de la charte du PNR Corbières-Fenouillèdes sur un territoire de 106 communes. Le 17 septembre 2015, un avis d'opportunité favorable a été rendu par le Préfet de la région Languedoc-Roussillon. Puis 99 sur 106 communes ont délibéré favorablement pour adhérer au syndicat mixte de préfiguration, créé par arrêté préfectoral en décembre 2015. Le syndicat mixte a été installé le 29 mars 2016. En 2017, il a pris en charge l'animation des six sites Natura 2000<sup>7</sup> du territoire du projet de PNR. Il serait opportun de préciser quelles sont les communes n'ayant pas à ce jour adhéré au syndicat mixte pour pouvoir apprécier les risques éventuels de leur non-adhésion pour l'avenir du Parc et, le cas échéant, les réflexions et démarches en cours les concernant.

### ***1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae***

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

- la préservation d'une biodiversité d'une variété exceptionnelle, qui passe notamment par le renforcement de sa connaissance et par l'accompagnement des principales activités économiques et récréatives du territoire ;

---

<sup>5</sup> Les dispositions réglementaires dans leur rédaction antérieure à celle résultant du décret n° 2017-1156 du 10 juillet 2017 sont applicables au projet Corbières-Fenouillèdes, l'avis d'opportunité du projet étant intervenu avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

<sup>6</sup> Agly-Fenouillèdes, Hautes-Corbières, Massif de Mouthoumet, Pays de Couiza, Aude en Pyrénées, Canton d'Axat

<sup>7</sup> 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).

- la préservation de paysages d'une grande valeur patrimoniale (grands paysages de montagne, silhouettes villageoises sensibles) qui va de pair avec une maîtrise des extensions urbaines, un réinvestissement des villages et des bourgs et le soin apporté au bâti urbain ;
- la préservation de la ressource en eau et l'amélioration de sa qualité, la plupart des sous-bassins étant d'ores et déjà en déséquilibre quantitatif, qui sera accentué par le changement climatique ;
- le développement des énergies renouvelables, déjà largement engagé, afin d'accroître la couverture des besoins du territoire, dans le respect de ses patrimoines ;
- la prévention des risques d'inondation et d'incendie de forêt.

## 2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport environnemental est bien conçu et assez développé. Il a été mené de manière itérative avec le syndicat mixte de préfiguration du PNR en prenant en compte les versions successives du projet de charte à partir de janvier 2019. Il a intégré les avis successifs de l'État et des autres organismes consultatifs (la fédération nationale des PNR et le conseil national de la protection de la nature notamment). Il s'appuie sur un diagnostic territorial très complet, dont plusieurs informations et données pourraient utilement être reprises dans l'analyse de l'état initial. Le diagnostic et le rapport environnemental constituent des outils utiles pour la mise en œuvre de la charte.

L'Ae encourage le Parc à s'appuyer pleinement sur cette évaluation, qui a déjà conduit à la définition des objectifs, de dispositions opérationnelles et d'une première hiérarchisation des mesures (en particulier au travers du choix de certaines dispositions prioritaires), pour faire vivre sa démarche environnementale. De façon générale, le rapport environnemental gagnerait à expliciter certains choix ainsi que le degré d'effort à consentir pour certaines mesures, comme le développe la suite du présent avis.

### *2.1 Présentation de l'articulation du projet de charte avec d'autres plans ou programmes*

Le rapport environnemental n'explique pas le choix des documents analysés par rapport à la liste établie par la note méthodologique de référence<sup>8</sup>, et ne justifie ainsi pas l'absence d'analyse de prise en compte, par exemple, du plan régional d'action nitrates, du plan régional de la forêt et du bois, du plan régional santé environnement, des plans nationaux d'actions pour les espèces menacées présentes sur le territoire, de l'éventuelle inscription de certaines de ces espèces ou habitats sur la liste nationale de stratégie de création des aires protégées ou de l'existence d'aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine. D'autres documents plus récents pourraient être ajoutés à la liste : stratégie nationale bas-carbone et programmation pluriannuelle de l'énergie (en cours de révision), etc.

---

<sup>8</sup> « Fiche méthodologique à l'attention des porteurs de projet », spécifique à l'évaluation environnementale des chartes de PNR, élaborée conjointement en 2015 par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), le commissariat général au développement durable (CGDD), la Fédération des PNR de France (FNPFR) et l'Association des Régions de France (ARF).

L'analyse de certains plans est particulièrement détaillée (atlas départementaux des paysages, notamment). Dans l'ensemble, cette présentation met l'accent sur les apports de la charte mais fait insuffisamment ressortir les enjeux spécifiques de ces plans qui méritent une attention particulière pour le territoire du Parc. Elle omet de signaler les incohérences éventuelles, qui constituent des points de vigilance pour la démarche : l'absence de contradiction entre les mesures de la charte et les orientations de ces divers programmes est à vérifier.

***L'Ae recommande de compléter l'analyse de l'articulation de la charte avec d'autres plans ou programmes importants et de faire ressortir les incohérences éventuelles entre les mesures du projet de charte et les objectifs des différents plans et programmes pour mieux justifier sa cohérence avec eux.***

### **2.1.1 Schémas, plans et programmes qui s'imposent à la charte**

Deux documents s'imposent aux chartes de PNR dans un rapport de compatibilité :

- les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB). L'analyse montre en quoi la charte contribue à la réalisation des cinq objectifs<sup>9</sup> des ONTVB. Le même type d'analyse est conduit pour le schéma régional de cohérence écologique, qui a vocation à être intégré dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité territoriale (Sraddet). L'ensemble des mesures n'est pas systématiquement passé en revue pour déceler des incompatibilités éventuelles. Pour autant, les mesures de la charte et le plan du Parc apparaissent très complets, au point d'interroger sur la cohérence entre elles des dispositions correspondantes de la charte (voir § 2.2) ;
- la compatibilité avec le Sraddet n'est pas examinée, ce dernier étant en cours d'élaboration lors de l'élaboration de la charte. L'évaluation environnementale mentionne la contribution du syndicat mixte pour anticiper la compatibilité de la charte avec les règles envisagées dans ce schéma et indique s'être surtout attachée à examiner la compatibilité avec le schéma régional climat air énergie de l'ancienne région Languedoc-Roussillon que le Sraddet a vocation à intégrer.

### **2.1.2 Articulation avec les autres plans, schémas, et programmes**

L'analyse de l'articulation avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et avec plusieurs schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) met en regard de leurs dispositions des mesures de la charte, sans définir pour autant les niveaux d'effort nécessaires ou les résultats attendus, en particulier en matière de gestion quantitative. L'Ae note en outre que la ressource en eau constitue également le principal enjeu abordé par l'orientation n°1 du schéma régional climat air énergie.

---

<sup>9</sup> Conserver et améliorer la qualité écologique des milieux et garantir la libre circulation des espèces de faune et de flore sauvages, Accompagner les évolutions du climat en permettant à une majorité d'espèces et d'habitats de s'adapter aux variations climatiques, Assurer la fourniture des services écologiques, Favoriser des activités durables, notamment agricoles et forestières, Maîtriser l'urbanisation et l'implantation des infrastructures et améliorer la perméabilité des infrastructures existantes.

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme (PLU) et cartes communales doivent être compatibles avec la charte. Les trois SCoT, qui couvrent 50 % de la surface du Parc, sont en révision ou vont bientôt l'être. Il est trop tôt pour juger de leur compatibilité.

