



## **Autorité environnementale**

# **Avis délibéré de l’Autorité environnementale sur la charte du Parc naturel régional (PNR) des Pyrénées ariégeoises (Occitanie)**

**n°Ae : 2024-53**

**Avis délibéré n° 2024-53 adopté lors de la séance du 25 juillet 2024**

# Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae<sup>1</sup> s'est réunie le 25 juillet 2024 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la charte du Parc naturel régional (PNR) des Pyrénées-Ariégeoises.

Ont délibéré collégalement : Alby Schmitt, Nathalie Bertrand, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier Milan, Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Véronique Wormser.

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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 absent(e)s : Sylvie Banoun, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Christine Jean, Laure Tourjansky, Éric Vindimian.

\* \*  
\*

L'Ae a été saisie pour avis par le président du PNR des Pyrénées ariégeoises, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 16 mai 2024.

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 24 mai 2024 :

- le préfet de l'Ariège ;
- le directeur général de l'Agence régionale de santé d'Occitanie.

Sur proposition du rapporteur, l'Ae a consulté le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Occitanie par courrier du 24 mai 2024.

Sur le rapport de Philippe Ledenvic, qui s'est rendu sur site le 8 juillet, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

**Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique 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 ou le programme 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 de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

# Synthèse de l'avis

Cet avis porte sur la première révision de la charte du parc naturel des Pyrénées ariégeoises, créé en 2009, élaborée par le conseil régional d'Occitanie et le syndicat mixte du parc naturel régional. Le PNR a pour caractéristique centrale d'être un territoire en reconquête démographique et économique, dans un environnement globalement en bon état. La création et le maintien de ces activités économiques (agriculture, pastoralisme, tourisme) sont importantes pour l'entretien du territoire, la déprise ayant eu tendance à conduire à la fermeture des milieux naturels. La priorité portée par le projet de charte est de veiller au bon équilibre entre les activités humaines et les différentes « ressources » ainsi qu'entre les « ressources » entre elles. La réintroduction de l'Ours brun est perçue comme un facteur de déséquilibre, auquel le projet de charte ne répond pas.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux de la charte sont :

- de façon transversale, la résilience du territoire du parc au changement climatique, dans le contexte initial d'un environnement préservé qui constitue son principal atout, notamment pour ce qui concerne :
  - les paysages, dans toute leur diversité,
  - la ressource en eau et les milieux aquatiques d'une tête de bassin hydrographique,
  - la biodiversité, notamment toutes ses espèces remarquables,
- la sobriété énergétique et la généralisation d'une énergie décarbonée,
- l'évolution de plusieurs équilibres naturels (couvert forestier, milieux ouverts/milieux fermés), en lien avec les activités économiques concernées (pastoralisme, sylviculture, tourisme).

L'extension significative du périmètre du parc peut être une opportunité pour étendre des bonnes pratiques environnementales à des territoires en demande. La charte du PNR est néanmoins paradoxale. En dépit de ses atouts, le projet de charte n'aborde pas frontalement des sujets clés et semble cantonner le rôle du syndicat mixte à un catalogue de services, sans définir des objectifs concrets qui pourraient valoriser sa forte attractivité paysagère et environnementale. L'ambition de cohérence et d'équilibre entre les différentes ressources ne semble pas partagée par plusieurs acteurs du territoire, privant la charte d'une stratégie plus explicite et de leviers efficaces.

L'Ae recommande principalement de simplifier significativement et sélectionner drastiquement les mesures, dispositions, sous-dispositions et engagements de la charte en ciblant des priorités et des objectifs plus concrets et opérationnels, cohérents entre eux ainsi qu'avec le plan d'adaptation du parc récemment adopté. Chaque mesure devrait être complétée d'indicateurs, avec des valeurs « état initial », « scénario de référence » (intégrant les évolutions liées au changement climatique) et « cible ». L'Ae recommande de reprendre l'évaluation environnementale sur cette base (notamment l'analyse des effets des dispositions de la charte par rapport au scénario de référence et l'identification des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation nécessaires).

Sur le fond, l'Ae recommande :

- de démontrer la compatibilité du projet de charte avec le Sradet d'Occitanie ;
- de définir des objectifs concrets d'adaptation au changement climatique (gestion des puits de carbone, de la ressource en eau, des risques naturels) ;
- de compléter la charte de mesures plus volontaristes :
  - en termes de biodiversité afin d'être conforme aux stratégies et plans nationaux en vigueur ;
  - en termes de sobriété énergétique et de production d'énergies renouvelables, en cohérence avec les trajectoires qu'elle se fixe et avec la réglementation en vigueur ;
  - en termes d'eau (eau potable, assainissement, zones humides, continuité écologique des cours d'eau).

Pour l'Ae, la révision de la charte doit être le moment clé pour affirmer le portage politique d'un parc naturel régional à l'échelle de l'ensemble de son territoire. L'engagement effectif des communes du Couserans devrait conditionner le renouvellement de son label. L'Ae recommande par ailleurs de mettre en place une médiation sur l'avenir de l'Ours brun dans le territoire du PNR, indépendante de toutes les parties en présence (État, Département, autres collectivités et acteurs).

# Avis détaillé

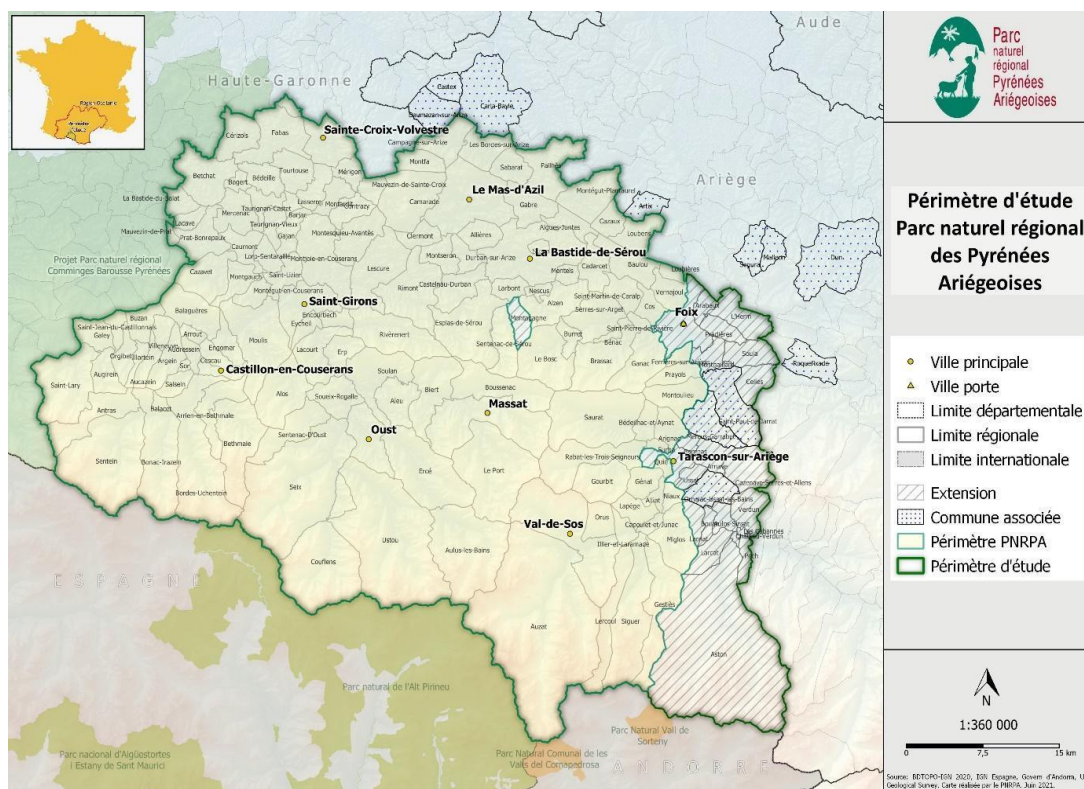
## 1. Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

Le présent avis de l'Ae porte sur la première révision de la charte du parc naturel régional (PNR) des Pyrénées ariégeoises, intégralement situé dans le département de l'Ariège en région Occitanie, en vue du renouvellement de son label pour la période 2025–2040. Ce projet est porté par la Région Occitanie et le syndicat mixte du parc naturel régional des Pyrénées ariégeoises.

### 1.1 Contexte général – historique

#### 1.1.1 Historique et périmètre

Le parc naturel régional des Pyrénées ariégeoises a été créé en 2009. Il comprend aujourd'hui 139 communes. Les grandes chaînes de montagne d'est en ouest découpent le territoire en plusieurs unités horizontales (du sud au nord : la montagne, les « avants-monts » et les « coteaux ») et deux unités verticales (le bassin du Salat à l'ouest et la vallée de l'Ariège à l'est). Les principales voies de communication suivent les axes des vallées, les principales implantations humaines ont pris place en fonds de vallées en situation de carrefour dans les bassins les plus ouverts. Le gradient d'altitude est très important : de 200 mètres au nord à 3 000 mètres pour les sommets de la chaîne pyrénéenne. L'ensemble est peu accessible : seule la vallée de l'Ariège à l'est est reliée au réseau de voies rapides et à un itinéraire ferroviaire national.



La frontière franco-espagnole constitue la limite sud du périmètre du parc. La frontière administrative entre la Haute-Garonne et l'Ariège a été retenue depuis l'origine comme la frontière

occidentale du parc. Trois options de délimitation physique d'ouest en est avaient été discutées dans un premier temps pour le reste du périmètre : la « ligne des cols », la rivière Ariège, la limite orographique suivant des crêtes englobant les bassins de Foix et de Tarascon-sur-Ariège. C'est l'option intermédiaire, présentée comme un compromis correspondant à une « surface raisonnable », qui a été retenue en 2009. Trois communes à l'intérieur du périmètre n'avaient alors pas intégré le PNR. Onze autres communes hors périmètre ont souhaité devenir « communes associées » par le biais de conventions. L'extension envisagée du périmètre à l'occasion de cette révision de la charte inclura 165 communes, soit 26 supplémentaires dont celles-ci, correspondant à l'option la plus orientale de la réflexion initiale.

Ayant connu un pic démographique vers le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, au plus fort d'un panel d'activités diversifiées (agro-sylvo-pastorale, industrielle...)<sup>2</sup>, les arrondissements de Foix et de Saint-Girons ont depuis connu une décroissance continue : 60 % en 150 ans. D'une superficie globale actuelle d'environ 245 000 ha, l'extension du parc l'agrandira de plus de 45 000 ha. Intégrant deux secteurs urbains du département (Foix et Tarascon-sur-Ariège), la population augmentera de 43 %, passant d'environ 46 000 à 65 000 habitants. Ce faisant, le territoire du PNR représentera plus de la moitié de celui du département de l'Ariège et inclura la plus grande part de sa zone de montagne.

