



**PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le Préfet

Toulouse, le

15 AVR. 2024

Madame la Présidente,

Par courrier du 12 décembre 2023, vous avez sollicité mon avis sur le projet de charte du projet de Parc naturel régional Comminges Barousse Pyrénées. Conformément à l'article R.333-6 du code de l'environnement, cet avis vise à analyser la qualité du projet de charte. Il est rendu après consultation des services de l'État, du Conseil national de protection de la nature (CNP) et de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNRF). La note technique du 7 novembre 2018 portant classement et renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et mise en œuvre de leurs chartes précise que cet avis est précédé d'un examen préalable du niveau d'aboutissement du dossier, conjointement réalisé avec les rapporteurs désignés du CNPN et les services du ministère en charge de l'environnement.

Je souhaite mettre en avant le travail préalable réalisé avec le diagnostic sur lequel s'appuie le projet de charte transmis, le cahier des paysages mis en annexe ainsi que la réflexion sur les exemples possibles de traduction des dispositions pertinentes pour les documents d'urbanisme.

J'observe que l'examen préalable conjoint, réalisé le 7 mars dernier, a conclu que le projet transmis nécessite des compléments conséquents afin que les différentes instances produisent un avis circonstancié. Le traitement de thématiques majeures ne correspond pas aux attendus fixés, à ce stade de la procédure, par les textes de référence, par les recommandations de la note d'enjeux de l'État annexée à l'avis d'opportunité du 29 juillet 2020 et par l'avis du CNPN du 26 février 2020. De manière générale, ils paraissent insuffisamment déclinés en terme opérationnel.

Afin de permettre une version plus aboutie du projet de charte, vous trouverez en annexe un extrait du relevé de conclusions de l'examen préalable conjoint que je vous invite à prendre en compte. La nouvelle version devra me parvenir au plus tard un mois avant le passage en Commission « espaces protégés » du CNPN prévu le 8 ou 9 juillet prochain. La visite conjointe des rapporteurs du CNPN et de la FPNRF et des services du MTECT, qui se déroule du 16 au 18 avril, sera l'occasion d'échanger sur le contenu du présent courrier.

Mes services se tiennent à votre disposition et à celle de l'association de préfiguration pour la création du Parc naturel régional.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération la meilleure.

bien à vous

Pierre-André DURAND

Madame Carole DELGA
Présidente du Conseil régional d'Occitanie
Hôtel de Région
22, boulevard Maréchal Juin
31406 TOULOUSE Cedex 9

Copie : Monsieur le sous-préfet de Saint-Gaudens

ANNEXE :
Extrait du relevé de conclusions de l'Examen Préalable conjoint
7 mars 2024 (CNPN / DEB / DREAL)

Remarques générales

Il est attendu :

- **d'améliorer l'opérationnalité de la charte en précisant : 1) sur quel niveau et comment le futur PNR s'inscrira dans le paysage des acteurs déjà en place ; 2) quel projet et quelle stratégie seront portés par le parc.** La charte ne doit pas uniquement tracer des trajectoires et viser à coconstruire des stratégies et des actions dans le temps et l'espace mais doit poser un socle partagé de mesures opérationnelles générant des réalisations territoriales ;
- **de prévoir des engagements plus forts et volontaires des communautés de communes et des communes sur des thématiques où elles sont notamment en responsabilité** ou actrices majeures, en lien avec des dispositions ;
- **de dégager des priorités pour constituer l'ossature opérationnelle de la charte** sur la base d'un socle de mesures phares (structurées, sans redondance), dont des réalisations prioritaires, pour être en capacité de réaliser ce qu'ambitionne ce premier projet de charte, au périmètre déjà très ambitieux ;
- **d'améliorer la structuration et la rédaction de la charte :**
 - **réduire le nombre de mesures pour éviter les redondances et renforcer les dispositions (et sous dispositions).** Exemple : les mesures relatives à la recherche et la production de connaissances (mesure 1.1.2 et mesure 1.4.2) sont redondantes entre elles et avec d'autres mesures (dont la 3.2.1). Sur ce sujet, il est logique qu'à sa création un PNR ait des besoins importants en connaissances, mais il importe de faire des priorités. Redondances également sur les connaissances à produire sur les paysages (mesures 1.3.1 et 3.3.1). Sans que cela constitue une norme, dans la pratique, au-delà de 25 mesures, 30 au maximum, il est difficile d'éviter les redondances ;
 - **simplifier les titres des mesures, en les centrant sur l'objectif principal.** Certaines mesures portent un nom inadapté à leur contenu, par exemple la mesure 1.3.2 « *disposer d'une ingénierie au service de la planification territoriale* » traite d'aménagement.