Cinq PLU intercommunaux sont en cours d'élaboration, dont trois conjointement à l'élaboration de la charte. Un d'entre eux a fait l'objet d'un avis d'autorité environnementale<sup>10</sup>. L'évaluation environnementale du projet de charte indique que le syndicat mixte de préfiguration du PNR a travaillé avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour anticiper la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte. Elle précise que « *dans le cas des PLU Agly Fenouillèdes et Conflent Canigo, les élus devront veiller à la bonne intégration des ambitions du projet de PNR* ». Elle ne fournit cependant pas d'indication des éventuelles évolutions correspondantes, ce qu'il serait nécessaire d'explicitier.

Par ailleurs, l'analyse des recommandations de la mission régionale d'autorité environnementale relatives aux documents d'urbanisme en cours d'élaboration permettrait utilement de renforcer les dispositions de la charte qui leurs sont applicables, en tant que de besoin (voir § 3.4).

### 2.1.3 Articulation avec les chartes des Parcs voisins

La charte souligne la cohérence du futur Parc avec les PNR voisins et annonce le développement des coopérations avec ceux-ci. Pourtant, l'évaluation environnementale n'aborde pas la question de l'articulation et des interactions des différents Parcs entre eux. Une telle analyse est potentiellement porteuse d'une grande richesse à divers titres :

- il a été indiqué aux rapporteurs que l'extension du périmètre du Parc intègre des communes qui avaient initialement adhéré au Parc de la Narbonnaise, mais qui en sont finalement sorties, le Parc de la Narbonnaise ayant fait le choix de se recentrer sur l'enjeu de protection des grands étangs audois. De fait, le nord-est du Parc Corbières-Fenouillèdes (vallée amont de la Berre) constitue un de leurs bassins d'alimentation ;
- un point commun aux trois Parcs est de constituer des couloirs de migration nord-sud de l'avifaune. Ces couloirs sont représentés sur le plan du Parc. Néanmoins, l'évaluation environnementale n'explique pas si l'approche retenue par la charte est pleinement cohérente avec celle des Parcs voisins (cartographie des couloirs, mesures prévues). Cette analyse pourrait être étendue à l'ensemble des continuités écologiques ;
- plus globalement, les deux Parcs existants bénéficiant d'une antériorité et d'un retour d'expérience pour de nombreuses problématiques communes à deux voire à trois Parcs, l'évaluation environnementale et la charte pourraient en tirer bénéfice, que ce soit en termes d'harmonisation ou, à l'inverse, d'adaptation de certaines mesures, de mutualisation de moyens et de mise en commun de réflexions, pouvant conduire à des mesures partagées au service d'enjeux communs (on peut *a priori* penser à l'eau, à l'avifaune et à l'interaction énergies renouvelables / paysage, qui concerne surtout le PNR de la Narbonnaise).

---

<sup>10</sup> [PLU intercommunal valant SCoT des Pyrénées audoises](#), avis n° 2019AO105 de la Mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie.

*L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une analyse de l'articulation du projet de charte avec celle des PNR de la Narbonnaise et des Pyrénées catalanes, pour démontrer la cohérence des trois chartes, pour en tirer d'éventuelles conséquences pour les dispositions de la charte, mais aussi pour identifier les enjeux et les mesures pouvant gagner à une approche harmonisée ou mutualisée.*

#### 2.1.4 Plans nationaux d'actions (PNA)

Au regard de l'importance pour le Parc de certaines espèces faisant l'objet de PNA (vautours, Aigle de Bonelli), l'Ae estime crucial d'analyser de façon détaillée les dispositions de ces plans d'action et la façon dont elles sont prises en compte par la charte. En particulier, la modification des zonages des PNA a eu un impact déterminant dans la finalisation du plan du Parc et de plusieurs autres cartes. En outre, la charte du Parc constitue une opportunité de décliner pleinement leurs mesures, au regard de la responsabilité particulière de ce territoire pour ces espèces.

*L'Ae recommande d'analyser de façon détaillée les dispositions des plans nationaux d'actions, notamment ceux relatifs aux vautours et à l'Aigle de Bonelli, et de préciser de quelle façon leurs dispositions ont été prises en compte par la charte.*

## 2.2 Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution

L'évaluation environnementale distingue le milieu humain, le milieu physique et le milieu naturel. Néanmoins, plusieurs volets ne sont pas positionnés dans le bon « milieu »<sup>11</sup>. La présentation de cet avis suit néanmoins la structure du document. Le diagnostic complet du Parc fournit parfois des compléments d'information utiles.

### 2.2.1 Milieu humain

Les paysages et le patrimoine culturel y sont décrits, en reprenant la classification en quatre grands ensembles (Corbières, Contreforts des Pyrénées, Moyenne vallée de l'Aude et Pyrénées) figurant dans l'atlas des paysages du Languedoc-Roussillon réalisé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de cette ex-région. De nombreux villages et bourgs présentent une silhouette qui marque l'identité du territoire. Selon le dossier, la qualité des paysages est soumise à trois menaces majeures : la déprise agricole, le développement des énergies renouvelables (éolienne et photovoltaïque) et un développement urbain standardisé. La charte découpe le territoire en 18 unités paysagères, finement analysées dans le Cahier paysage.

Le patrimoine culturel est riche d'un grand nombre de monuments et sites inscrits sur l'ensemble du territoire du Parc. En particulier, outre le classement récent du site incluant le Pech de Bugarach présenté dans la partie § 1.1, cinq châteaux cathares font l'objet d'une démarche en vue de leur inscription au patrimoine mondial de l'Unesco, en lien avec le site, déjà inscrit, de la cité de Carcassonne. La synthèse de ce volet comporte une carte des enjeux patrimoniaux, culturels et paysagers, représentant le territoire par des pixels de couleur selon un score de 0 à 7 ; pour

---

<sup>11</sup> L'industrie extractive est présentée dans la partie § 2 : « milieu physique » ; le volet paysage, ses caractéristiques structurantes, sont traités dans la partie milieu humain, alors qu'ils relèvent au moins autant du milieu physique ; il en va ainsi du changement climatique, qui pourrait mériter une partie transversale à part.

pouvoir la comprendre, il faudrait expliciter la méthode et l'échelle retenue pour son établissement<sup>12</sup>.

L'économie est majoritairement fondée sur une production agricole (vigne au sud et à l'est, élevage au nord et à l'ouest) en mutation. L'agriculture biologique se développe – rapidement dans les Pyrénées orientales. Néanmoins, pour plusieurs raisons (et notamment l'accès à la ressource en eau et au foncier), l'activité agricole, notamment viticole, est en difficulté (baisse significative du nombre d'exploitations, perte d'un quart de surface agricole utile entre 2000 et 2010. Il a été indiqué aux rapporteurs lors de leur visite qu'après une période d'arrachage de vignes, la viticulture se développait de nouveau.

Le tourisme culturel, œnologique ou articulé aux activités de pleine nature constitue un second pôle économique significatif. Le tourisme culturel connaît une baisse de fréquentation. L'agritourisme et l'œnotourisme offrent des opportunités ; les spécificités géologiques et la qualité des ciels nocturnes favorisent des activités spéléologiques ou astronomiques. Les capacités d'accueil touristique sont constituées principalement de résidences secondaires et de meublés. Le territoire ne dispose que de très peu d'infrastructures susceptibles d'accueillir des tours organisés ; le dossier évoque également un besoin de diversification et de montée en gamme des hébergements. Les principaux impacts sur l'environnement concernent les sites emblématiques (Gorge de Galamus, en particulier) ou sont imputés à des rassemblements spontanés liés à des événements ponctuels annoncés sur les réseaux sociaux.