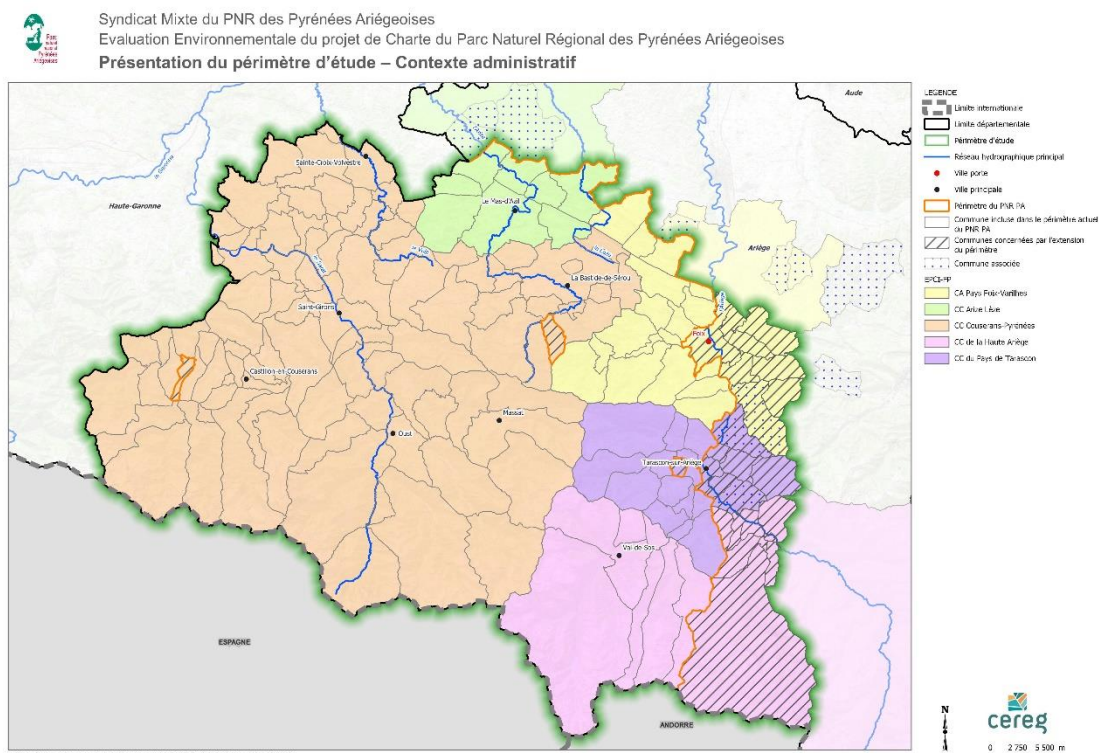


Figure 2 : Communes et intercommunalités du PNR (Source : évaluation environnementale)

94 communes constituent la communauté de communes Couserans-Pyrénées, principale intercommunalité du PNR. Peu de communes de cette communauté disposent d'un document d'urbanisme – 63 communes sont encore régies par le règlement national d'urbanisme. Les autres intercommunalités sont couvertes par le schéma de cohérence territoriale (Scot) de la vallée de l'Ariège et par plusieurs projets de plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

<sup>2</sup> « Le territoire est surpeuplé : ne pouvant nourrir toutes ses bouches, il engendre des dizaines de petits métiers basés sur des migrations alternantes » (source : projet de charte)

## 1.2 *Présentation du projet de charte*

Le dossier comporte notamment :

- une évaluation de la charte en vigueur ;
- 18 fascicules thématiques de diagnostic territorial ;
- le projet de charte pour la période 2025–2040, y compris le plan du parc et 17 annexes ;
- un rapport d'évaluation environnementale.

### 1.2.1 **Bilan de la charte en vigueur**

Le bilan comporte un « bilan des réalisations », une auto-évaluation par le syndicat mixte, puis une évaluation par les partenaires et les signataires de la charte. Il se conclut par une analyse des effets de la mise en œuvre de la charte.

Le bilan des réalisations passe en revue les 14 articles de la charte en vigueur puis chacune de ses principales thématiques. Il est néanmoins limité par l'absence d'une base de données préalablement établie.

Il met en valeur notamment la réintroduction du bouquetin, la gestion des sites Natura 2000, la promotion de mesures agro-environnementales auprès des éleveurs, la valorisation de plusieurs sites patrimoniaux, des opérations de réouverture paysagère et la suppression de différents types de points noirs (paysagers, déchets, etc.), ainsi que la réduction de l'éclairage nocturne. Ressortent également des projets locaux, dans lesquels les compétences et l'ingénierie du syndicat mixte ont été mobilisées pour initier ou accompagner des solutions favorables à l'économie locale et à une ou plusieurs thématiques environnementales. Le bilan de certains articles manque néanmoins de réalisations concrètes.

Les thématiques prioritaires sont l'environnement et la biodiversité, et le développement local. Celle de la transition énergétique recouvre l'appui à la planification et à certains projets. Le syndicat mixte produit des données pour les porter à connaissance des documents d'urbanisme, mais sa légitimité reste encore faible dans ce domaine. Il apporte son aide pour la restauration du patrimoine bâti. Les huit principaux points forts plébiscités par les habitants sont majoritairement des éléments liés au cadre de vie (paysages et points de vue, faune et flore sauvages, qualités de l'air et de l'eau, forêts et rivières). Les points faibles concernent principalement les thématiques économiques<sup>3</sup>, mais aussi l'insuffisant développement des énergies renouvelables (focalisé sur la promotion du bois dans la production d'énergie, à côté de son utilisation pour la construction) alors que l'énergie et le climat ressortent comme les thématiques prioritaires pour l'avenir du parc. En revanche, le pastoralisme, plutôt perçu comme un point fort, est jugé « en voie de dégradation ». Selon ce bilan, le parc n'a pas encore su trouver sa place auprès des acteurs du tourisme.

Le plus souvent, le syndicat mixte apporte un appui en ingénierie, en mettant en relation différents partenaires, ou porte des actions de sensibilisation. Ce positionnement accompagnateur présente néanmoins plusieurs inconvénients : l'action du PNR n'est pas toujours identifiée ni reconnue, elle apparaît parfois comme redondante avec celles d'autres acteurs du territoire (les intercommunalités, notamment), mais surtout elle ne permet pas d'aligner les moyens mis en œuvre avec une stratégie et des orientations prioritaires. Conséquemment, le manque de moyens est cité, de même que des

---

<sup>3</sup> « Emploi », « Offre de transports », « Industrie », « Commerce », etc.

problèmes d'articulation avec d'autres structures, dans un département fortement administré. Le bilan débouche également sur quelques thématiques non prioritaires pour le parc, relevant implicitement d'autres institutions.

Outre un questionnement sur les moyens nécessaires, ressortent du bilan plusieurs recommandations relatives à la lisibilité de l'action du Parc et à sa communication, à l'implication du Parc dans les questions d'urbanisme et d'artificialisation, à la poursuite de son action sur les activités forestières, « construction bois et pierre » et pastorales, notamment pour ces dernières avec un objectif de cohabitation entre l'homme et l'ours, et à l'augmentation de la production d'énergies renouvelables. La biodiversité ne fait pas l'objet de mentions explicites<sup>4</sup> en dépit des moyens importants qu'elle mobilise et de son enjeu pour l'attractivité du PNR.

### 1.2.2 Le projet de charte 2025–2040

La première charte était structurée selon trois axes : axe 1 = « mobiliser le territoire pour la préservation de ses patrimoines et le développement de ses activités », axe 2 = « renforcer la cohésion des Pyrénées ariégeoises autour d'une identité affirmée », faisant le choix d'un axe 0, transversal et méthodologique « L'ambition et la méthode : promouvoir le développement durable des Pyrénées ariégeoises pour l'amélioration de la connaissance, l'éducation et l'innovation ».

La charte révisée choisit une approche radicalement différente, sans que les raisons de ce changement d'approche ressortent clairement. Elle affiche une structuration nouvelle par « ressource du territoire » reprenant les 18 thématiques du diagnostic, le parc anticipant une probable tension, voire compétition entre elles :

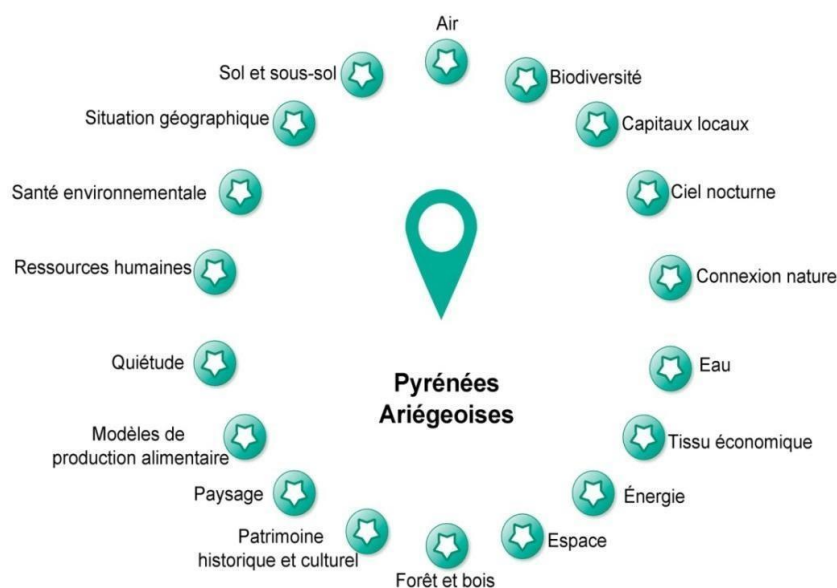


Figure 3 : les 18 ressources du territoire (Source : projet de charte)

Le fondement de la charte semble être la recherche de l'équilibre entre ces différentes ressources, par « leur préservation, leur valorisation, leur contrôle, leur développement voire l'invention ou la participation à l'invention de ressources nouvelles ». La charte identifie que douze « défis » « détermineront les évolutions futures, subies ou voulues, les plus impactantes et pour lesquelles une prise en main des acteurs territoriaux s'avèrera déterminante », à savoir : le changement

<sup>4</sup> « Continuer à travailler sur la biodiversité et investiguer de nouveaux sujets »

climatique, le modèle économique, l'alimentation, la santé, le foncier, la mobilité, les paysages, l'énergie, le rapport à la nature, le transfrontalier, la participation, la jeunesse.

La charte est désormais structurée par trois ambitions (« le capital humain, clé de voûte du territoire », « les Pyrénées ariégeoises au cœur des enjeux du XXIème siècle », « un territoire responsable de ses ressources »), onze orientations et 29 mesures, dont 13 mesures phares (voir annexe I) et 5 mesures dites transversales : « s'ériger en territoire générateur de bonne santé » (1.3.2), « préserver et valoriser les patrimoines » (1.3.3), « s'adapter au changement climatique » (2.1.1), « structurer les coopérations transfrontalières et internationales » (2.2.2), « maintenir et renforcer la qualité des paysages » (3.1.1).

Le paysage fait l'objet d'un développement spécifique : le projet de charte évoque quatre enjeux paysagers (sans les expliciter) et 32 objectifs de qualité paysagère (voir annexe II), l'ensemble faisant l'objet d'un cahier des paysages en annexe 16.

Le projet opérationnel développe chaque mesure sur plusieurs pages, structurées de façon variable selon les rubriques suivantes : « dispositions générales », « sous-dispositions » mentionnant dans certains cas les liens avec certains enjeux transversaux, « partenaires », « indicateurs », « référence au plan du parc », « rôles du syndicat mixte », « engagements des signataires de la charte dans la limite de leurs compétences ».

L'ensemble est foisonnant et d'une appréhension complexe :

- plusieurs thématiques sont abordées selon différentes entrées et traitées à de multiples endroits : l'énergie est à la fois une ressource et un défi, la santé est un défi mais seule la santé environnementale est considérée comme une ressource. Le paysage est le plus complexe : à la fois une ressource et un défi, il est non seulement abordé dans un volet à part, mais il est aussi quasi-systématiquement repris dans la plupart des mesures ;
- un chapitre substantiel intitulé « la portée de la charte » précède le projet stratégique. Au-delà du rappel de la portée réglementaire d'une charte d'un PNR, il édicte un grand nombre de postulats qui semblent, dans certains cas, largement préempter certaines dispositions de la charte (par exemple avec un développement de six pages « *Charte et encadrement des énergies renouvelables* »). En outre, plusieurs de ces postulats sont contredits par le projet de charte, par exemple le fait que la charte prend en compte les objectifs du Sraddet et est compatible avec ses règles (voir § 2.2.1) ;
- les fiches de mesures sont longues et très littéraires. Elles manquent d'actions ou d'illustrations concrètes et de repères quantifiés. Chaque rubrique est décomposée en une multitude de déclinaisons (souvent plus de dix sous-dispositions, de nombreux engagements pour chaque signataire), sans hiérarchisation des objectifs ni des contributions attendues de chacun.
- la rubrique « indicateurs » n'apparaît pas systématiquement et n'est pas renseignée de façon homogène. Elle mêle indicateurs d'état, de moyens, rarement de résultats à atteindre.