Points d'attention majeurs

(sans prétendre à l'exhaustivité et ni préjuger de l'avis collectif du CNPN)

1) La gouvernance

Conformément à l'article R 333-4 du code de l'environnement la charte s'apprécie au regard « *de La capacité de l'organisme chargé de l'aménagement et de la gestion du parc naturel régional à conduire le projet de façon cohérente* ». Il est attendu :

- **de clarifier et officialiser les relations institutionnelles avec les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR),** dont le projet de convention qui organisera les portages et les complémentarités thématiques (tableau des compétences/missions et de leur répartition), et où apparaîtra le rôle de « *chef de file* » du PNR en mieux disant environnemental, afin d'inscrire les mises en compatibilité dans cette dimension ;
- d'organiser les relations institutionnelles avec les syndicats de rivière, dotés de la compétence GEMAPI, pour organiser les portages et les complémentarités thématiques ;
- de prévoir le projet de statuts du Syndicat Mixte de gestion du projet de PNR, ainsi que l'organigramme et le projet de budget prévisionnel à 3 ans pour évaluer l'adéquation de l'ambition du projet de territoire portée par la charte avec les moyens pour la réussir. A ce stade il est difficile d'avoir des informations précises mais les orientations générales sont à indiquer (état des réflexions en cours).

2) Maîtrise de la circulation des véhicules à moteur sur les voies et chemins

La charte ne répond pas aux exigences de l'article L. 362-1 du code de l'environnement ni aux recommandations de la note technique du 7 novembre 2018. En référence à ces textes il est recommandé :

- **d'identifier dans les espaces à enjeux les linéaires nécessitant une réglementation ou une interdiction de la circulation des véhicules à moteur.** La mesure 3.2.2 précise que « *Le Parc veillera à la mise en place de dispositifs de régulation de ce type de circulation lorsque cela est nécessaire à proximité des sites de protections fortes (identifiées au plan de parc), mais également à proximité des grands sites patrimoniaux (préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel).* ». La deuxième typologie de sites ne renvoie à aucune légende du plan de Parc et reste à préciser ;
- de prévoir une mesure, dont des dispositions visant à protéger les espaces à enjeux identifiés ainsi qu'un indicateur de suivi/évaluation sur le sujet ;

- d'apporter des précisions sur les zones à enjeux, les engagements des communes et les réglementations déjà en place, même si la circulation des véhicules terrestres à moteur (VTM) semble être un enjeu mineur comme l'affirme la mesure 3.2.2.

3) Maîtrise de la publicité

Le choix a été fait de réintroduire la publicité à travers des Règlements locaux de publicité (RLP) avec des dispositions (mesure 3-3-2, disposition 1, et l'annexe 5). Il est recommandé :

- de prévoir un engagement des EPCI et des communes ainsi que du Département en appui afin de décliner juridiquement et opérationnellement cette obligation réglementaire ;
- de prévoir des engagements circonstanciés dans le cadre du transfert de la police de la publicité aux maires depuis le 1^{er} janvier 2024.

4) Urbanisme

Les orientations et mesures en matière d'urbanisation, ainsi que les engagements formulés par les collectivités sont insuffisamment précis pour constituer des orientations et mesures de protection, de mise en valeur et de développement, au sens de l'article R. 333-2 du Code de l'environnement et pour permettre leur traduction dans les documents d'urbanisme, dans un rapport de compatibilité avec la Charte. De plus, le projet de charte ne contient pas suffisamment d'informations sur la façon dont les objectifs et les règles du SRADDET actualisé pour intégrer le ZAN seront pris en compte ou compatibles. Il est attendu :