Le diagnostic de la charte indique que la chasse est une activité prépondérante sur le territoire, en particulier la battue au sanglier, qui attire de nombreux chasseurs extérieurs<sup>13</sup>. Pourtant, cette activité n'est pas décrite dans l'évaluation environnementale.

***Au regard de leur importance dans le territoire du Parc, l'Ae recommande de décrire les activités cynégétiques et leurs incidences pour l'environnement dans l'analyse de l'état initial de l'évaluation environnementale.***

L'activité forestière est peu développée. Néanmoins, les objectifs de la charte en matière de développement du bois / énergie pourraient conduire à une exploitation accrue dans le cadre d'une filière restant à structurer.

L'évolution démographique est contrastée : de nombreux secteurs ont connu une décroissance, du fait de l'évolution des activités économiques ; néanmoins, la démographie reste globalement stable grâce à l'installation de nouveaux habitants en résidence secondaire, qui devient définitive à l'âge de la retraite. Sur le plan social, le taux de chômage reste élevé et l'indice de vieillissement est fort. L'accès aux services est très contraint par le relief, une partie significative du territoire du Parc se situant à l'écart des principaux axes de desserte.

---

<sup>12</sup> En l'absence dans le dossier des documents de référence qui la présentent.

<sup>13</sup> « Chacun des départements a validé récemment son schéma de gestion cynégétique, pour la période 2016–2022 dans les Pyrénées-Orientales et pour la période 2014–2010 dans l'Aude ». Le territoire comporte un tissu dense d'associations communales ou intercommunales de chasse agréées. « Le grand gibier concerne le Sanglier, le Chevreuil, le Cerf, l'Isard et le Mouflon ».

## 2.2.2 Milieux physiques

Le territoire est dominé par les espaces naturels : 54 % des surfaces du Parc sont occupées par les forêts et 18 % par les garrigues. Le relief est marqué, l'altitude variant de 200 à 1 230 mètres. Le dossier distingue quatre unités géomorphologiques : le massif de l'Agly, celui des Corbières, le synclinal de Fenouillèdes et la nappe de charriage des Corbières. La richesse géologique est à l'origine de l'existence de 11 carrières en activité, dont certaines à enjeu suprarégional (quartz, feldspath, dolomie, etc.), pour une production totale annuelle d'environ 1 100 000 tonnes (50 % granulats, 50 % pour des activités industrielles).

Le territoire du Parc est un château d'eau pour trois fleuves côtiers (l'Aude, l'Agly et la Berre). Les écoulements se font en partie en milieu karstique. Sept masses d'eau souterraines ont été identifiées. Les régimes pluviométriques et hydrologiques sont contrastés selon les saisons. Cette irrégularité et les caractéristiques hydrogéologiques permettent de comprendre l'important déséquilibre quantitatif des bassins de l'Agly et de la Berre. Cette dernière alimente en outre les étangs à l'aval dans le PNR de la Narbonnaise. Quoique disposant de ressources plus importantes, le bassin de l'Aude amont, plus peuplé, connaît un niveau de besoin plus élevé, « à l'origine d'un risque de non atteinte du bon état quantitatif » selon le Sdage 2016–2021. Seul le bassin de l'Orbieu, au nord du Parc, est classé en zone de répartition des eaux<sup>14</sup>.

Le Sdage classe en état écologique moyen l'Agly, la Berre, l'Aude amont et l'Orbieu amont. L'utilisation des pesticides pour l'agriculture, notamment la viticulture, et les défauts de performance de nombreuses petites stations d'épuration (16 dans l'Aude) figurent parmi les causes de dégradation identifiées.

Le risque inondation est fort, notamment dans la vallée de l'Agly, à cause des reliefs et du type de précipitations. Le risque incendie est élevé, en particulier dans le quart nord-est, du fait du climat, de la végétation et du relief.

Le changement climatique, traité globalement dans cette partie, devrait se traduire par une augmentation de la fréquence et de l'intensité des épisodes caniculaires, un déséquilibre encore plus marqué des précipitations entre l'été et l'hiver, une tension accrue sur la ressource en eau en été, avec des conséquences sur les productions viticoles et sylvicoles, une vulnérabilité accrue au risque d'incendie et un inconfort thermique. L'évaluation environnementale anticipe également un développement de la prolifération des moustiques.

Le territoire émet peu de gaz à effet de serre d'origine anthropique, principalement dans la vallée de l'Aude. La consommation énergétique, qui repose à plus de 50 % sur le pétrole, est liée aux déplacements automobiles et aux besoins de chauffage d'un habitat majoritairement ancien. La précarité énergétique est importante. La consommation moyenne par personne d'énergie finale est d'environ 28,5 MWh par an, légèrement supérieure à la moyenne française (ce que le dossier ne précise pas). Le taux de couverture des besoins d'énergie par des énergies renouvelables est significatif : 58 % pour l'électricité (éolien et hydroélectricité), 35 % pour la chaleur (biomasse).

---

<sup>14</sup> Zone où est constatée une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins, dans laquelle sont définies de mesures renforcées de gestion de la ressource (article R. 211-71 et suivants du code de l'environnement)

Le territoire est globalement très peu pollué (bruit, air, pollution lumineuse), sauf au voisinage de quelques activités (carrières) ou routes départementales (RD117 entre Estagel et Quillan, et RD118 le long de l'Aude). Toutefois, les niveaux de potentiel radon ne sont pas mentionnés, alors qu'un certain nombre de communes du Parc sont classées en zone « potentiel radon significatif ». La gestion des déchets est succinctement décrite.

### 2.2.3 Milieux naturels

Les milieux naturels présentent une diversité exceptionnelle et couvrent un très large éventail d'habitats naturels.

Les zonages d'inventaire et de protection sont nombreux. Le projet de Parc est couvert à 91 % par des ZNIEFF<sup>15</sup> de type 2, à 25 % par des ZNIEFF de type 1 ; il englobe trois arrêtés préfectoraux de biotope (APB) et recoupe neuf sites Natura 2000 (cinq zones de protection spéciale et quatre zones spéciales de conservation) et 103 espaces naturels sensibles<sup>16</sup>.

Plus de 2 500 espèces floristiques différentes ont été identifiées, dont 360 d'intérêt patrimonial et 41 protégées au niveau national – parmi lesquelles de nombreuses espèces d'orchidées. L'avifaune est très riche, avec 198 espèces d'oiseaux majoritairement nicheuses ; six font l'objet d'un plan national d'action, particulièrement des rapaces et des passereaux méditerranéens.