Le projet de charte ressort alors comme une compilation visant à l'exhaustivité de l'ensemble des options « désirables », potentiellement contradictoires entre elles, sans stratégie ni priorité et, surtout, ne permet pas de cibler les objectifs visés et ce qui est attendu prioritairement de chacun de ses signataires. Elle permet à chacun de choisir ce qui lui convient, sans correspondre pleinement aux défis identifiés ni garantir que les enjeux transversaux seront effectivement relevés. Pour l'Ae, c'est un obstacle de principe à une évaluation environnementale correcte, puisqu'il n'est pas



possible en l'état de déterminer les effets de chaque mesure de la charte, comme l'illustre la partie 2 du présent avis.

***L'Ae recommande :***

- ***de mieux expliciter l'articulation entre les nombreux concepts mentionnés par le projet de charte : ressources, défis, ambitions, mesures phare, mesures transversales, etc. ;***
- ***d'expliquer notamment les choix réalisés dans la rubrique intitulée « La portée de la charte » et leurs conséquences pour les différentes mesures ;***
- ***d'opérer une sélection significative parmi les sous-dispositions et engagements de chaque mesure, pour faire ressortir des priorités opérationnelles ;***
- ***d'affecter à chaque mesure des indicateurs de résultats pour concrétiser la stratégie poursuivie.***

*Cahier des paysages*

À plusieurs reprises, le paysage est présenté comme l'enjeu environnemental central du territoire, identitaire, principal facteur de son attractivité. La diversité des paysages découle de la topographie variée du territoire : sont recensées 11 unités paysagères, analysées dans le cahier des paysages. Les objectifs de qualité paysagère, décliné pour les trois types de paysages (« collines aménagées pour la polyculture », « collines pâturées et boisées » ou « fonds de vallée cultivés »), mentionnent des enjeux précis de préservation ou de restauration. Le plan du parc identifie des secteurs devant faire l'objet d'observations photographiques.

*Plan du parc*

Le plan du parc est complexe et reflète le foisonnement décrit ci-avant. Il a été complété suite à différents avis émis au cours de la procédure. Il comporte des initiatives intéressantes, telle la représentation du décalage vers le sud, correspondant à des altitudes plus élevées, de la ligne de température moyenne annuelle de 10°C entre la période 1976–2005 et la période 2041–2070, permettant ainsi d'imager très concrètement un des effets du changement climatique. Comme pour le reste de la charte, la portée de certains concepts est incertaine (par exemple, « zone d'influence des principales villes et villages » introduite dans la mesure § 1.3.1 sans attendu précis).

*Le budget prévisionnel*

La trajectoire budgétaire de la charte depuis la création du Parc est présentée dans l'évaluation de la charte actuelle. Initialement d'environ 1 million d'euros au stade de la préfiguration, le budget est passé progressivement de 2 millions d'euros à la création du Parc à environ 2,8 millions en 2019, principalement abondé par la Région et les fonds européens. Le premier poste de dépense est en faveur du patrimoine naturel ; les trois postes suivants sont la filière bois, les actions de sensibilisation de toute nature et ce qui est englobé sous le vocable de « démarches qualité », consistant à accompagner les différentes activités vers l'exemplarité environnementale.

Au stade de l'instruction du présent avis, le syndicat mixte n'a pas présenté de budget prévisionnel. Une augmentation est néanmoins prévue, ne serait-ce que pour prendre en charge l'extension du périmètre à des secteurs peuplés et à enjeux.

### 1.3 Procédure

La révision de la charte a été engagée en 2020 et, de ce fait, largement perturbée par la crise sanitaire. Son évaluation a été conduite en 2020. L'échéance de la charte actuelle a été repoussée par la loi à mai 2025.

L'État a émis un avis d'opportunité et une note d'enjeux respectivement en juin et décembre 2021. Le dossier rappelle les différentes étapes de l'élaboration de la charte, notamment les modalités d'association des différentes parties et de concertation. Le projet de charte a fait l'objet de plusieurs avis critiques : en particulier, le Conseil national de protection de la nature (CNP) a émis un avis<sup>5</sup> défavorable à l'unanimité le 17 avril 2023 (cf. *infra* en 3.5) et le projet de charte a fait l'objet d'une délibération complémentaire suite à l'avis de l'État du 14 février 2024. L'annexe 17 du dossier explicite la façon dont le projet de charte prend en compte ce dernier avis. Le présent avis revient sur plusieurs des motifs invoqués dans ces avis. De son côté, la fédération nationale des PNR a rendu son avis, favorable, le 10 mai 2023.

Le dossier doit faire l'objet d'une enquête publique. Le label et la charte ont vocation à être renouvelés par un nouveau décret.

### 1.4 Principaux enjeux environnementaux du projet relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux de la charte sont :

- de façon transversale, la résilience du territoire du parc au changement climatique, dans le contexte initial d'un environnement préservé qui constitue son principal atout, notamment pour ce qui concerne :
  - les paysages, dans toute leur diversité,
  - la ressource en eau et les milieux aquatiques d'une tête de bassin hydrographique,
  - la biodiversité, notamment toutes ses espèces remarquables,
- la sobriété énergétique et la généralisation d'une énergie décarbonée,
- l'évolution de plusieurs équilibres naturels (couvert forestier, milieux ouverts/milieux fermés), en lien avec les activités économiques concernées (pastoralisme, sylviculture, tourisme).

L'attractivité du territoire et la dynamisation de son économie sont des moteurs importants pour la réussite d'une gestion environnementale équilibrée. L'extension significative du périmètre du parc peut être une opportunité pour étendre des bonnes pratiques environnementales à des territoires en demande. Elle devrait aussi conduire à mieux répondre au rôle d'un parc naturel régional, par le portage politique d'un projet qui doit trouver sa cohérence à l'échelle de l'ensemble du périmètre, dans une synergie entre les intérêts économiques et environnementaux, au-delà du rôle, certes utile, d'appui en ingénierie apporté par le syndicat mixte à la satisfaction des collectivités adhérentes.

## 2. Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est bien structurée et globalement de bonne qualité. La démarche a été engagée en mars 2022. L'Ae estime opportun de formuler un commentaire préalable, avant d'en

<sup>5</sup> [https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/cnps\\_avis\\_sur\\_projet\\_de\\_charte\\_pnr\\_pyrenees\\_ariegoises\\_cep\\_du\\_17\\_04\\_2023.pdf](https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/cnps_avis_sur_projet_de_charte_pnr_pyrenees_ariegoises_cep_du_17_04_2023.pdf)

livrer son analyse : comme indiqué dans la partie I, la principale difficulté à laquelle l'évaluation environnementale est confrontée est celle de l'interprétation des multiples dispositions du projet de charte compte tenu de l'absence d'objectif précis. S'agissant d'une donnée d'entrée essentielle pour l'analyse des effets de la charte, l'Ae considère que cette clarification est un préalable nécessaire à la suite de l'analyse. Par défaut, l'Ae doit prendre en compte les hypothèses potentiellement les plus défavorables.

***L'Ae recommande, moyennant les clarifications recommandées au chapitre 1.2, de lever les contradictions et ambiguïtés du projet de charte susceptibles de conduire à des effets opposés sur l'environnement.***

## ***2.1 Analyse de l'état initial***

L'analyse de l'état initial de l'environnement est de bonne qualité et, le plus souvent, proportionnée aux enjeux. On peut regretter le manque de certaines informations ou données : elles sont le plus souvent disponibles dans les fascicules thématiques du diagnostic, sans être reprises par l'évaluation environnementale. L'Ae en extrait ci-dessous les informations les plus utiles pour la suite de son analyse.

Faisant suite aux premiers éléments repris dans la partie § 1.1 du présent avis, l'évaluation environnementale commence par relever que « *le caractère montagnard et cloisonné maintient le territoire à l'écart des grands réseaux de communication et des grandes aires urbanisées, ce qui constitue un handicap naturel. Cependant, ce cloisonnement a permis au territoire de préserver son environnement et de conserver son authenticité, ressource valorisable pour la promotion des produits locaux et l'économie touristique* ».

### **2.1.1 Eau**

L'eau est présente sous de nombreuses formes (névés – et même un glacier au fonctionnement atypique –, rivières, nappes, plans d'eau – lacs d'altitude, étangs, mares, tourbières) ; le réseau hydrographique est dense. Les cinq principaux cours d'eau sont, d'est en ouest, l'Ariège, la Lèze, l'Arize, le Volp et le Salat. De nombreux cours d'eau ne présentent pas d'écoulements permanents.

La qualité des masses d'eau est décrite<sup>6</sup>. La plupart sont en bon, voire très bon état ; seules deux masses d'eau souterraine font exception pour l'état chimique et l'état quantitatif en 2019, au droit des vallées de l'Ariège et du Salat, pour lesquelles sont retenus des « objectifs moins stricts » en 2027. Les eaux souterraines sont vulnérables aux pollutions. Seules deux cartes fournissent des informations sur les masses d'eau superficielle : quelques tronçons de cours d'eau apparaissent en état écologique moyen (dont l'Ariège en aval de Tarascon-sur-Ariège) ou en mauvais état chimique<sup>7</sup> (la Lèze dans son ensemble – pesticides – et l'Aston en amont de Tarascon-sur-Ariège – micropolluants industriels).

***L'Ae recommande de compléter et corriger les informations relatives à la qualité des masses d'eau.***

En revanche, la qualité de l'eau potable est déficiente (8 % de la population a été desservie par une eau non conforme pour les paramètres microbiologiques) et le département connaît un taux de non-

---

<sup>6</sup> Avec plusieurs confusions entre masses d'eau souterraines et superficielles

<sup>7</sup> Hors substances ubiquistes

conformité élevé (38 %) en matière d'assainissement. Les besoins en irrigation sont faibles. L'Ariège est dotée d'un grand nombre d'ouvrages hydroélectriques affectant la morphologie des cours d'eau correspondants. De nombreux cours d'eau sont classés<sup>8</sup> en liste 1 ou liste 2 au titre de l'article L. 214-17 du code de l'environnement en matière de continuité écologique ; leur carte est fournie.

***L'Ae recommande de préciser les cours d'eau sur lesquels la restauration de la continuité écologique est prioritaire.***

### 2.1.2 Biodiversité

Les espaces naturels couvrent 75 % du périmètre. Le territoire est peu couvert d'aires protégées, l'évaluation environnementale ne les évoque que de façon très succincte (par exemple, leurs surfaces et les espèces qui ont justifié leur désignation ne sont pas rappelées). Les informations concernant les sites Natura 2000<sup>9</sup> sont en revanche analysées de façon beaucoup plus approfondie dans l'évaluation des incidences sur ces sites. La quasi-totalité du territoire est inventoriée comme Znieff de type 1 ou 2<sup>10</sup>. Une réserve naturelle nationale souterraine est en projet.

L'évaluation environnementale mentionne 440 espèces de faune, dont 273 protégées et 148 espèces d'intérêt communautaire. Le territoire se caractérise par la présence de nombreuses espèces remarquables faisant l'objet de plans nationaux d'action : Bouquetin ibérique, Vautour fauve, Papillons de jour, chiroptères, Vautour percnoptère, Desman des Pyrénées, Ours brun, Lézard ocellé, Loutre d'Europe, Milan royal, Lézard des Pyrénées, pollinisateurs. Leurs zonages sont repris dans l'évaluation environnementale. D'autres espèces, endémiques, sont également importantes : Isard, Calotriton des Pyrénées, Lézard du Val d'Aran, Lézard d'Aurélio.

L'évaluation environnementale signale également une fonge et une bryoflore<sup>11</sup> importantes et diversifiées.

Le PNR des Pyrénées ariégeoises est dotée d'une trame verte et bleue élaborée à partir de 2012, décomposée en 10 sous-trames. Son actualisation a été engagée en 2020. 72 % du territoire est identifié comme réservoir de biodiversité ; les facteurs de discontinuité sont cités. Le territoire comporte de très nombreuses zones humides (4 000 pour une surface totale d'environ 4 000 ha). Les continuités sont qualifiées de « *majoritairement préservées, fonctionnelles et peu fragmentées* ».

---

<sup>8</sup> Liste 1 : cours d'eau où la construction de tout nouvel ouvrage obstacle à la continuité écologique est interdit ; liste 2 : cours d'eau sur lesquels il convient d'assurer ou de rétablir la libre circulation des poissons migrateurs et le transit des sédiments, dans les 5 ans qui suivent la publication de la liste des cours d'eau.