- de donner à la charte et au plan du parc la dimension attendue de document planificateur supérieur en termes d'orientations d'aménagement du territoire, afin que les documents d'urbanisme la déclinent et puissent se mettre en compatibilité ;
- d'articuler (tableau de correspondance) la charte avec les règles 11, « *Sobriété foncière* », et 16 « *Continuités écologiques* » du SRADDET ;
- de programmer l'élaboration adaptée de documents d'urbanisme à l'échelle du territoire, afin que toutes les communes en disposent et puissent se mettre en compatibilité avec la charte, et clarifier, si besoin, le lien opérationnel et juridique entre la charte et la compatibilité des cartes communales ou des communes soumises au RNU (s'il y en a) ;
- de préciser la contribution au ZAN du territoire, charte et SCOT, en s'appuyant sur le SRADDET Occitanie qui est en cours de mise à jour pour intégrer l'enjeu ZAN de la loi Climat et résilience ;
- de prioriser la réalisation d'ABC (Atlas de la Biodiversité Communale) dans les communes concernées par des zones potentiellement aménageables (en dresser la liste) et s'appuyer dessus pour réfléchir aux projets d'aménagement, notamment en termes de zones urbanisables, de continuités écologiques et d'intégration paysagère ;
- de définir des coupures d'urbanisation significatives (limites urbanisables ou longueur d'ENAF sur une voie de communication à maintenir non urbanisable), afin d'affirmer les continuités écologiques en créant notamment des « *Espaces de continuités écologiques* » (selon les articles L. 113-29 et 30 du code de l'urbanisme) ;
- de protéger les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques dits « *sous pression* » (les lister) et les zones paysagères à préserver, en prévoyant un classement adapté dans les documents d'urbanisme et des mesures de gestion pour maintenir ou restaurer leurs fonctionnalités écologiques ;
- **de reprendre les dispositions pertinentes en matière d'urbanisme de l'annexe correspondante en engagements des communautés de communes et des communes, transposant opérationnellement l'intitulé « *Exemples possibles de traduction des objectifs dans les documents d'urbanisme* » ;**
- de lister les communes concernées par la définition « *Secteurs de développement de l'urbanisation à maîtriser* » et leur attribuer les dispositions les concernant avec les engagements correspondants.

5) Maintien, protection et restauration du patrimoine naturel

En application de l'article R. 333-3 du code de l'environnement, le rapport de charte doit déterminer les orientations et mesures de protection envisagées pour la durée du classement (en particulier pour ce qui concerne la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques).

Dans le projet de charte cette thématique est traitée dans l'axe 3. Pour répondre aux attendus réglementaires (article R. 333-3 du code de l'environnement), **il est attendu d'améliorer la présentation de la stratégie globale et d'être plus précis dans les mesures à mettre en œuvre avec les engagements correspondants.**

- **Bâtir une stratégie ambitieuse en matière de protection du patrimoine naturel** en définissant des « cœurs de nature » connectés, dont des zones tampons, et en s'emparant du décret du 12 avril 2022 sur les Zones de protection forte (ZPF), (articles 2-1 et 2-2), notamment :
 - identifier les habitats d'espèces et naturels à enjeu de conservation où le territoire est en responsabilité pour leur protection et leur valorisation ;
 - dresser le bilan des statuts et des espaces potentiellement éligibles à la reconnaissance en ZPF selon l'article 2 – 2 du décret ZPF ;
 - articuler le Plan d'Actions Territorial (PAT) Occitanie et des projets complémentaires d'aires protégées ou de reconnaissance en ZPF avec le plan de parc (cartographie des espaces concernés) ;
 - rappeler dans la fiche mesure les chiffres clés (tableau récapitulatif des aires protégées et de leur surface, notamment en ZPF) pour avoir un document auto portant ;
 - préciser l'ambition de la charte : objectif surfacique (création et/extension du réseau d'aires protégées (RN, AP, RB) et de reconnaissance en ZPF (ENS, CEN, ...), outils de protection mobilisés, liste des projets identifiés ;
 - anticiper l'application du règlement européen « Restauration de la nature », pour des habitats naturels, des corridors écologiques et des espaces artificialisés ;
 - promouvoir ou développer la gestion des espaces reconnus en zone de protection forte selon l'article 1 du décret du 12 avril 2022 sur les ZPF, notamment dans la disposition 1 de la mesure 3.2.2.
 - lister les PNA où le territoire est particulièrement en responsabilité (Grand Tétrás, Desman, Vautours Fauve et Percnoptère, Gypaète, Milan royal, etc) et disposer d'une stratégie pour les mener ou y contribuer, sur la base du cartouche correspondant ;
 - dresser un bilan des DOCOB des sites Natura 2000 et développer une dynamique pour leur donner un second souffle ;
 - aborder le patrimoine géologique : il existe sur le territoire de nombreux sites inscrits à l'inventaire national du patrimoine géologique. Il est nécessaire de prévoir des dispositions concernant le patrimoine géologique. (ex d'actions : réalisation d'un inventaire du patrimoine géologique, identification des priorités de protection) ;
 - s'intéresser au règlement européen « Restaurer la nature » qui pourrait offrir des opportunités de restauration d'habitats et qui va s'appliquer pendant la durée de la charte.