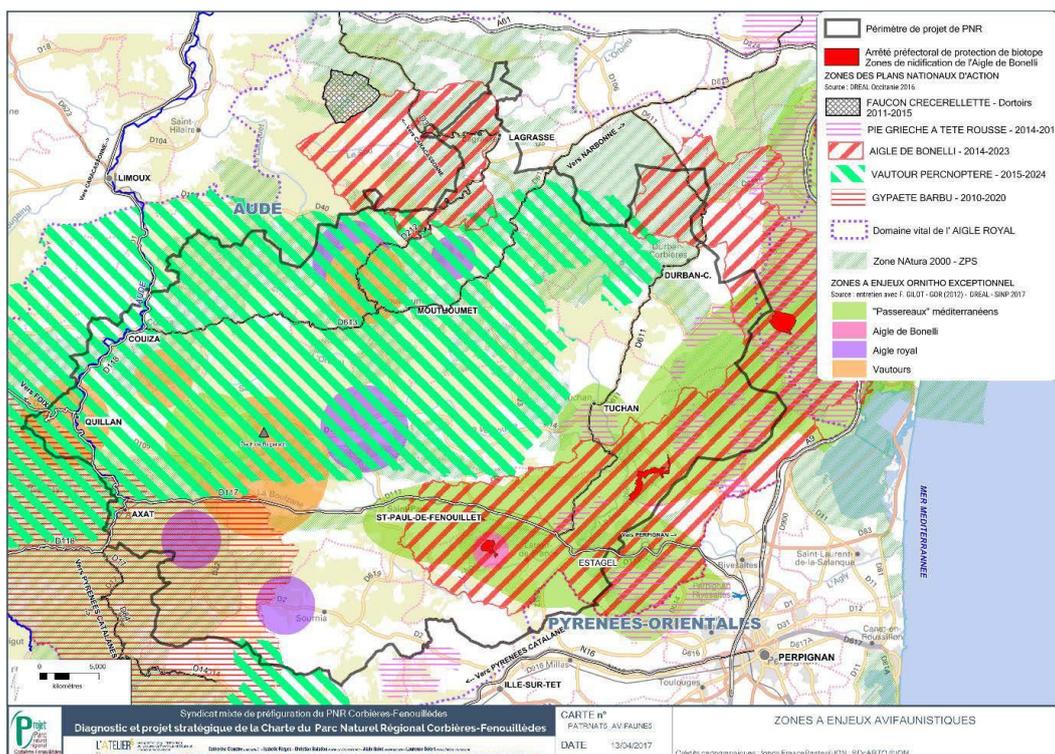


Figure 4 : Carte des zones à enjeux avifaunistiques en 2016 (Source : dossier)

<sup>15</sup> 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 1 sont des secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type 2 sont de grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

<sup>16</sup> Outil de protection des espaces naturels par leur acquisition foncière ou par la signature de conventions entre les Départements et les propriétaires privés ou publics

Quelques espèces emblématiques de mammifères terrestres (Loutre d'Europe, Desman des Pyrénées) et 20 espèces de chiroptères font aussi l'objet de plans nationaux d'action. Cinq espèces d'amphibiens (Grenouille de Graf/Perez, Pélobate cultripède, Calotriton des Pyrénées, Triton crêté et Triton marbré) et 22 espèces de reptiles présentent un enjeu régional fort à très fort. Cinquante-et-une espèces de poissons, dont 12 d'intérêt patrimonial, des populations d'Écrevisses à pattes blanches et 558 taxons d'insectes, dont 71 d'intérêt patrimonial, sont également mentionnés.

Le schéma régional de cohérence écologique adopté en 2015 par le préfet de l'ex-région Languedoc-Roussillon identifie des réservoirs biologiques sur plus de la moitié de la surface du Parc. Des corridors de trame verte à préserver ou restaurer se trouvent dans la vallée de l'Aude, la basse vallée de la Sals et la bordure est des Corbières orientales. La trame bleue comprend tout le réseau des fleuves côtiers et de leurs affluents, y compris la retenue du barrage de Caramany (27,5 hm<sup>3</sup>) ; elle comporte de nombreux réservoirs et zones de frayère.

Une telle richesse est difficile à représenter de façon cohérente. En dépit de la qualité du plan du Parc, le foisonnement des données qu'il compile et plusieurs des cartes du dossier n'apparaissent pas tous cohérents entre eux. Ainsi, à la fin de la partie § 3.2, figure une carte « Spatialisation des enjeux - Patrimoine naturel et géologique » dont le croisement avec les cartes 43 « des ZNIEFF, des ZICO et des APB » et 44 des sites Natura 2000 est susceptible de soulever de nombreuses questions de cohérence des cartes entre elles. Il a été précisé aux rapporteurs, lors de leur visite, que le dossier a été significativement complété pour certaines données<sup>17</sup>, tout en maintenant des cartes établies antérieurement. Le plan du Parc constitue la version de référence.

***L'Ae recommande de ne conserver dans le dossier qu'un jeu de cartes cohérent ou, à défaut, de préciser leurs dates de validité et les étapes ayant conduit à l'actualisation de certaines d'entre elles.***

Selon le dossier, les habitats les plus remarquables sont tous fragiles et menacés par plusieurs évolutions : déprise agricole, régression des pratiques pastorales, nouveaux modes sylvicoles, développements éoliens et exploitation des carrières susceptibles d'affecter les habitats et le domaine vital des rapaces et des passereaux, activités de plein air, accroissement des pressions sur la ressource en eau et drainage des terrains agricoles, compétition de certaines espèces exotiques envahissantes (écrevisses notamment). Ici non plus, la chasse n'est pas évoquée.

De façon atypique dans une évaluation environnementale, les 31 enjeux sont formulés par des verbes d'action et croisent plusieurs compartiments de l'environnement<sup>18</sup>. Le rapport environnemental explique de façon rapide la méthode retenue pour les hiérarchiser. Elle le conduit à retenir 11 enjeux prioritaires, 11 modérés et 9 faibles. Les raisons du choix de ces qualifications mériteraient d'être explicitées et, autant que possible, quantifiées.

---

<sup>17</sup> Par exemple, en intégrant les nouveaux zonages des plans nationaux d'action.

<sup>18</sup> Par exemple, « *Maîtriser le développement de l'urbanisation afin de limiter la consommation foncière des espèces agricoles, forestiers et naturels en anticipation des modifications profondes engendrées par le changement climatique* » est qualifié de fort et concerne les habitats naturels, les continuités écologiques, l'occupation des sols et la géologie, la ressource en eau, les risques naturels, le changement climatique ainsi que le paysage et le patrimoine.

## 2.2.4 Perspectives de l'évolution de l'environnement sans la mise en œuvre de la charte

Selon le rapport environnemental, le changement climatique et les risques naturels seront les principaux facteurs de cette évolution. L'analyse y ajoute le prolongement de certaines tendances constatées (urbanisation et fréquentation touristique peu maîtrisées, déprise agricole, banalisation des paysages, etc.), avec une dynamique limitée, toutefois. Le développement des énergies renouvelables est à la fois un atout pour la transition énergétique, mais présente des impacts potentiels forts pour l'avifaune migratrice et les paysages.

### ***2.3 Exposé des motifs pour lesquels le projet de charte du PNR a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées***

L'évaluation environnementale présente la discussion sur le choix de l'outil PNR, le périmètre du Parc, ainsi que sur les évolutions apportées au projet de charte pour prendre en compte les avis des acteurs locaux et les avis formulés au cours du processus d'élaboration.

Le territoire cherche les ressorts de son développement. Le choix de l'outil PNR est justifié par l'adhésion des acteurs à porter un projet de développement durable du territoire fondé sur sa richesse patrimoniale, par la cohérence stratégique à l'échelle régionale de ce projet à la jonction avec les deux autres PNR et par l'opportunité de créer un outil permettant d'améliorer la connaissance des patrimoines et de contribuer à leur gestion systémique, et de promouvoir des solutions innovantes. Le conseil national de la protection de la nature (CNPN) a notamment considéré que cet outil est adapté aux enjeux du territoire.