<sup>9</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 zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

<sup>10</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 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.

<sup>11</sup> Fonge : famille des champignons. Bryoflore : famille de plantes

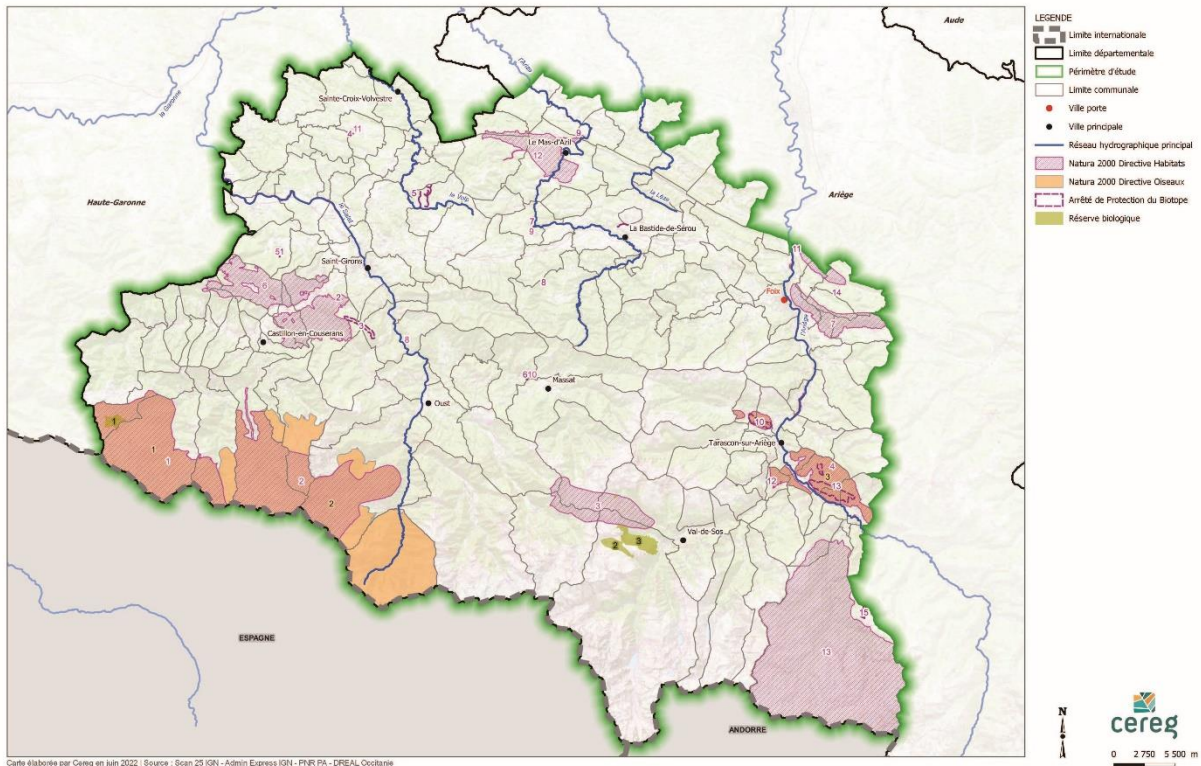


Figure 4 : zonages réglementaires du patrimoine naturel (source : évaluation environnementale)

Dans l'ensemble, les milieux naturels sont de bonne qualité mais sont principalement exposés à des déséquilibres entre espèces animales (espèces exotiques envahissantes, mammifères communs, etc...). L'Ours est mentionné comme la principale espèce en conflit avec les activités pastorales. La possible colonisation future par le Loup est également évoquée.

### 2.1.3 Forêt

Le patrimoine forestier est dominant sur l'ensemble du territoire<sup>12</sup> : le taux de boisement est de 57 % (31 % en France). Il résulte néanmoins principalement d'une évolution au fil de l'eau en lien avec la déprise agricole et la fermeture des milieux ouverts. Les forêts sont à 42 % publiques ; la propriété privée est très morcelée (2,72 ha / propriété). 40 % sont difficiles à exploiter, du fait de la topographie et aussi du défaut de desserte. Le stock de bois est composé d'environ 27,8 millions de m<sup>3</sup> (86 % de feuillus). Les prélèvements commercialisés sont de l'ordre de 86 000 m<sup>3</sup>/an. Le bois récolté est utilisé à 45 % pour l'énergie, à 28 % pour les scieries et à 27 % pour l'industrie. Son exploitation étant ancienne, on trouve sur le territoire l'ensemble des acteurs de la filière bois. Il a été indiqué au rapporteur qu'une nouvelle desserte serait créée en moyenne chaque année.

### 2.1.4 Sol et sous-sol

Le territoire est également très riche de son patrimoine géologique (250 sites dont 94 sites publics). Les milieux souterrains sont décrits comme très nombreux, très riches et très diversifiés, d'où le

<sup>12</sup> L'évaluation environnementale parle d'un territoire « extrêmement boisé ».

projet d'une réserve nationale souterraine et la mention de paysages souterrains. La faible proportion de terres arables est également un facteur de préservation de la qualité des sols.

Les informations concernant les activités extractives sont plus parcellaires. En 2012, sur 215 sites d'exploitation minière, 19 auraient été encore en activité, mais ils ne sont pas localisés. L'évaluation environnementale n'évoque pas les carrières ou autres extractions de matériaux. Le diagnostic correspondant indique juste que « *plusieurs projets de réouverture de carrières ont été en discussion et ont échoué* » – l'évaluation de la charte présente même l'opposition au projet de Bédeilhac comme un exemple de « réalisation » du PNR.

Onze sites sont recensés dans la base de données des sols pollués.

***L'Ae recommande de mentionner les sites d'exploitation de matériaux et de fournir des données minimales et récentes relatives à leur exploitation et à la consommation de matériaux.***

### 2.1.5 Patrimoine culturel et paysager

Le PNR a inventorié de nombreux types de patrimoine : archéologique, religieux notamment avec un des chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle, bâti menacé, variétés de typologies architecturales, agropastoral, patrimoine lié à l'eau... Les plus remarquables sont cartographiés.

Pour le patrimoine paysager, l'évaluation environnementale reprend une synthèse des onze unités paysagères. L'évaluation environnementale retient, en plus, les paysages souterrains et les paysages nocturnes, la charte abordant de façon originale les enjeux de pollution lumineuse (avec un diagnostic « ciel étoilé » et des actions visant à limiter l'éclairage public), mais aussi de quiétude. Selon l'évaluation environnementale, les points noirs sont peu nombreux (zones de dépôts de déchets, certaines activités, friches, affichages publicitaires), mais elle annonce qu'un travail reste à faire sur les communes d'extension.

***L'Ae recommande de compléter l'inventaire des points noirs paysagers sur les communes de l'extension du périmètre.***

### 2.1.6 Risques

La plupart des risques naturels sont très présents sur le territoire : inondation (crues torrentielles, inondations de plaine, ruissellements), incendie de forêt, mouvements de terrain (affaissements ou effondrements, chutes de blocs, glissements de terrains et coulées boueuses, retrait/gonflement des argiles). L'évaluation environnementale est trop succincte sur ce sujet, la description des risques naturels étant à peine plus développée dans le fascicule « eau ». Peu de plans de prévention des risques sont approuvés.

***L'Ae recommande de compléter la description de l'exposition du territoire du parc aux risques naturels.***

### 2.1.7 Environnement humain

La population est proche de 65 000 habitants. L'évaluation environnementale table sur une croissance de la population de 12 % d'ici à 2050, « *avec l'augmentation de l'attractivité et suite à la crise liée au coronavirus* ». Le Scot de la vallée de l'Ariège envisage même une croissance de la

population de 1,1 % par an. Les résidences principales ne représentent qu'environ 60 % des logements. 75 % des logements sont énergivores, 17 % sont très énergivores. Peu de logements existants sont réhabilités.

La consommation foncière représente 273 ha entre 2009 et 2018 (60 % pour le logement), dont 146 ha dans le Couserans. Elle est moindre et plus maîtrisée que dans le reste du département (793 ha). Les espaces naturels, y compris forestiers, représentent 77 % du territoire, les espaces agricoles 21 %.

Seulement 4 % du territoire sont des terres labourables, l'activité agricole étant très majoritairement orientée vers l'élevage. Selon l'évaluation environnementale, la production agricole est presque suffisante pour couvrir les besoins de la population en Ariège. Le principal défi est celui du renouvellement, tant pour s'adapter au changement climatique que pour répondre à une demande d'alimentation plus saine, et de la transmission des exploitations.

Les habitants sont très dépendants de leur véhicule personnel. La plus grande partie des déplacements se fait sur de courtes distances. Le dossier décrit les quelques services de transports en commun, en nombre limité et souffrant d'une forte irrégularité. Quatre des cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) proposent un service de transport à la demande. L'autostop est pratiqué sur le territoire. Une voie verte de 42 km traverse le territoire du parc d'est en ouest.

En termes d'énergie et de climat, 47 % de la production hydroélectrique locale couvre la consommation d'électricité totale du département. La consommation d'énergie est en hausse, pour le bâtiment et les transports, qui constituent environ la moitié des émissions de gaz à effet de serre. La biomasse est la principale source de production d'énergie renouvelable ; compte tenu de la sensibilité paysagère, la production éolienne est nulle. Le solaire photovoltaïque constitue dès lors, avec la biomasse, le principal potentiel pour le territoire du parc.

Selon le dossier, la situation sur le territoire d'étude en matière de déchets est problématique : le volume des déchets ménagers et assimilés est bien supérieur à la moyenne régionale (785 kg/hab/an au lieu de 555 kg/hab/an) ou nationale (582 kg/hab/an). Un tel écart n'est pas expliqué.

Le cadre de vie constitue un des principaux atouts du territoire. La pollution lumineuse est assez précisément caractérisée et qualifiée de faible. Le parc semble s'interroger sur la qualité de l'air, déplorant l'absence de station de mesure permanente sur le département. Même si elle est perçue *a priori* par les habitants comme bonne, le parc aurait intérêt à faire réaliser au moins une campagne permettant de la caractériser aux points potentiellement les plus exposés (proximité des axes routiers comme la RN20 Toulouse-Foix, fonds de vallée), au titre de son rôle d'acquisition de connaissance. Cette caractérisation apparaît en outre nécessaire si le bois énergie a vocation à être promu par la charte.

***L'Ae recommande de réaliser une campagne de mesures de la qualité de l'air à proximité de la RN20 et dans les fonds de vallée.***

### 2.1.8 Évolution probable du territoire

L'évaluation environnementale analyse la vulnérabilité du territoire au changement climatique. Elle en dresse un panorama lucide, extrait du plan d'adaptation au changement climatique du bassin Adour-Garonne pour 2050<sup>13</sup>. L'augmentation des températures, des situations extrêmes, la diminution du manteau neigeux, etc... devrait ainsi mettre sous tension la ressource en eau, les milieux aquatiques et leur biodiversité, affecter la structure des sols et les forêts, fragiliser certaines activités économiques et conduire à une évolution des activités touristiques. Le bassin versant du Salat est même identifié comme « *secteur vulnérable à la disponibilité en eau superficielle nécessitant des actions d'adaptations fortes* ». La production hydroélectrique devrait également baisser.

À bon escient, la conclusion de cette partie présente en parallèle la synthèse de l'état initial de l'environnement et le scénario tendanciel de façon détaillée. Le projet de charte se réfère à peine à un plan pourtant approuvé par le PNR en 2023 « Promouvoir l'adaptation au changement climatique », qui s'attache à assurer la cohérence des actions aux différentes échelles (massif, région, collectivités). Le contenu de la mesure 2.1.1 « S'adapter au changement climatique » n'y fait pas même référence.

## 2.2 Articulation avec les autres plans/programmes

Cette analyse est conduite de façon approfondie avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) d'Occitanie et avec le Scot de la vallée de l'Ariège. Elle est beaucoup plus succincte avec les autres plans et programmes.