6) Forêt

Il est attendu :

- d'intégrer les enjeux de biodiversité et paysagers (notamment en s'inspirant et en renforçant les préconisations nationales de l'ONF) à la gestion forestière (coupes, débardage) domaniale et communale et y inciter pour la forêt privée ;
- de décliner la fiche action 4.1 du Programme Régional de la Forêt et du Bois 2019/2029, en particulier pour développer une trame forestière, notamment sur la base des « *vieilles forêts* », des habitats naturels forestiers protégeables et du cortège d'espèces associées ;
- de précéder les projets de desserte forestière d'inventaires écologiques sur leurs impacts, dont aussi paysagers, afin d'évaluer la pertinence de leur réalisation ;
- de décliner et enrichir localement le volet de « *Protection des forêts patrimoniales (vieilles forêts)* » du « *Plan Régional d'action Arbre et Carbone Vivant* », de la Région Occitanie ;
- de profiter de l'engagement des communes forestières (30 % de la surface forestière) et de l'État (ONF) pour décliner les suggestions.

7) Paysage

Il est attendu :

- d'améliorer l'opérationnalité des mesures (dispositions/engagements) sur lesquelles sont renvoyés l'application des OQP du cahier des paysages de la charte ;

- de s'interroger si la définition des « *paysages remarquables* » se limite aux sites classés ou en voie de l'être, et s'il ne faudrait pas plutôt l'élargir au regard de la mission plus large de protection des paysages des PNR ;
- de lister, dans le rapport de charte les points noirs paysagers (en lien avec le plan de parc), préciser leur nature et établir un calendrier pour les résorber avec les engagements correspondants afin de gagner en opérationnalité ;
- de supprimer la redondance des mesures 1.3.1 et 3.3.1 relatives au paysage. Elles relèvent davantage de dispositions à inclure dans une mesure opérationnelle sur la gestion des paysages.

8) Eau

La charte doit préciser l'organisation locale de la gouvernance de l'eau et l'articulation entre les compétences de ses acteurs et les mesures de la charte que le PNR porte pour l'eau et les milieux aquatiques.

Plusieurs dispositions ou sous-dispositions seraient à inclure dans la charte. Il est attendu :

- de cartographier l'espace de mobilité et d'inondations des cours d'eau, dont la Garonne, en intégrant les zones humides riveraines et en prévoyant la libre circulation des poissons migrateurs et le rétablissement des continuités biologiques, et développer sa protection juridique et sa restauration (disposition qui devrait relever d'une mesure prioritaire) ;
- de réaliser un bilan des stations d'épuration avec leurs capacités et fonctionnement et prévoir si besoin les améliorations ou renforcement nécessaires, avec les engagements correspondants ;
- d'expertiser, lors de projets d'urbanisation, la capacité d'épuration des sols lors d'aménagements sans assainissement collectif.

9) Agriculture

Il est attendu :

- de hiérarchiser les mesures et dispositions proposées ;
- d'apporter un regard complémentaire sur les consommateurs et les habitants à la question alimentaire majoritairement abordée du point de vue de la production agricole ;
- de dresser un bilan avec tous les acteurs concernés des dispositifs en place pour accompagner le pastoralisme, en termes notamment d'organisation, de moyens, de cohabitation avec les touristes et la grande faune. Sur cette base, identifier les plus-values ou les complémentarités à y apporter, et les déployer, en prévoyant les retours et corrections d'expériences (disposition qui devrait relever d'une mesure prioritaire).

10) Énergies renouvelables et décarbonation du territoire

Le thème des énergies renouvelables et de la décarbonation du territoire est traité de façon trop générale. La trajectoire du territoire du futur parc vers un objectif « territoire à énergie positive » (TEPOS) pourrait être précisée, avec des objectifs chiffrés de réduction des consommations et d'augmentation de la production par type d'énergies renouvelables.