La discussion relative au périmètre du Parc est plus développée, compte tenu de l'évolution importante du périmètre d'origine, et de l'inclusion de communes qui, pour l'instant, n'adhèrent pas au syndicat mixte. Globalement, le périmètre proposé s'appuie sur plusieurs critères, dont deux spécifiquement environnementaux (unités paysagères<sup>19</sup>, cohérence écologique) et un ayant trait à « l'identité pyrénéenne ». Les autres critères, mériteraient d'être mieux explicités ou précisés<sup>20</sup>.

En l'absence d'explication, le document ne permet pas de comprendre ce qui a finalement conduit à inclure – ou non – chacune des communes à l'intérieur du périmètre. L'Ae estime que, outre l'intérêt de répondre à certaines questions ou objections formulées dans les différents avis préalables, cette explicitation serait utile pour la cohésion de l'ensemble des communes qui adhéreront à la charte. En particulier, il serait utile de comprendre les motifs ayant conduit les communes du nord-est à adhérer à ce projet de Parc plutôt qu'au PNR de la Narbonnaise (voir page 10 du présent avis), de motiver l'inclusion de Ginoules ou de plusieurs autres communes au nord-ouest du périmètre et de présenter les questionnements et motivations spécifiques à certaines communes métropolitaines (Tautavel, Vingrau, Opoul-Périllos). Même si l'explication

---

<sup>19</sup> Mais plusieurs unités paysagères ne sont intégrées que partiellement.

<sup>20</sup> « Il permet de concilier (et d'appréhender) l'influence polarisante de la métropole perpignanaise, au sud-est, générant une forme de « dynamique ».

apparaît *a priori* évidente pour certaines communes « de l'intérieur » (par exemple, Montjoi), une explicitation de ces motivations pourrait être utile pour emporter la conviction de tous.

***L'Ae recommande d'expliciter, pour chaque commune en bordure du Parc, les motifs notamment environnementaux ayant conduit à proposer leur inclusion dans son périmètre***

La structure, les orientations et les mesures de la charte, dont les mesures phares, sont présentées comme le résultat d'un processus itératif de consultation et de prise en compte des différents avis sans que l'évaluation ne l'explique dans le détail. Néanmoins, elle développe de façon appropriée les motivations des principaux choix réalisés pour les différentes thématiques, ce qui se révèle très utile à leur compréhension.

Cette partie du rapport environnemental appelle peu de remarques de l'Ae : elle permet de comprendre l'attention portée à la préservation et à la valorisation des différents patrimoines et la hiérarchisation introduite dans l'orientation 1.1, notamment suite aux avis de l'État et du CNPN ; le Parc propose l'extension de la ZPS Basses Corbières, en cohérence avec la mise à jour des connaissances pour les oiseaux.

Elle justifie les difficultés rencontrées pour identifier les principaux points noirs paysagers, souhait exprimé par le CNPN. L'Ae estime que cette identification serait à prévoir, le cas échéant comme une mesure prioritaire avec pour objectif, positif, de les traiter progressivement. C'est également ce volet qui explique les raisons de l'ajout, dans le plan, d'une cartographie des zones de sensibilités pour le développement éolien, au regard des enjeux majeurs pour l'avifaune et pour le paysage.

En revanche, le point de vigilance soulevé plus haut concernant la cohérence des cartes trouve ici son écho dans les difficultés à comprendre la délimitation de certains zonages retenus dans le plan du Parc. L'Ae souligne l'importance d'expliciter les critères et la méthode retenus ainsi que le résultat traduit dans le plan, au regard de sa portée. Les annexes comportent des explications parfois plus détaillées (cf. en particulier le document de référence territorial éolien qui explicite les différents critères et le cheminement ayant conduit à la « carte de synthèse des sensibilités »). En revanche, le raisonnement est moins précis pour certains « hauts lieux de biodiversité ».

La charte est également parfois imprécise sur la portée de certains zonages<sup>21</sup>. Le plan du Parc représente ainsi les couloirs de migration de l'avifaune. La charte s'appuie sur ces couloirs principalement dans la mesure 1.1.3, qui renvoie au document de référence territorial éolien annexé à la Charte. On peine à comprendre le lien entre leur délimitation dans le plan du Parc et leur présentation dans l'annexe. La mesure 1.1.3 indique en particulier « *Des collaborations semblent indispensables entre les 3 PNR pour maintenir des espaces emblématiques communes par leurs liens fonctionnels avec l'extérieur* », ce qui, outre la prise en compte dans cette carte, pourrait conduire à définir des mesures plus précises (par exemple, en référence aux plans nationaux d'actions concernés).

---

<sup>21</sup> Le plan du Parc représente ainsi les couloirs de migration de l'avifaune. La charte s'appuie sur ces couloirs principalement dans la mesure 1.1.3, qui renvoie au document de référence territorial éolien annexé à la Charte. On peine à comprendre le lien entre leur délimitation dans le plan du Parc et leur présentation dans l'annexe.

*L'Ae recommande de présenter les critères et la méthode retenus pour la délimitation de tous les zonages environnementaux de la charte et de son plan, voire de préciser leur portée.*

## ***2.4 Analyse des effets probables de la mise en œuvre du projet de charte sur l'environnement, et mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts***

La méthodologie d'analyse des incidences repose sur une approche matricielle permettant d'apprécier les impacts de chaque mesure de la charte sur les milieux naturels et la biodiversité, les ressources naturelles, le patrimoine et le paysage, l'économie soutenable, la santé-environnement et enfin les risques. L'analyse est ensuite complétée, pour chaque enjeu, par un recensement du nombre d'effets positifs ou négatifs, directs ou indirects, de leur analyse qualitative, ainsi que par un recensement des points de vigilance.

Cette approche permet de repérer quelques conflits potentiels (15 effets négatifs directs ou indirects) : production d'énergie renouvelable versus préservation des différents patrimoines qui constitue le risque identifié comme le plus important, extraction de matériaux et activité touristique versus consommation d'espace, préservation des milieux naturels et limitation des pollutions.

Elle dénombre 39 points de vigilance, sans que la distinction avec les conflits potentiels apparaisse très nette (cf. impacts du tourisme sur les milieux naturels cités selon le cas dans la première catégorie ou dans la deuxième). L'analyse par enjeu utilise le terme « point de vigilance » dans la plupart des cas ; ceux-ci concernent le plus souvent le besoin de ressources supplémentaires et des infrastructures correspondantes (en eau et en particulier la création de nouveaux réservoirs ; en bois, dont la filière pourrait nécessiter des plateformes spécifiques ; en matériaux, etc.) ou encore les impacts de différents types de travaux, par exemple pour la dissémination d'espèces exotiques envahissantes (pistes cyclables, par exemple) et la prévention des risques pour la population saisonnière.

Le rapport d'évaluation environnementale identifie des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation pour les conflits et les points de vigilance, intégrées dans différentes mesures de la charte. Pour chaque mesure est défini un indicateur (le plus souvent de moyens), sans que soient nécessairement précisés des objectifs environnementaux. Néanmoins, la démarche est conduite de façon méthodique et comporte les bases pour préciser ces objectifs, dès l'adoption de la charte ou tout au long de sa mise en œuvre. Par exemple, en écho à une remarque formulée plus haut, un indicateur porte sur le « *nombre de points noirs paysagers restaurés à l'échelle du Parc* », ce qui présupposerait qu'ils soient préalablement recensés mais ce qui confirme l'attention apportée à cette question dans la démarche.