### 2.2.1 Sraddet d'Occitanie

Selon l'article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales, les chartes des parcs naturels régionaux prennent en compte les objectifs du Sraddet et sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs mesures auxquelles ces règles sont opposables.

À tort, le projet de charte postule sans le démontrer que la charte respecte le Sraddet. Cette démonstration devrait figurer dans cette partie de l'évaluation environnementale. Or, l'analyse qu'elle présente ne s'intéresse qu'aux règles du Sraddet. Sur un plan purement formel, le projet de charte ne prend donc pas en compte les objectifs du Sraddet. Sur au moins deux sujets (réduction de l'artificialisation et production d'énergies renouvelables), la formulation des mesures de la charte ne correspond pas à ce que requièrent les règles du Sraddet et est beaucoup trop indéterminée pour apporter une telle démonstration :

- la règle de sobriété foncière du Sraddet requiert d'« engager pour chaque territoire, une trajectoire phasée de réduction du rythme de consommation des sols, aux horizons 2030, 2035 et 2040 ». Or, le projet de charte ne comporte aucune trajectoire de ce type et comporte, vis-à-vis des documents d'urbanisme, beaucoup de sous-dispositions générales sans portée spécifique par rapport aux objectifs et aux règles du Sraddet ;
- le Sraddet comporte des objectifs très précis en termes de développement de la production d'énergie renouvelable. La règle n°20 requiert d'« identifier les espaces susceptibles d'accueillir

<sup>13</sup> <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-31659-pacc-adour-garonne.pdf>



*des installations de production d'énergie renouvelable [...] et les inscrire dans les documents de planification* » ce que le projet de charte ne fait pas pour le territoire du Parc.

Dans le premier cas, les engagements demandés à la Région dans la mesure 3.4.1 semblent même inverser le rapport de compatibilité avec le Sraddet.

***L'Ae recommande de reprendre et compléter l'analyse de l'articulation du projet de charte avec le Sraddet Occitanie, en rappelant les objectifs à prendre en compte pour les mesures concernées et à décliner dans les dispositions de la charte les obligations, notamment de moyens, définies dans les règles du Sraddet.***

## 2.2.2 Les documents d'urbanisme

Comme le rappelle l'évaluation environnementale, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec le Sraddet d'Occitanie et avec la nouvelle charte du PNR.

### *Scot de la vallée de l'Ariège et autres documents d'urbanisme*

Ce Scot, approuvé en 2015, concerne 97 communes, dont 46 sont situées dans le périmètre du projet de charte. À ce stade, l'analyse identifie des « convergences », voire des « fortes convergences » entre les objectifs du projet d'aménagement et de développement durable du Scot et les mesures du projet de charte. Le plus souvent, cette convergence résulte de la portée limitée des dispositions du projet de charte. En cas de divergences, le Scot aura vocation à être révisé. Pour autant, deux divergences sont identifiées sur le développement du petit éolien et du solaire photovoltaïque, sans en tirer aucune conséquence. L'Ae discute de ce point dans la partie 3.

Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux de la communauté d'agglomération de Foix-Varilhes et de la communauté de communes de Tarascon sont en cours d'élaboration. Le projet de charte récapitule dans un tableau les 31 dispositions pertinentes à prendre en compte dans tous les documents d'urbanisme.

Un projet de Scot a été prescrit dans le Couserans en 2015 et ne connaît aucun début d'élaboration. 94 communes, soit les deux tiers des communes du futur périmètre sont donc concernées, dont 63 n'ont pas de document d'urbanisme, soit presque la moitié des communes du périmètre. De façon générale, les 31 dispositions susmentionnées concernent toutes les thématiques couvertes par la charte. La lecture des engagements des collectivités conduit à constater que pour de nombreux sujets importants, la charte n'aura donc aucune portée dans ces communes : par exemple, « *décliner la cartographie de la trame verte et bleue du PNR* », « *intégrer les enjeux de mobilité et transport* », « *préserver et valoriser les paysages remarquables et emblématiques de leurs abords* », « *protéger les secteurs de forêts anciennes et matures* » et, bien entendu, « *intégrer de manière effective et efficace l'adaptation au changement climatique dans les documents d'urbanisme et de planification* » et « *élaborer une stratégie territoriale de planification intercommunale fixant une trajectoire vers le zéro artificialisation nette (portée par les collectivités en lien avec le PNR et traduite dans les différents documents d'urbanisme)* ». Pour cette dernière disposition, l'État devrait, au titre de ses engagements dans le projet de charte, « *s'assurer de la cohérence de l'instruction des permis de construire, des permis d'aménager, etc... qu'il instruit et qu'il délivre avec la charte et dans les documents qui y sont annexés sur l'ensemble des communes du Parc (ayant des documents d'urbanisme ou étant au règlement national d'urbanisme)* ».

Interrogés lors de la visite du rapporteur, les vice-présidents du parc ont confirmé que plusieurs élus n'avaient toujours aucune intention de s'engager dans des démarches d'élaboration de documents d'urbanisme communaux ou intercommunal. L'objectif affiché par la charte que l'ensemble des collectivités du PNR soient couvertes par un document d'urbanisme intercommunal apparaît d'entrée incertain et fait donc courir le risque que de nombreuses dispositions de la charte ne soient jamais mises en œuvre sur la moitié de son territoire, l'État n'ayant pas vocation à se substituer systématiquement aux collectivités concernées pendant une telle durée. Ce point de blocage sera approfondi dans la partie § 3 du présent avis.

### 2.2.3 Autres plans et programmes

La charte du PNR doit être compatible avec trois autres plans ou schémas : les orientations nationales de la trame verte et bleue (ONTVB), le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Adour-Garonne.

L'évaluation environnementale ne détaille pas le raisonnement par sous-trame, mais la convergence est considérée comme « très forte », la charte reprenant les quatre enjeux des ONTVB et procédant à une déclinaison locale des lignes directrices pour la mise en œuvre de la TVB. La démonstration n'est pas développée pour le Sdage ; un projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux des bassins versants des Pyrénées ariégeoises est en cours de création – son périmètre couvre l'ensemble du parc. Elle ne l'est pas non plus pour le PGRI, le document n'en parlant quasiment pas ; seuls sont évoqués deux programmes d'action de prévention des inondations en cours d'élaboration (Salat-Volp et Val d'Ariège), un autre s'étant déroulé entre 2007 et 2016 sur la vallée du Lèze. Les risques de divergence du projet de charte avec le Sdage et le PGRI ne sont donc pas analysés.

L'évaluation environnementale aborde également rapidement le cas de la stratégie nationale pour la biodiversité et de la stratégie nationale pour les aires protégées 2021–2030. Elle n'analyse pas non plus l'articulation du projet de charte avec les plans nationaux d'action concernant certaines espèces (cf. supra). Dans tous les cas, cette analyse devrait relever des divergences fortes avec les objectifs de ces plans, tant en termes de surfaces de protection à atteindre : « À ce jour, 960 hectares sur le territoire du PNR bénéficie d'un classement en protection forte », ce qui est particulièrement faible pour un territoire de montagne peu habité et l'Ours est un tabou de la charte (voir § 3.5) : le plan national d'actions n'y est pas pris en compte.

***L'Ae recommande d'approfondir, dans l'évaluation environnementale, l'analyse des cohérences et divergences de la charte avec d'autres plans et programmes nationaux (Sdage, PGRI, SNB, SAP, plan national d'action Ours) et de la compléter pour assurer sa compatibilité.***

Les analyses de l'articulation avec d'autres plans et programmes régionaux et infrarégionaux restent superficielles ; l'État a en particulier relevé le peu de référence aux politiques de massif. Elles devraient pourtant fournir des objectifs quantifiés « à prendre en compte » pour plusieurs activités (exploitation de la forêt, production d'énergies renouvelables, lignes électriques, carrières) qui sont directement visées par des dispositions de la charte, ne serait-ce que pour apprécier si ces dispositions sont bien cohérentes avec les trajectoires correspondantes.

***L'Ae recommande d'explicitier et comparer les objectifs visés par la charte avec les trajectoires des plans et programmes relatifs à la forêt et au bois, aux carrières, etc.***

### ***2.3 Exposé des motifs conduisant au projet de charte et des solutions de substitution raisonnable***

En première analyse, l'évaluation environnementale compare les trois scénarios : « absence de charte », « maintien de la charte actuelle » et « projet de charte 2025–2040 ». La comparaison, uniquement qualitative, entre la charte actuelle et l'absence de charte conduit l'évaluation environnementale à constater une équivalence pour plusieurs thématiques (accueil de nouvelles populations, transmission des exploitations agricoles, mobilités, qualité de l'air avec une tendance à la dégradation pour ces deux dernières) et une situation meilleure pour toutes les autres : la charte actuelle améliorerait la situation pour dix thématiques et serait neutre pour huit autres.

Le postulat selon lequel la charte révisée améliorerait systématiquement la situation pour toutes les thématiques est peu cohérent avec son positionnement, dans l'évaluation environnementale, en amont de l'analyse des effets de la charte. Pour plusieurs thématiques, la charte ne comporte aucune disposition ou sous-disposition qui permette de s'en persuader (qualité de l'air et mobilités par exemple) ; l'indétermination du contenu des fiches actions ne permet pas d'apprécier leur effet ; dans quelques cas (développement des énergies renouvelables), les interdictions de la charte révisée apparaissent plus contraignantes que dans la charte actuelle, ce qui dément au moins l'affichage d'une supériorité de la charte révisée.

S'ensuit un exposé des motifs ayant conduit aux choix retenus, que ce soit pour tenir compte de l'évaluation de la première charte, de « l'ambition exprimée pour l'avenir des Pyrénées ariégeoises » qui semble relever du même type de postulat que la « portée de la charte » évoquée au § 1.2 ainsi que de la prise en compte des avis émis au cours du processus.

Sans revenir sur le bilan de la charte précédente, cet exposé dégage ainsi plusieurs ambitions qu'on peut interpréter pour partie comme des priorités nouvelles :

- l'encadrement de la publicité dans les secteurs de Foix et Tarascon ;
- la poursuite de la priorité accordée aux paysages dans tout le parc, et notamment dans le périmètre d'extension : résorption des points noirs, bonne intégration des infrastructures et des zones d'activités, prise en compte des « paysages nocturnes » et des « paysages sonores » ;
- l'importance de la traduction dans les documents d'urbanisme, tout en relevant qu' *« une attention particulière doit donc être portée à l'intercommunalité du Couserans qui n'est pas, au printemps 2022, couverte par un document d'urbanisme intercommunal et qui doit être épaulée dans la gestion de cette situation »* ;
- l'encadrement des énergies renouvelables. En réalité, il s'agit d'un cadre très contraignant, très critiqué par l'État et qui présente d'ores et déjà des divergences avec le Sradet et avec le Scot de la vallée de l'Ariège : il constitue d'ores et déjà une régression par rapport aux cadres existants. Les responsables du syndicat mixte, interrogés par le rapporteur, ont confirmé que c'était une intention assumée.

L'avis de l'État n'est que partiellement pris en compte :

- *« La priorisation des sous-dispositions est en cours de réalisation et sera transmise dans la prochaine version de la Charte accompagnée par la programmation triennale (2026–2028) »*. Plusieurs autres passages de l'avis critiquent l'indétermination de nombreuses dispositions ;

- le positionnement du parc dans les politiques de massif des Pyrénées a fait l'objet de quelques précisions ;
- le parc développe en quoi son plan d'adaptation est pris en compte dans le projet de charte. Néanmoins, il ne précise pas de quelle façon cette action d'adaptation a vocation à être plus précisément prise en compte dans les documents d'urbanisme ;
- des références à la sobriété énergétique ont été ajoutées à plusieurs endroits ;
- le projet de charte a été repris « *en profondeur* » pour mieux prendre en compte les plans nationaux d'actions de la plupart des espèces concernées. En particulier, la Gélinothe des bois fera l'objet d'un programme de restauration à l'échelle des Pyrénées centrales. En revanche, plusieurs passages relatifs à l'Ours, contraires aux objectifs de protection et aux objectifs du plan national d'actions ont été supprimés, sans pouvoir aller plus loin au regard d'un contexte départemental tendu ;
- aucune modification n'a été apportée pour augmenter significativement les surfaces d'aires protégées sur la durée de la charte, au-delà du contenu de l'annexe 7, descriptive, qui ne les évoque que comme « *un engagement de long terme pour constituer un réseau d'aires protégées renforcées* » ;
- le projet de charte renvoie la plupart des questions liées à l'eau à d'autres démarches (le projet de Sage, notamment<sup>14</sup>) ;
- alors que la note d'enjeux de l'État avait insisté sur la nécessité de renforcer significativement la protection des zones humides, le projet de charte renvoie sur ce point principalement à leur prise en compte dans les documents d'urbanisme, avec les limites déjà développées concernant le Couserans.