Il est attendu que le développement des énergies renouvelables, qui doit être accéléré, fasse l'objet de toutes les attentions en termes de planification et de développement de projets : la charte doit pouvoir encadrer leur développement en cohérence avec les enjeux environnementaux, paysagers, patrimoniaux et agricoles :

- identifier clairement la stratégie et les priorités dans la charte en s'appuyant notamment sur la cartographie réalisée par les services de l'État (<https://macarte.ign.fr/carte/1X3jxe/ Carte-EnR-Grand-public>) ;
- identifier les zones n'ayant pas vocation à accueillir des installations de production d'énergies renouvelables dans le plan de parc ;
- définir une doctrine pour encadrer les propositions des communes de zones d'accélération des ENR, ainsi que pour l'intégration paysagère et écologique de réalisation des projets de photovoltaïque (PV) et de méthanisation.

11) Tourisme

Il est nécessaire dans la charte de présenter plus clairement les enjeux, la stratégie et de prioriser les actions qui seront initiées par le parc. Des dispositions plus opérationnelles sont attendues :

- structurer l'offre touristique du territoire en concertation avec les différents offices du tourisme et opérateurs, et développer un tourisme maîtrisé (en termes d'activités, de répartition, de sur fréquentation de sites, de cohabitation avec le pastoralisme), intégrant le respect et l'interprétation de la nature ;

- instaurer et animer un espace d'anticipation et de réflexion, en articulation avec le plan « *Montagnes d'Occitanie 2025* », afin de construire et porter un projet novateur par rapport au modèle des stations de ski de moyenne et plus haute altitude, confrontées aux effets du dérèglement climatique (enneigement, températures), intégrant notamment comme piste de réflexion : les limites altitudinales non dépassables des domaines skiables, l'absence de recours à la neige de culture, la requalification architecturale et paysagère de stations de ski, la reconversion de certaines stations de ski en stations 4 saisons.

12) Référentiel d'évaluation de la mise en œuvre de la charte

En application de l'article R. 333-3 du code de l'environnement, le rapport de charte doit déterminer un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte et de suivi de l'évolution du territoire, établi au regard des mesures prioritaires de la charte.

La note technique de 2018 prévoit, pour les mesures prioritaires/phares, que « *le rapport doit permettre d'identifier clairement quels sont [...] les échéances prévisionnelles de mise en œuvre en précisant les périodes triennales concernées ou, a minima, si elles relèvent du court, moyen ou long terme, les questions évaluatives et, le cas échéant, les indicateurs proposés, conformément aux dispositions du b du 1° du II de l'article R. 333-3 du code de l'environnement (voir 2.1.2 § L'évaluation et le suivi).* »

Le projet identifie des mesures prioritaires mais sans expliquer les raisons qui ont présidé à ce choix. Il est attendu :

- de clarifier la différence entre « mesures phares » et « mesures prioritaires », le texte utilisant à 4 reprises le terme « mesure phare » alors que le projet opérationnel parle uniquement de mesures prioritaires. Il est rappelé que, sans que cela soit une règle absolue, il est commode de considérer que les mesures phares sont les mesures les plus importantes, celles qui structurent la charte et les mesures prioritaires sont celles qu'il est prévu de mettre en œuvre dès le démarrage ;
- de compléter le dispositif d'évaluation et de suivi présenté en annexe dans le projet de charte qui n'est pas abouti : prévoir des questions évaluatives et surtout, compléter l'annexe 8 « synthèse des indicateurs de suivi des mesures ». Seules les mesures phares mentionnent des noms d'indicateurs. Préciser les valeurs initiales et objectifs cibles des indicateurs. **Pour évaluer le projet de charte et sa réalisation ensuite, il est impératif de disposer d'un tableau d'indicateurs pertinents, actualisés et renseignés.**

13) Plan de parc

Il est attendu :

- d'augmenter l'échelle en exploitant tout le format cartographique et en renvoyant, si besoin, à un atlas, partie intégrante du plan de parc, pour des cartouches ;
- d'atténuer ou supprimer les zonages jointifs (cartouches y compris) afin de visualiser clairement le périmètre de projet de PNR ;
- de reprendre et affiner à l'échelle du plan de Parc les corridors écologiques, notamment ceux « sous pression » et les « coupures d'urbanisation à reprendre dans les documents d'urbanisme » ;
- de procéder par des zonages quand la nature de la mesure le permet plutôt que par pictogramme ;
- de clarifier la localisation des espaces à enjeux concernés par l'article L.362-1 du code de l'environnement ;
- de spatialiser les zones n'ayant pas vocation à accueillir des installations de production d'énergies renouvelables (photovoltaïques, éoliennes, hydrauliques...)