Pour tous les enjeux, compte tenu des mesures ainsi définies, l'analyse conclut à des incidences positives, peu significatives, modérées à fortes ou significatives, pour tous les enjeux – y compris

---

La mesure 1.1.3 indique en particulier « *Des collaborations semblent indispensables entre les 3 PNR pour maintenir des espaces emblématiques communes par leurs liens fonctionnels avec l'extérieur* », ce qui, outre la prise en compte dans cette carte, pourrait conduire à définir des mesures plus précises (par exemple, en référence aux plans nationaux d'actions concernés).

vis-à-vis des sites Natura 2000. Même si on peut présumer que la charte aura principalement des effets positifs, par la dynamique de mise en œuvre des dispositions concertées avec les parties prenantes, la démonstration serait mieux assurée par des mesures plus précises pour ce qui concerne les conflits potentiels entre une mesure et un enjeu environnemental.

## ***2.5 Dispositif de suivi***

Le dispositif de suivi et d'évaluation de la charte figure en annexe. Il liste les « questions évaluatives » pour chacun des neuf enjeux majeurs<sup>22</sup>. Néanmoins, alors que la plupart des mesures de la charte intègrent des valeurs de référence et des cibles quantifiées, ce n'est pas le cas pour les mesures évaluatives qui font partie des critères de jugement de la réussite de la charte<sup>23</sup>. Ce n'est pas formellement le cas non plus pour les mesures d'évitement, de réduction et ou de compensation ; néanmoins, ceci résulte en partie de leur intégration dans celles de la charte, ce qui ne permet pas d'en assurer une traçabilité aisée<sup>24</sup>. L'Ae rappelle également que le dispositif de suivi doit porter sur les effets environnementaux des mesures retenues, et non uniquement sur leurs conséquences. Par exemple, le seul indicateur défini pour le développement de la filière bois-énergie est l'évolution des volumes de bois récoltés (indicateur qui reste également à définir). Cet indicateur ne serait susceptible de constituer un indicateur de suivi environnemental que s'il permettait d'en apprécier les effets par type de milieux, en fonction de leur importance pour la biodiversité telle que la charte les définit.

***L'Ae recommande de s'assurer que chaque mesure visant à éviter ou réduire un effet négatif fasse l'objet d'un indicateur renseigné dans la charte, et de prévoir autant que possible un suivi des effets des mesures.***

## ***2.6 Le résumé non technique***

Le résumé non technique est synthétique et bien conçu. Le choix des cartes d'enjeux pourrait être à revoir compte tenu des difficultés signalées, la carte 3 reprenant celle mentionnée page 15 du présent avis comme complexe et posant des problèmes de cohérence. Le tableau qui résume l'analyse des incidences apparaît un peu réducteur, dans la mesure où seule l'orientation O2.1 « Viser l'autonomie énergétique du territoire en 2050 » présente des incidences négatives, ce qui ne reflète qu'incomplètement l'analyse du rapport environnemental. En revanche, il pourrait mieux faire ressortir quelques indicateurs prioritaires, représentatifs des principaux enjeux de la charte.

---

<sup>22</sup> Par exemple, pour l'enjeu n° 1, « la préservation de la biodiversité et de la qualité des paysages », la question évaluative est « En quoi les efforts d'amélioration et de partage de la connaissance, de protection et de gestion de la biodiversité et des paysages ont-ils permis de préserver la haute valeur environnementale et paysagère du territoire et de renforcer sa reconnaissance ? »

<sup>23</sup> Par exemple, pour l'enjeu n° 1, sous la rubrique « une gestion contractuelle de la biodiversité et des paysages renforcée, l'une des mesures est « soutenir les pratiques agricoles et forestières vertueuses »

<sup>24</sup> Par exemple, concernant le conflit potentiel « énergies renouvelables versus patrimoine », la principale mesure prévue est l'encadrement des grands projets et leur accompagnement pour une bonne intégration de ces enjeux. L'indicateur pour cette mesure est « le nombre de projets d'ENR accompagnés pour la prise en compte des enjeux environnementaux et patrimoniaux ». La mesure 2.1.2 définit des priorités et des conditions pour le développement des énergies renouvelables. Cet indicateur est précisément défini dans la fiche de cette mesure.

***L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les recommandations du présent avis et d'y présenter quelques indicateurs prioritaires, représentatifs des principaux enjeux de la charte.***

### **3 Prise en compte de l'environnement par la charte du PNR**

La création de ce PNR vise à la fois à tirer le meilleur bénéfice de patrimoines d'exception, de faire évoluer et consolider les activités économiques qui contribuent à leur pérennisation, tout en maîtrisant les effets négatifs de ceux de ces développements qui risquent de les dégrader ou de les banaliser, à l'exemple de quelques cas décrits dans l'évaluation environnementale. La démarche d'évaluation environnementale engagée de pair avec l'élaboration de la charte a méthodiquement construit les outils utiles tant pour cette phase initiale que pour sa mise en œuvre. Le syndicat mixte a ainsi pris en compte la très grande partie des avis exprimés par l'État et les personnes publiques associées. Certaines réponses ne sont pas encore complètes (cf. en particulier la justification du périmètre du Parc), mais celles qui sont apportées sont le plus souvent bien développées (cf. en particulier la préservation de l'avifaune remarquable). Le dossier constitue donc une base solide pour la mise en œuvre de ce projet de territoire ; l'évaluation environnementale permet en outre d'éclairer les conflits potentiels d'ores et déjà identifiés, correspondant parfois aux points de vigilance, et de définir des premières mesures pour les éviter et les réduire.

Comme pour toute création de parc naturel régional, l'atteinte de plusieurs objectifs reste incertaine *a priori*. En particulier, le dossier est muet sur le dimensionnement et l'évolution des moyens en rapport avec les priorités affichées. La charte précise les secteurs d'intervention du syndicat mixte : biodiversité, paysage, eau, énergie, changement climatique, tourisme, agriculture, culture, éducation.

***L'Ae recommande de préciser les moyens dont disposera le syndicat mixte pendant les trois premières années de mise en œuvre de la charte, ainsi que les actions et mesures qui seront prises en charge une fois le Parc créé, puis une indication des moyens envisagés pour toute la durée de la charte.***

Le choix des dispositions prioritaires constitue néanmoins une feuille de route à court terme. La mise en œuvre des actions prioritaires sera l'occasion de consolider l'adéquation des moyens pendant les premières années de mise en œuvre de la charte. Des partenariats opérationnels sont prévus avec les chambres d'agriculture, de commerce et des métiers, les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), l'office national des forêts (ONF), les experts locaux et les associations de protection de la nature. Des coopérations sont prévues avec les parcs voisins et les villes portes du Parc.

L'adoption de la charte doit aussi permettre de confirmer d'emblée l'adhésion d'un maximum de communes, permettant d'en tirer le meilleur bénéfice.

L'analyse thématique qui suit s'intéresse à la gestion du patrimoine naturel, à celle de la ressource en eau, à la transition énergétique, à l'urbanisme et aux moteurs de l'économie locale que sont l'agriculture, la sylviculture, et le tourisme.

### ***3.1 La gestion du patrimoine naturel***

La richesse des habitats et de l'avifaune est déclinée, dans la version du projet de charte présentée à l'avis de l'Ae, en trois niveaux d'enjeu du point de vue de la biodiversité par application des protections plus fortes sur les hauts lieux de biodiversité suivant les préconisations exprimées par l'État. Le fait que la charte propose l'extension de la zone de protection spéciale en cohérence avec le dernier état de la connaissance est une mesure très positive.