Cette partie respecte donc de fait l'obligation de moyens prescrit par la réglementation et permet d'illustrer les choix du projet de charte. Son texte permet en outre de comprendre de quelle façon l'environnement a été pris en compte. Dans de nombreux cas, il ne permet pas de comprendre la portée effective des engagements de la charte.

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

Un tableau fournit, pour chaque mesure, une appréciation de ses effets pour toutes les thématiques environnementales. Si l'ensemble est évalué comme apportant des effets globalement très positifs sur l'environnement, l'évaluation recense les mesures susceptibles de présenter des effets potentiellement négatifs ou des effets négatifs : c'est le cas notamment des mesures 1.3.1 « *Organiser le territoire pour l'accueil de nouveaux habitants et les porteurs de projets* », 2.1.2 « *Devenir un territoire à énergie positive* » et plus ponctuellement 1.3.2 « *S'ériger en territoire générateur de bonne santé* », 3.4.1 « *Développer un urbanisme économe de l'espace, durable et adapté au climat de demain* », 3.4.2 « *Donner aux élus la capacité de maîtriser l'évolution du foncier agricole* » et 3.4.3 « *Définir localement la répartition souhaitée entre les milieux ouverts et les milieux fermés* ». La synthèse des effets par thématique environnementale inclut, à tort pour une évaluation environnementale, toutes les thématiques non environnementales.

<sup>14</sup> « *La charte 2025-2040 a avant tout vocation à être un catalyseur pour la mise en oeuvre [du Sage], déclinée et adaptée aux particularités des bassins versants et des masses d'eau du PNR. Dans ce cadre, le syndicat mixte du PNR a vocation à être opérateur du programme d'action du Sage* ».

Pour complète et approfondie qu'elle soit, toute la méthode souffre du biais signalé dans la partie § 1.2 en termes d'indétermination des dispositions du projet de charte.

Par exemple, qualifier de « très fort » l'effet de la mesure 2.1.2 « *Devenir un territoire à énergie positive* » pour les consommations et productions énergétiques et pour les émissions de gaz à effet de serre est plus un postulat de principe qu'une analyse réaliste des effets de la mesure au regard de son contenu. En dépit des contraintes de la mesure, en particulier vis-à-vis de l'agrovoltaïsme, l'analyse repère un effet négatif vis-à-vis de l'agriculture, alors même que la « portée de la charte » comporte trois conditions, protectrices de l'agriculture au détriment de la production photovoltaïque. L'exemple du bois énergie, promu par la charte, devrait conduire à une évaluation plus prudente pour ce qui concerne la qualité de l'air, en l'absence d'état initial et d'identification plus fine des secteurs exposés.

En l'état de la rédaction de la mesure 2.3.2 « *Soutenir et faire émerger des filières économiques rémunératrices et écologiques* » et des positions de nombreux élus du parc et, plus largement, du département, le maintien du pastoralisme et des pratiques de transhumance, « *au cœur de la stratégie du PNR* » ne sauraient être considérées comme sans effet négatif sur la biodiversité, sans aborder ouvertement la question de la cohabitation avec l'Ours brun.

Non seulement, les conclusions sont donc sujettes à caution, mais l'analyse ne permet pas de recenser finement les risques d'effets négatifs et les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation éventuellement nécessaires. En outre, compte tenu du premier point du préambule de ce chapitre, il serait nécessaire de commencer par évaluer les effets du changement climatique pour chaque domaine environnemental puis de déterminer si les mesures de la charte sont suffisantes pour que l'environnement à l'horizon 2040 ne soit pas dégradé. Cette approche est particulièrement importante pour toutes les questions liées à l'eau.

De façon logique et cohérente, l'évaluation ne prévoit aucune « mesure complémentaire d'évitement, de réduction ou de compensation des potentiels effets négatifs de la mise en œuvre de la charte du PNR des Pyrénées ariégeoises ».

***L'Ae recommande de reprendre l'évaluation des incidences notables des mesures du projet de charte sur l'environnement, par rapport au scénario de référence qui intègre les conséquences du changement climatique et sur la base d'une qualification réaliste de leurs effets.***

## ***2.5 Évaluation des incidences Natura 2000***

L'évaluation des incidences sur le réseau Natura 2000 est conduite de façon un peu différente : une première analyse identifie les enjeux de chaque site pour chacune des espèces concernées. Par exemple, six ZSC contribuent à la préservation des landes sèches européennes ; la plupart des sites contribue à la préservation des chauves-souris ; les trois ZPS contribuent à la préservation de la plupart des groupes d'espèces d'oiseaux (rapaces dont le Grand-duc d'Europe, Grand tétras).

Un tableau récapitule le niveau de chaque pression pour chaque site. Par exemple, la ZPS « Quies calcaires de Tarascon-sur-Ariège et grotte de la Petite Caugno » est exposée à une pression élevée de pratiques sportives (alpinisme, escalade, spéléologie), d'incendies et d'« autres intrusions et perturbations humaines ».

L'évaluation excipe alors de l'une des nombreuses dispositions ou sous-dispositions de la charte pour considérer que l'effet de la charte lui sera favorable et ne portera pas d'atteinte significative négative aux différents sites Natura 2000. La conclusion se heurte une nouvelle fois à leur indétermination et à la précision insuffisante de l'analyse.

***L'Ae recommande de reprendre l'évaluation des incidences notables des dispositions du projet de charte sur les sites Natura 2000, par rapport au scénario de référence qui intègre les conséquences du changement climatique et sur la base d'une qualification réaliste de leurs effets.***

## ***2.6 Suivi de la charte***

Deux types d'indicateurs figurent dans le dossier :

- des indicateurs affectés à certaines dispositions : la mesure 1.1.1 « Améliorer et diffuser la connaissance » n'en comporte pas ; en revanche, la mesure 2.1.2 déjà citée comporte deux indicateurs « de territoire »<sup>15</sup> et trois indicateurs « d'évaluation de mise en œuvre de la charte »<sup>16</sup>. Ces indicateurs sont le plus souvent pertinents mais font défaut pour de nombreuses dispositions ;
- seize indicateurs de l'évaluation environnementale, entre « indicateurs de contexte » (conditions climatiques, démographie, état des masses d'eau), « indicateurs permettant l'appréciation des effets probables positifs du projet de charte » et « indicateurs permettant l'appréciation des effets probables indicatifs du projet de charte ». Les indicateurs de la deuxième liste constituent un bon choix de priorités (artificialisation, occupation des sols, surface forestière, part modale de la voiture individuelle, nombre de restauration de corridors écologiques...). Seulement deux indicateurs sur quatre de la troisième liste traitent d'enjeux environnementaux (volumes d'eau prélevés, suivi quantitatif des installations d'énergies renouvelables et suivi qualitatif des avis du syndicat mixte).

Il est frappant de constater qu'aucun indicateur ne concerne la biodiversité. Même, le fait de considérer l'indicateur de l'état des masses d'eau comme un indicateur de contexte trahit le retrait du parc de cet enjeu pourtant majeur<sup>17</sup>.

Même s'ils sont souvent pertinents, aucun des indicateurs n'est doté d'une valeur initiale ou d'une valeur cible à l'échéance de la charte, ce qui conforte l'indétermination sur les objectifs poursuivis.

En l'absence de mesure d'évitement, de réduction ou de compensation, ce dispositif ne comporte aucun suivi de telles mesures.

***L'Ae recommande :***

- ***de compléter chaque mesure d'indicateurs pertinents ;***
- ***de compléter le dispositif de suivi de la charte par des indicateurs pour tous les enjeux environnementaux pertinents ;***

---

<sup>15</sup> « Évolution des consommations d'énergies renouvelables en fonction de la trajectoire TEPOS », « Évolution des productions d'énergies renouvelables en fonction de la trajectoire TEPOS »

<sup>16</sup> Part des communes engagées dans des démarches de maîtrise de l'énergie, suivi quantitatif des installations d'énergies renouvelables et suivi qualitatif des avis du syndicat mixte, nombre de projets impactants accompagnés pour l'intégration des enjeux paysagers

<sup>17</sup> La mesure 3.3.1 comporte en revanche des indicateurs pertinents : « état des masses d'eau », « surface des zones humides inventoriées », « part des captages protégés », « superficies de zones humides protégées », « part des stations d'épuration conformes », « volumes d'eau prélevés ».

- *de doter chaque indicateur de valeurs dans l'état initial, dans le scénario de référence tenant compte du changement climatique et de valeurs cibles.*

## **2.7 Résumé non technique**

Le résumé non technique est d'une taille raisonnable (29 pages). Il fait le choix judicieux de reprendre l'analyse du scénario tendanciel, ce qui permet de présenter un diagnostic solide des enjeux. Mais, en ne reprenant que l'armature du projet de charte, sans plus d'information sur les mesures, dispositions et sous-dispositions, il ne donne aucune indication sur les priorités du parc, accentuant l'impression d'un sommaire avec un contenu indéterminé, sans objectif bien identifié.

*L'Ae recommande de compléter le résumé non technique pour faire ressortir les objectifs les plus importants et les actions prioritaires de la charte.*

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

Le PNR a pour caractéristique centrale d'être un territoire en reconquête démographique et économique, dans un environnement globalement en bon état : cette préoccupation est structurante pour le projet de charte, puisqu'elle motive la plupart des mesures de ses axes 1 et 2. La création et le maintien de ces activités économiques (agriculture, pastoralisme, tourisme) sont importantes pour l'entretien du territoire, la déprise ayant eu tendance à conduire à la fermeture des milieux naturels.

La seconde priorité du parc est, ensuite, de veiller au bon équilibre entre les activités humaines et les différentes « ressources » ainsi qu'entre les « ressources » entre elles. Le projet de charte fournit des outils, sans choisir de direction bien claire. Dans ce contexte, la réintroduction de l'Ours brun est perçue comme un facteur de déséquilibre, auquel le projet de charte ne répond pas.

Mais, pour l'Ae, la plus grande source de déséquilibre est certainement le changement climatique. Si le Parc s'est récemment mobilisé sur cette question, cette impulsion semble encore traduite de façon insuffisamment nette dans le projet de charte.

### **3.1 Portage et gouvernance du PNR**

La communauté de communes Couserans-Pyrénées, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2017, est intégralement incluse dans le parc et constitue 70 % de sa surface et de sa population. Elle s'est dotée en 2016, pour dix ans, d'un projet d'équilibre territorial et rural du Couserans. Les actions du PNR, essentiellement celles du syndicat mixte, bénéficient donc largement à cette intercommunalité.

Il ne ressort pas de la lecture du dossier, ni des entretiens du rapporteur au cours de sa visite, que ce soit réciproque : le parc en tant que tel n'apparaît pas comme une priorité des élus du Couserans et la temporisation sur les documents d'urbanisme ne peut que conduire à douter de la portée réelle des nombreux engagements qui reposent sur les communes et les intercommunalités.

Vu sous un autre angle, le fait que le territoire du parc constitue une proportion très importante, sans équivalent dans d'autres PNR, du département de l'Ariège constitue un autre défi pour la gouvernance du parc, d'autant plus que le Département s'oppose à la réintroduction et à l'augmentation de la population d'Ours brun. Le président du PNR et la présidente du Département

ont signé le 2 août 2022 une convention de partenariat, dont l'objectif est, pour les années 2022 à 2025, de « *poser un cadre d'orientation des actions du syndicat mixte que le Conseil départemental souhaite lui voir mises en œuvre* » en contrepartie de son appui financier et, en particulier, pour le contenu de la charte. Elle fixe ainsi des « lignes rouges » : les points de la note d'enjeux de l'État relevant ceux de la conservation de l'Ours brun et de l'extension du périmètre des aires protégées sous protection forte sont présentés dans cette convention comme « inacceptables ».

L'intégration dans le périmètre du parc de communes et d'intercommunalités importantes doit conduire à rééquilibrer les relations entre le PNR et les autres collectivités et à redéfinir les équilibres politiques, thématiques et territoriaux. Cette responsabilité incombera particulièrement à son président<sup>18</sup>.

### ***3.2 Le niveau d'ambition de la charte et les leviers et moyens pour la mettre en œuvre***

L'évaluation de la charte permet d'apprécier les avancées permises grâce au PNR, tout particulièrement en termes de paysage et de biodiversité. Même si ce n'est pas son rôle premier, l'appui du PNR au développement du territoire a connu également de nombreuses traductions concrètes.

Dès lors, l'indétermination des mesures de la charte, qu'on pourrait interpréter au mieux comme une prudence du positionnement du PNR vis-à-vis des autres acteurs du territoire, ne définit pas clairement une ambition à quinze ans, par exemple ciblant des enjeux prioritaires, orientant l'évolution des moyens (autre que pour couvrir les nouvelles communes du périmètre) ou encore exploitant au mieux ses points forts. La recommandation du chapitre § 1.2 apparaît donc comme une condition nécessaire pour clarifier cette ambition.

La contrepartie de ce foisonnement est que la charte s'est dotée de nombreux leviers pour agir « dans le bon sens », sauf pour quelques sujets (voir ci-après). L'Ae salue les sous-dispositions qui visent un objectif précis (création de la réserve naturelle nationale souterraine et de la réserve de biosphère de l'Unesco transfrontière, objectifs de réhabilitation ou de restauration des paysages, des milieux naturels, etc., mesurer et améliorer la qualité de l'air, mettre en place une restauration hors domicile collective avec 100 % de produits bio et locaux, développement de filières laitières locales, etc.).

### ***3.3 Le changement climatique***

#### **3.3.1 L'atténuation**

##### ***La sobriété et réduction des émissions de gaz à effet de serre***

Les actions de sobriété énergétique figurent dans les mesures 2.1.2 « *Devenir un territoire à énergie positive* » et 2.1.3 « *Déployer une offre de solutions de mobilité décarbonée* » du projet de charte. La trajectoire du « territoire à énergie positive 2050 » serait la suivante (source : projet de charte) – elle est pour l'instant partielle à 2040 :

---

<sup>18</sup> Absent au cours de la visite lors de l'instruction du présent avis



Consommation totale (GWh)	2017	2025	2031	2037	2040
Résidentiel	716	647	600	551	528
Tertiaire	171	155	144	132	126
Industrie	385	348	323	296	284
Agriculture	28	25	23	21	20
Transport routier	465	421	390	359	343
<b>TOTAL</b>	<b>1765</b>	<b>1596</b>	<b>1480</b>	<b>1360</b>	<b>1301</b>
<b>Ecart</b>		<b>-10%</b>	<b>-16%</b>	<b>-23%</b>	<b>-26%</b>

Les actions prévues dans le volet « sobriété énergétique » de la mesure 2.1.2 et la mesure 2.1.3. ne couvrent pas tous les secteurs et apparaissent générales et peu incitatives. Par exemple, pour le logement, il conviendrait de mieux cibler les logements les plus énergivores et de contribuer au développement de compétences en matière de rénovation des bâtiments et d'aides à la rénovation. Alors que le principal « déficit énergétique » est que 50 % des émissions de gaz à effet de serre incombent au domaine des transports et à la voiture individuelle, les actions de la mesure 2.1.3 abordent des alternatives très générales, sans réflexion mieux ciblée sur le développement de la mobilité électrique, que ce soit par la mise en place de bornes ou par la location partagée de véhicules acquis par des petites communes, à l'image des expérimentations conduites dans les départements voisins de l'Aude (Villeroque-Termenès) et des Pyrénées-Orientales (Prugnanes).

*L'Ae recommande de crédibiliser les objectifs ambitieux de sobriété énergétique par la définition d'actions ciblées sur les émetteurs les plus importants.*

#### La production d'énergies renouvelables

La trajectoire de développement des énergies renouvelables du projet de charte serait la suivante :

Production ENR (GWh)	2017	2025	2031	2037	2040
Hydroélectricité	1025	1027	1028	1029	1030
Photovoltaïque	8	37	57	78	88
Solaire thermique	0	18	31	44	50
Bois énergie	513	540	559	579	588
Méthanisation	0	30	51	72	82
Géothermie	0	2	3	4	5
<b>TOTAL production</b>	<b>1546</b>	<b>1653</b>	<b>1728</b>	<b>1806</b>	<b>1843</b>
<b>Écart</b>		<b>7%</b>	<b>12%</b>	<b>17%</b>	<b>19%</b>
<b>Taux de couverture (prod/conso ENR)</b>	<b>88%</b>	<b>104%</b>	<b>117%</b>	<b>133%</b>	<b>142%</b>

Dans la « portée de la charte », il est indiqué que « *l'implantation de nouveaux équipements hydroélectriques sur les parties de cours d'eau résiduelles et non aménagées est considérée comme incompatible avec les objectifs de protection de la biodiversité des cours d'eau* » ; « *une attention particulière est accordée au renouvellement des concessions hydroélectriques et au maintien de la qualité des milieux et du multi-usage de l'eau* ». L'objectif, même modeste, affiché pour l'hydroélectricité apparaît peu compatible avec l'évolution climatique et les besoins d'ores et déjà identifiés pour le soutien d'étiage et avec le rétablissement de la continuité des cours d'eau en liste 2.

La progression du bois énergie paraît raisonnable et cohérente avec le développement maîtrisé voulu par la charte.

L'éolien est absent du tableau : la charte l'exclut par principe pour des raisons paysagères. L'État signalait pourtant que les travaux réalisés par la DREAL Occitanie avaient identifié un potentiel sur le nord-ouest du territoire du parc, le plus éloigné des zones de montagne.

Par les contraintes qu'elles prévoient, les dispositions de la charte sur le photovoltaïque apparaissent en revanche manifestement contradictoires avec la multiplication par 11 entre 2017 et 2040 : le développement prioritaire sur les zones artificialisées sera très limité, que ce soit du fait de la faiblesse de ces surfaces ou de contraintes légitimes de préservation du caractère du bâti ; rares sont les sites dégradés qui pourront être équipés. La « portée de la charte » édicte une multitude de restrictions pour les parcs nouveaux, le photovoltaïque flottant<sup>19</sup>, l'agrivoltaïsme... L'État a relevé que ces restrictions seraient antinomiques avec la loi d'accélération des énergies renouvelables et que le parc (et chacune des communes) a vocation à identifier des espaces potentiels pour l'accueil des énergies renouvelables comme le requiert également le Srdet, ce qu'il ne fait pas à ce stade. Les réponses apportées par le parc restent trop imprécises : sur le plan du parc, toutes les communes sont dotées d'un pictogramme « commune à accompagner dans l'identification des zones d'accélération des énergies renouvelables ».

Le maintien en l'état du cadre défini dans la « portée de la charte » rend les objectifs de production d'énergie renouvelable inatteignables.

***L'Ae recommande de clarifier la portée de la charte et son articulation avec la mesure 2.1.2 et de définir des dispositions compatibles avec les objectifs de développement de la trajectoire prévue sur la période 2025-2040.***

### 3.3.2 L'adaptation au changement climatique

L'adaptation au changement climatique est abordée de multiples façons : c'est tout d'abord un défi, c'est ensuite la première mesure (2.1.1) de l'axe 2 et de l'orientation 2.1. C'est une des rares mesures phares et transversales à la fois. Comme indiqué plus haut, c'est un thème qui a fait l'objet d'un plan récent, sans que la charte n'y fasse une référence explicite. Il est par conséquent difficile de dégager de toutes ces approches une cohérence d'ensemble et des priorités. L'évolution des conditions climatiques est le premier indicateur d'état de la mesure et fait l'objet d'une traduction dans le plan du parc (déplacement de la ligne de température moyenne annuelle de 10°C). Des zones de risques naturels y sont représentées : en l'absence d'indication, on suppose qu'il s'agit de la cartographie des risques actuels sans projection de leur évolution à 2040. Le seul indicateur de résultat est le flux de captage annuel de carbone par les forêts, en tonne équivalent CO<sub>2</sub> (sans valeur initiale et sans cible). Les autres indicateurs ne traitent pas spécifiquement d'adaptation<sup>20</sup>.

Selon sa logique transversale (qui se traduit par une explicitation du lien de chaque mesure avec le changement climatique), cette mesure devrait identifier des objectifs concrets, par exemple en termes de renforcement des puits de carbone, de gestion quantitative de la ressource en eau et de

<sup>19</sup> « De manière générale, les parcs photovoltaïques flottants n'ont pas vocation à être implantés sur les lacs et les étangs sur l'ensemble du territoire. Leur implantation est considérée comme étant incompatible avec les objectifs de préservation de la biodiversité et des paysages identitaires des Pyrénées ariégeoises ».

<sup>20</sup> « Part des communes engagées dans des mesures de maîtrise de l'énergie », « nombre de km dédiés aux mobilités douces » (mesures d'atténuation), « nombre d'animations réalisées auprès du grand public par le syndicat mixte et ses partenaires »

connaissance et de prévention des risques naturels, qui pourraient servir de référence dans toutes les autres mesures, en s'appuyant le cas échéant sur les actions retenues dans le plan d'adaptation du parc.

*L'Ae recommande de définir des objectifs concrets d'adaptation du parc au changement climatique (gestion des puits de carbone, de la ressource en eau, des risques naturels) et des indicateurs associés, à traduire dans les autres mesures et à renforcer la cohérence de l'ensemble des mesures et des dispositions de la charte avec son plan d'adaptation.*

### **3.4 L'eau et les milieux aquatiques**

Alors que l'état des masses d'eau est dans l'ensemble bon à très bon, le territoire connaît quelques situations anormales, auxquelles le projet de charte n'apporte aucune réponse alors qu'il comporte une mesure dédiée à l'eau (3.3.1). Bien que ces situations soient bien identifiées et localisées (non-conformité de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement, rétablissement de la continuité écologique de certains cours d'eau), la mesure comporte trois dispositions générales, déclinées chacune par huit actions, suivies de 28 sous-dispositions, toutes aussi générales les unes que les autres.

Pour la protection des zones humides, à considérer comme prioritaire au regard de leur nombre et leur surface, l'échange avec le syndicat mixte a confirmé la priorité de prendre en compte les zones humides dans les documents d'urbanisme, le PNR ayant vocation à alimenter les porter à connaissance, ce qui suppose de compléter leur caractérisation. Cette action n'est pas formulée ainsi dans cette la liste des actions et sous-actions et sa portée est limitée par le faible nombre de documents d'urbanisme sur le territoire du PNR.

*L'Ae recommande de cibler les actions pour :*

- *traiter les non-conformités dans l'approvisionnement en eau potable et dans l'assainissement,*
- *comme pour les autres « points noirs », cartographier les continuités des cours d'eau à restaurer,*
- *caractériser les zones humides, fournir leur cartographie pour le Sage des vallées ariégeoises et les prendre en compte dans les documents et décisions d'urbanisme.*

### **3.5 La biodiversité. Le cas particulier de l'Ours brun**

La préservation de la biodiversité a mobilisé des moyens importants du parc depuis sa création, avec des résultats probants. Pourtant, elle ne ressort quasiment jamais comme un objectif prioritaire de la charte, en dépit de la note d'enjeux et de l'avis de l'État. On comprend ainsi l'avis défavorable du Conseil national de protection de la nature (CNPN) qui porte ses critiques sur un ensemble de carences et notamment :

- l'incompatibilité de la charte avec les politiques nationales relatives aux grands prédateurs,
- l'absence de présentation structurée d'une approche stratégique sur les espèces et les habitats dans la charte,
- l'insuffisance d'aires potentielles à protéger comme contribution à la stratégie nationale,
- comme pour les autres thèmes, l'absence de valeur initiale et de valeur cible pour les indicateurs,
- quelques précisions sur des sujets importants : pression touristique sur les milieux aquatiques, défaut de cartographie des points noirs paysagers, etc.