Le Parc comporte peu d'aires protégées. Les rapporteurs ont été informés que les sites protégés par des arrêtés de protection de biotope (en particulier, des habitats d'Aigle de Bonelli) ont fait l'objet de peu de suivi jusqu'à maintenant. La mesure 1.1.1 prévoit en priorité de conforter les dispositifs de gestion existants et de mettre en place des plans de gestion sur des habitats emblématiques et « *des espèces qui le nécessitent* ». Elle comporte une liste de sites potentiels pour des nouvelles réserves naturelles régionales, arrêtés de protection de biotope, ainsi qu'une réserve biologique intégrale, dont trois à étudier dans les trois premières années de la charte. Pour l'Ae, la stratégie de création des aires protégées dans le Parc devrait privilégier les espèces dont la dynamique de population requiert des mesures prioritaires, et les habitats et les territoires soumis aux pressions existantes ou potentielles les plus probables (urbanisation, énergies renouvelables, carrières). Par ailleurs, l'Ae rappelle que l'État a recommandé que la charte propose un projet de protection réglementaire de sites géologiques.

Le document de référence territorial éolien annexé à la charte classe la quasi-totalité du Parc en zone d'exclusion ou zone de sensibilité maximale (zones qui n'ont pas vocation à accueillir l'éolien en tenant compte notamment des plans nationaux d'action applicables aux espèces particulièrement impactées par l'éolien). Quatre parcs éoliens existants, dont un autorisé en 2017, se situent en zone de sensibilité maximale, ce qui conduit à s'interroger sur la portée que pourra avoir la charte pour ces projets. La question du renouvellement des parcs existants sera certainement soulevée pendant la durée de la charte. La procédure correspondante obéit à l'instruction du Gouvernement du 11 juillet 2018, qui «  *vise à fournir des éléments d'appréciation du caractère substantiel de la modification d'[un] projet* ». Elle prévoit, à cette fin, que l'exploitant adresse à l'État un dossier qui permette de connaître les impacts du parc éolien existant et le cas échéant de sa modification<sup>25</sup>. Au jour de leur visite, le suivi des parcs existants n'a pas pu être adressé aux rapporteurs. Il leur a été indiqué que les paramètres suivis étaient différents selon la date à laquelle les parcs ont été autorisés, et à ce stade peu développés. Cette question peut concerner les autres types d'énergie renouvelable (parcs photovoltaïques, notamment).

La question se pose dans une moindre mesure sur l'impact des grands parcs photovoltaïques sur la biodiversité.

***Afin d'apprécier pleinement l'impact des parcs éoliens et photovoltaïques, l'Ae recommande :***

***– de définir dans les meilleurs délais des protocoles de suivi des effets de chaque type d'installations situées à l'intérieur du Parc – voire dans les PNR voisins –, notamment sur l'avifaune***

---

<sup>25</sup> Pour la biodiversité : «  *à ce titre, un suivi environnemental selon le protocole en vigueur sera réalisé dans les 3 années qui précèdent le dossier de renouvellement* »

*et les chauves-souris en cohérence avec les plans nationaux d'action relatifs aux espèces concernées ;*

*– à l'État, de prescrire ces protocoles aux exploitants de ces installations, en particulier en perspective des procédures ultérieures de renouvellement des parcs éoliens.*

### **3.2 La ressource en eau**

Les actions proposées dans la charte au titre de la gestion de l'eau, sont regroupées en deux mesures phares (sécuriser l'alimentation en eau et soutenir les usages sobres et économes d'une part, améliorer la qualité de l'eau et garantir sa préservation à long terme d'autre part), tout comme la mesure consistant à poursuivre l'adaptation des activités agricoles et forestières à l'utilisation économe de la ressource en eau, n'ont pas de conséquences environnementales négatives identifiées.

Au-delà de ce constat, la connaissance du fonctionnement du cycle de l'eau apparaît imparfaite, en particulier pour tout ce qui concerne les écoulements souterrains et le potentiel de mobilisation de nouvelles ressources. Même si le Parc n'est pas en première ligne sur cette question, la disponibilité de la ressource sous-tend une grande partie de l'activité économique du territoire du Parc, qu'il s'agisse du tourisme ou de l'agriculture, et indirectement l'ensemble de leurs effets environnementaux.

L'évaluation environnementale évoque la création éventuelle de nouveaux réservoirs, sans précision sur leur nombre, leur dimensionnement ou leur localisation. Compte tenu des déséquilibres quantitatifs d'ores et déjà constatés, il serait nécessaire de développer une vision prospective des besoins en eau du territoire du Parc pour crédibiliser son modèle de développement, de prévoir la mise en œuvre de « projets de territoire pour la gestion de l'eau » dans l'esprit de [l'instruction du ministre de la transition écologique et solidaire du 7 mai 2019](#) et de compléter la mesure 2.2.1 relative à la sécurisation de l'alimentation en eau pour inclure dans ces projets les mesures d'évitement, de réduction et de compensation de l'impact de ces projets (maîtrise de la consommation d'espace, préservation des patrimoines, etc..).

***L'Ae recommande de conduire une étude prospective, en liaison avec les syndicats mixtes chargés de la gestion de l'eau et l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, pour déterminer les conditions d'une poursuite durable des activités agricoles et viticoles sur le territoire du Parc dans le contexte du changement climatique.***

***L'Ae recommande de prévoir, dans la mesure 2.2.1 (sécurisation de l'alimentation en eau), la mise en œuvre de projets de territoire pour la gestion de l'eau dans les bassins en déséquilibre quantitatif ainsi que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) adaptées à leurs impacts.***

Sur le plan qualitatif, la viticulture utiliserait aujourd'hui moins d'intrants, pour satisfaire une demande croissante de produits bio ou à haute valeur environnementale. Cette évolution n'est toutefois pas documentée et les mesures de la charte restent imprécises sur les objectifs de réduction des pollutions liées aux activités agricoles. En parallèle, la charte ne prévoit aucun engagement pour améliorer les dispositifs d'assainissement. Enfin, la charte devrait prescrire la compatibilité des loisirs aquatiques avec la qualité des milieux correspondants.

*L'Ae recommande de préciser les mesures visant à réduire les pollutions d'origine agricole, à mettre en conformité des dispositifs d'assainissement et à garantir la compatibilité des activités avec la qualité des milieux aquatiques.*

### ***3.3 La transition énergétique***

La feuille de route esquissée par la charte prévoit une diminution des consommations énergétiques (moins 20 % d'ici 2030). Elle repose notamment sur un accompagnement de la rénovation thermique des bâtiments avec formation des artisans locaux. La mesure 2.1.1 fixe des objectifs (nombre d'actions d'accompagnement, moyenne des baisses de consommation). Les impacts éventuels sur les paysages sont identifiés comme un point de vigilance (isolation par l'extérieur). Les dispositions relatives à la mobilité se focalisent sur la coordination des offres de transport collectif existant, l'expérimentation de nouvelles offres de transport alternatives à la voiture individuelle et le développement des mobilités douces, sans inclure de dispositions de substitution aux carburants fossiles, par exemple l'implantations de bornes électriques de recharge.

La mesure 2.1.2 hiérarchise le développement des énergies renouvelables : promotion de l'énergie photovoltaïque sur les bâtiments, du bois énergie, du solaire thermique et de la géothermie ; accompagnement du développement du photovoltaïque au sol ; encadrement du grand éolien. Il a été indiqué aux rapporteurs que la taille des parcs est limitée par la difficulté de raccorder de grosses unités de production au réseau ; aucun renforcement de ce réseau n'est prévu.