Contrairement à l'avis de l'État, le dossier ne précise pas de quelle façon le projet de charte a tenu compte de ces critiques – mais certaines réponses à l'avis de l'État y répondent indirectement. Le contenu de la convention entre le PNR et le Département semble même contradictoire avec l'objectif de renforcement de la biodiversité.

***L'Ae recommande de définir une stratégie explicite en faveur de la biodiversité, qui doit notamment inclure une extension significative des aires protégées au regard de leur faible proportion à l'heure actuelle et des objectifs fixés dans la stratégie nationale.***

Selon l'annexe 6 du projet de charte, « le PNR concentre la plus grande partie de la population pyrénéenne, et donc française, d'ours ». Le [plan national d'action adopté en 2018](#) fournit toutes les informations pertinentes le concernant. La « portée de la charte » comportait une mention dont l'État avait demandé la suppression, ce qui a été fait. Il ne reste plus comme mention, dans l'annexe 6, que : « Les conditions nécessaires ne sont actuellement pas réunies pour la définition d'un rôle actif du syndicat mixte dans le sujet de l'ours ». L'instruction de l'avis de l'Ae intervient dans un contexte particulièrement sensible<sup>21</sup>.

L'Ae doit relever que, indépendamment de la conformité à la réglementation demandée par l'État et le CNPN, le PNR ne tire pas profit de sa situation unique en France pour au moins envisager de faire de l'Ours une opportunité, notamment sur un plan économique et touristique, et pour le considérer comme une « ressource rare » en cohérence avec l'approche de la charte. L'impossibilité même d'aborder cette question par principe fragilise de fait sa clé de voûte selon laquelle « la responsabilité des acteurs territoriaux pour chacune de ses ressources se formule de la même manière : préserver, valoriser, contrôler, développer la ressource, voire inventer ou participer à l'invention de ressources nouvelles ».

Une médiation apparaît urgente pour ne pas laisser le PNR dans l'impasse, seul face à cette contradiction manifeste.

***L'Ae recommande de confier une médiation sur l'avenir de l'Ours brun dans le territoire du PNR, indépendante de toutes les parties en présence (État, Département, autres collectivités, acteurs économiques et de la société civile).***

### **3.6 Conclusion**

La charte du PNR des Pyrénées ariégeoises est paradoxale. Alors que son territoire est encore remarquablement préservé et que son syndicat mixte a démontré son utilité depuis sa création, le projet de charte n'aborde pas frontalement des sujets clés pour le territoire et semble cantonner le rôle du syndicat mixte à un catalogue de services, sans définir des objectifs concrets qui pourraient valoriser la forte attractivité paysagère et environnementale du parc. La charte porte une ambition de cohérence et d'équilibre entre un besoin de développement économique, particulièrement compréhensible pour un territoire en déprise, et la préservation de son cadre de vie. Cette ambition ne semble pas partagée par plusieurs acteurs du territoire, ce qui empêche la charte de définir une stratégie plus explicite.

---

<sup>21</sup> Voir

. [article dans le journal du Département](#) : « Voyage dans le Trentin : la Présidente du Département communique »

. [article du Monde du 10 juillet 2024](#) : effarouchement d'un ours considéré « à problèmes » car « trop familier »

Pour l'Ae, la révision de la charte doit être le moment clé pour affirmer le portage politique d'un parc naturel régional à l'échelle de l'ensemble de son territoire. L'engagement effectif des communes du Couserans et du Département en ce sens devrait conditionner le renouvellement de son label, tandis que la restauration d'un dialogue concernant l'Ours brun paraît nécessaire.

## Annexe I

### Architecture du projet de charte (Source : évaluation environnementale)

<b>Ambition 1 - Le capital humain, clé de voûte du territoire</b>		Mesure phare
Orientation	Mesure	
1.1 - Mettre la connaissance au cœur des réflexions et des actions collectives	1.1.1 Accroître et diffuser la connaissance	
	1.1.2 Développer les échanges avec les habitants	
	1.1.3 <b>Faire ensemble</b>	X
1.2 - Développer l'éducation, la formation et la professionnalisation	1.2.1 Eduquer, former et professionnaliser	
	1.2.2 <b>Reconnaître les jeunes comme décideurs de demain</b>	X
1.3 - Conforter l'attractivité des Pyrénées Ariégeoises	1.3.1 Organiser le territoire pour l'accueil de nouveaux habitants et les porteurs de projets	
	1.3.2 <b>S'ériger en territoire générateur de bonne santé</b>	X
	1.3.3 Préserver et valoriser le patrimoine des Pyrénées Ariégeoises	
<b>Ambition 2 - Les Pyrénées Ariégeoises au cœur des enjeux du XXIe siècle</b>		Mesure phare
Orientation	Mesure	
2.1 - Répondre au défi du changement climatique	2.1.1 <b>S'adapter au changement climatique</b>	X
	2.1.2 <b>Devenir un territoire à énergie positive</b>	X
	2.1.3 <b>Déployer une offre de solutions de mobilité décarbonée</b>	X
2.2 - Déployer une coopération intégrée et portée par les habitants	2.2.1 Organiser la coopération de proximité	
	2.2.2 <b>Structurer les coopérations transfrontalières et internationales</b>	X
2.3 - Instaurer et soutenir un modèle économique durable, sobre et solidaire	2.3.1 Bâtir et animer une démarche territoriale d'économie circulaire	
	2.3.2 <b>Soutenir et faire émerger des filières économiques rémunératrices et écologiques</b>	X
	2.3.3 <b>Garantir à tous un accès à une alimentation locale, de saison et bio ou de bonne qualité environnementale</b>	X
<b>Ambition 3 - Un territoire responsable de ses ressources</b>		Mesure phare
Orientation	Mesure	
3.1 - Confirmer les paysages comme atout principal des Pyrénées Ariégeoises	3.1.1 <b>Maintenir et renforcer la qualité des paysages</b>	X
	3.1.2 Favoriser les formes architecturales adaptées au contexte local et au changement climatique	
3.2 - Stopper l'érosion de la biodiversité	3.2.1 <b>Développer une stratégie conservatoire autour d'un réseau de sites naturels ou d'espèces à enjeux</b>	X
	3.2.2 Accompagner les projets et les activités pour une meilleure prise en compte et une valorisation de la biodiversité	
	3.2.3 Assurer les continuités écologiques et le fonctionnement des paysages et des écosystèmes dans un contexte de changement climatique	
3.3 - Garantir une ressource en eau de qualité tout en maîtrisant ses usages et sa gestion	3.3.1 <b>Garantir une ressource en eau (milieux aquatiques et milieux humides) de qualité tout en maîtrisant ses usages et sa gestion</b>	X
3.4 - Garantir un usage économe et équilibré de l'espace	3.4.1 <b>Développer un urbanisme économe de l'espace, durable et adapté au climat de demain</b>	X
	3.4.2 Donner aux élus la capacité de maîtriser l'évolution du foncier agricole	
	3.4.3 Définir localement la répartition souhaitée entre les milieux ouverts et milieux fermés	
	3.4.4 Organiser l'accès et la fréquentation des espaces naturels et des sites remarquables	
3.5 - Organiser la production de valeur ajoutée dans une approche multifonctionnelle de la forêt	3.5.1 Préserver la biodiversité forestière et lui permettre de se développer pour accroître la résilience face au changement climatique	
	3.5.2 Structurer une filière bois locale démondialisée sur laquelle le territoire a prise	
	3.5.3 Prendre en compte les enjeux carbone et paysage dans la gestion de la ressource forestière	

## Annexe II

**Tableau 3 : Liste des objectifs de qualité paysagère du PNR des Pyrénées Ariégeoises.**

1	Préserver et valoriser les paysages remarquables et emblématiques et leurs abords
2	Préserver et valoriser les espaces naturels d'intérêt écologique et sensibles
3	Préserver et valoriser les sites archéologiques et les édifices patrimoniaux (grottes ornées, sites miniers...)
4	Préserver les lignes de forces et les horizons structurants des Pyrénées Ariégeoises
5	Conserver et mettre en valeur les structures et les motifs paysagers caractéristiques qui contribuent à l'identité de chaque unité (terrasses, murets, rigoles, haies, bosquets, mares, alignements d'arbres, vergers ...)
6	Maintenir et mettre en valeur les points de vue et les perspectives remarquables (cônes visuels)
7	Améliorer l'image du territoire aux portes du PNR et depuis les principaux axes de découverte (routes principales, "routes-paysages", GR, voie verte, ...)
8	Poursuivre la mise en valeur des patrimoines (naturels, bâtis et paysagers) spécifiques à chaque unité
9	Maintenir des espaces ouverts en fond de vallées, en périphérie des villages de versant
10	Agir pour la conservation des prairies permanentes (pâtures, prairies de fauche, pelouses) et du bocage
11	Favoriser la reconquête pastorale et/ou agricole des versants en s'appuyant sur l'attractivité des villages
12	Soutenir les pratiques agropastorales qui entretiennent les motifs paysagers et milieux caractéristiques (landes et pelouses sèches, prairies humides, prairies de fauche et pâturées, mares, bocage montagnard, estives)
13	Définir les équilibres souhaitables entre espaces boisés et espaces ouverts à l'échelle de chaque unité paysagère dans le contexte de la transition énergétique et climatique
14	Faire place aux motifs paysagers de l'arbre et de l'eau (et aux infrastructures écologiques) dans les paysages agricoles les plus intensifs (haies, arbres isolés, ripisylve, mares)
15	Affirmer la singularité de chaque bourg et faire de leur revitalisation une priorité
16	Préserver les silhouettes bâties des bourgs, villages et hameaux de caractère
17	Soigner les transitions entre paysages urbanisés et non urbanisés en s'appuyant sur les patrimoines et les éléments caractéristiques du paysage
18	Maîtriser l'expansion urbaine, limiter le mitage et l'artificialisation des sols
19	Valoriser les formes urbaines, les typologies, les modèles architecturaux et les matériaux locaux dans les nouvelles constructions et les rénovations
20	Sauvegarder le patrimoine bâti et construire les patrimoines de demain (poursuivre les efforts de restauration et accompagner les évolutions)
21	Renforcer les qualités paysagères des espaces publics
22	Maintenir et renforcer la place du végétal dans les espaces urbanisés en s'appuyant sur la flore locale
23	Poursuivre la résorption et éviter la création des points noirs paysagers (dépôts sauvages, réseaux aériens, publicité...)
24	Garantir la prise en compte des objectifs de qualité paysagère détaillés dans le cahier des paysages et identifiés dans le Plan de parc pour l'ensemble des actions conduites par le Syndicat mixte et ses partenaires
25	Anticiper les évolutions irréversibles des paysages liées au changement climatique (notamment sur les estives, les forêts ...)
26	Renforcer les structures paysagères (naturelles, agricoles, forestières et bâties) permettant de réduire la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique
27	Mobiliser les habitants autour du paysage : valoriser, sensibiliser, former et partager
28	Faire du paysage un préalable à tout projet par une approche globale, cohérente et concertée - biodiversité, usages, changement climatique
29	Faire des paysages nocturnes un nouvel atout pour l'ensemble des communes du Parc
30	Promouvoir une sylviculture respectueuse des paysages et des écosystèmes, permettant à la fois de produire davantage de bois de qualité et de maintenir les multiples rôles de la forêt (production de bois, protection des risques naturels, accueil d'usages et d'activités variés, épuration des eaux, fertilisation des sols, captation et stockage du carbone)
31	Garantir l'intégration paysagère des sites d'extraction (carrières, mines) pendant et en fin d'exploitation
32	Accompagner les projets de production d'énergie renouvelable pour qu'ils prennent en compte et valorisent les ressources du territoire (y compris la ressource paysagère)