Le développement du photovoltaïque sur les bâtiments se heurte au souvenir de contreperformances passées, ainsi qu'à la perte de confiance des habitants confrontés à des pratiques promotionnelles trompeuses. Le développement de l'énergie solaire thermique et de l'énergie photovoltaïque en toiture ou sur les ombrières de parking ne fait pas l'objet d'un point de vigilance, contrairement aux projets de plus grande ampleur de production d'énergie électrique à partir de panneaux photovoltaïques au sol pour lesquels les friches industrielles et les espaces déjà artificialisés sont privilégiés pour minimiser les impacts sur la biodiversité. La solution de parcs de panneaux implantés en hauteur et non au sol n'est pas évoquée. Le syndicat mixte prévoit un accompagnement des porteurs de projet.

Les impacts négatifs du bois énergie sont encadrés par les stratégies locales de développement forestier durable.

Que ce soit pour la réduction des consommations ou pour le développement des énergies renouvelables, il serait opportun de dimensionner les priorités et les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs affichés et, probablement, d'identifier des structures de projet pour développer les nouvelles filières.

### ***3.4 Urbanisme, consommation d'espace et paysages***

L'avis d'autorité environnementale relatif au PLU intercommunal, tenant lieu de plan local de l'habitat et de schéma de cohérence territoriale, des Pyrénées audoises illustre les principaux

risques liés à l'urbanisation du territoire du Parc<sup>26</sup> : vacance de logements (autour de 20 %) ou de zones économiques existants en même temps qu'une croissance du parc de logements malgré une perte de population continue, défaut de densification des zones urbanisées, notamment des bourgs, extensions urbaines sur des habitats naturels à enjeux, banalisation des paysages urbains, fermeture des milieux agricoles, ...

Plusieurs recommandations de l'autorité environnementale pourraient être intégrées dans la charte, au bénéfice des autres intercommunalités : analyse de la vacance commune par commune, évolution des surfaces des nouveaux logements, localisation des espaces de densification et réévaluation de leur potentiel, prise en compte de la qualité pédologique et agronomique des sols et des vignes à forte valeur patrimoniale dans le choix des secteurs urbanisables ou à éviter, phasage de l'urbanisation cohérent avec la loi montagne, etc... La question de la conditionnalité des extensions urbaines à la disponibilité d'une ressource en eau et à des capacités d'épuration suffisantes revêt une importance particulière, au regard de cet enjeu pour le Parc. Même si cette conditionnalité relève du droit de l'urbanisme, les mesures de la charte pourraient insister plus particulièrement sur cette question. Par exemple, la mesure 3.2.1 (« *Accompagner le développement qualitatif de l'urbanisation* ») devrait mieux prendre en compte l'enjeu eau et les mesures relatives à l'eau (2.2.1 et 2.2.2) pourraient être complétées par des dispositions signalées par le sigle . Les choix et les initiatives des villes les plus peuplées et des villes portes aura valeur d'exemple pour l'ensemble du Parc.

***L'Ae recommande au Parc de renforcer les mesures de la charte intéressant les documents d'urbanisme en s'appuyant sur l'analyse des recommandations de la mission régionale d'autorité environnementale relatives aux PLUi des Pyrénées audoises et de préciser les modalités d'accompagnement des collectivités. Elle recommande en particulier de compléter certaines mesures pour renforcer la prise en compte des enjeux relatifs à l'eau dans l'urbanisation.***

La charte comporte un volet paysager et des préconisations pour un urbanisme préservant le patrimoine architectural et urbanistique que constituent les villages particulièrement étoffés (en particulier dans la mesure 3.2.1). Le Cahier paysage développe des objectifs précis pour chaque unité paysagère. Dans le cadre de la généralisation envisagée de l'élaboration des documents d'urbanisme, elle prévoit une assistance par un atelier local d'urbanisme et de contributions des conseils de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement et de l'Agence d'urbanisme catalane, financée par les partenaires du parc. La charte prévoit de s'appuyer sur les références et bonnes pratiques mises en œuvre dans certains villages. Elle pourrait identifier quelques actions prioritaires, notamment en lien avec la résorption de points noirs paysagers existants ou la redynamisation de certains bourgs, comme le suggère d'ores et déjà la mesure 3.2.2 (« Réinvestir les centres des bourgs et des villages » : conduite d'expérimentations). Les possibilités de s'appuyer dans certains cas sur l'établissement public foncier d'Occitanie pourraient être explorées.

Les risques sont correctement pris en compte (mesure 2.3.2), qu'il s'agisse du risque d'incendie de forêts (au travers de coupures vertes dédiées à la production agricole ou aux loisirs) ou de risques d'inondation. S'agissant du risque d'incendie, le débroussaillage demeure essentiel pour la protection du bâti. S'agissant du risque d'inondation, la mise en place de repères de crues

---

<sup>26</sup> Environ la moitié de l'EPCI est à l'intérieur du Parc. Il en constitue le secteur le plus peuplé.

pourrait être systématisée dans les secteurs d'ores et déjà très exposés. En revanche, le risque d'émanations de radon n'est pas pris en compte.

***L'Ae recommande de systématiser la mise en place de repères de crues et de prévoir des actions sur l'habitat dans les secteurs à risque radon significatif.***

### ***3.5 Les moteurs de l'économie locale : agriculture, tourisme***

La charte affiche comme objectif « *le maintien d'une agriculture de qualité qui façonne les paysages et génère de la biodiversité* ». Dans ce cadre, les mesures agro-environnementales sont essentielles pour la préservation de l'ouverture des milieux, leur poursuite constituant la principale incertitude pour l'évolution de ces milieux.

Tout comme dans l'analyse de l'état initial, la charte ne décrit pas les impacts des activités cynégétiques sur les milieux et les espèces.

La perspective de création du Parc est présentée comme une opportunité pour questionner l'organisation touristique du territoire. La charte se positionne en faveur d'un tourisme durable « *qui respecte et préserve à long terme les ressources naturelles, culturelles et sociales et contribue de manière positive et équitable au développement économique et à l'épanouissement des individus [...]* ». Comme pour d'autres activités, le Parc pourrait contribuer au développement d'une offre plus « massifiée » par la valorisation de ses différents patrimoines, tout en maîtrisant ses impacts. Parmi les dispositions prioritaires, figure une étude de positionnement et de stratégie marketing qui s'appuiera vraisemblablement sur les efforts de labellisation évoqués par ailleurs. Une démarche cohérente avec les PNR voisins serait souhaitable.

Pour répondre aux points de vigilance recensés, la charte prévoit de mettre en réseau les acteurs de ces activités (elle évoque une qualification), d'orienter le développement de certaines filières (itinéraires), de promouvoir un réseau d'itinéraires de mobilités actives, de développer des capacités d'accueil pour laquelle elle prévoit une labellisation cohérente et de diffuser la culture du risque auprès des touristes.

La mesure 1.3.2 vise à valoriser les itinéraires routiers, ferrés et pédestres comme vecteur de découverte des paysages. En réponse à une demande de l'État, la charte a identifié les secteurs à enjeux liés à la circulation des véhicules à moteur, principalement du fait des activités récréatives. La mesure 1.1.4 « *Maîtriser la circulation des engins motorisés dans les espaces naturels* » prévoit l'élaboration d'un plan de régulation sur les secteurs à enjeux, qui pourrait être conduite en liaison avec les deux Parcs voisins.