



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis sur le projet d'élaboration du PLUi Agly-Fenouillèdes (Pyrénées-Orientales)

N°saisine : 016228/A PP

Date : 02/07/2026

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 02 avril 2026, l'autorité environnementale est saisie par la communauté de communes Agly-Fenouillèdes (Pyrénées-Orientales) pour avis sur son projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie¹.

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie.

Cet avis a été adopté lors de la réunion du 02 juillet 2026 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 1^{er} juillet 2026) par les membres associés Yves GOUISSET, Philippe CHAMARET, Jean-Michel SALLES et Bertrand SCHATZ, les membres permanents Christophe CONAN, Stéphane PELAT, Éric TANAYS, Florent TARRISSE et Annie VIU.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres 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.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) Occitanie a été consultée en date du 03 avril 2026.

Le préfet de département a également été consulté en date du 03 avril 2026.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le portail internet de l'autorité environnementale²

¹ Téléservice pour la transmission des demandes : <https://evaluation-environnementale.ecologie.gouv.fr>

² Portail de publication : <https://evaluation-environnementale.ecologie.gouv.fr>

SYNTHÈSE

De manière générale, le projet de PLUi de la communauté de communes Agly-Fenouillèdes nécessite, compte tenu de ses incidences potentielles sur les équilibres environnementaux et de ses choix structurants en matière de développement, une consolidation d'ensemble de sa justification et de sa cohérence avec les enjeux environnementaux, de gestion durable de la ressource en eau et de sobriété foncière sur le territoire.

Plus précisément, la MRAe recommande de renforcer l'articulation du PLUi avec les documents de planification de rang supérieur, en particulier en ce qui concerne les objectifs de sobriété foncière et de trajectoire vers le « *zéro artificialisation nette* », ainsi que d'approfondir la mise en cohérence avec les territoires voisins afin d'apprécier les effets cumulés, notamment sur les continuités écologiques.

Elle appelle en outre, à consolider l'analyse environnementale en la rendant plus territorialisée et hiérarchisée, afin de mieux identifier les secteurs à enjeux écologiques, et à justifier plus rigoureusement les choix de développement à l'aune des solutions de substitution raisonnables et de la nécessaire adaptation au changement climatique. Elle recommande de préciser les mesures d'évitement, de réduction et de compensation dès le stade du PLUi, et de renforcer le suivi environnemental par des indicateurs assortis d'un état initial, de valeurs cibles et d'une périodicité définie.

La MRAe recommande également de démontrer la compatibilité du projet avec les capacités durables d'alimentation en eau potable et d'assainissement, en tenant compte des effets du changement climatique, des performances et contraintes des réseaux et équipements et de conditionner, le cas échéant, les développements projetés à la réalisation préalable des travaux nécessaires à leur sécurisation et à leur mise en conformité.

S'agissant des risques naturels, elle recommande d'évaluer les risques liés aux phénomènes des dynamiques torrentielles caractérisées par des écoulements rapides, une forte capacité de transport solide et des modifications parfois brutales des terrains traversés., d'en évaluer les incidences sur les secteurs de projet, d'explicitier leur prise en compte dans les choix d'aménagement et de démontrer la pérennité de ces choix compte tenu de l'évolution prévisible des aléas. Elle recommande également de réexaminer les possibilités de changement de destination en zone inondable afin de limiter l'exposition des populations et des biens aux risques.

Enfin, la MRAe recommande de consolider la justification des besoins fonciers du projet au regard des perspectives démographiques et résidentielles, de renforcer la mobilisation prioritaire du potentiel de renouvellement urbain, de vacance et de densification, et de réexaminer la trajectoire de consommation d'espace dans une perspective de sobriété foncière.

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet d'élaboration du PLUi au regard de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme résulte de l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », transposée par l'ordonnance n° 2004-489 du 03 juin 2004 et le décret n° 2012-995 du 23 août 2012.

L'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Agly-Fenouillèdes (Pyrénées-Orientales) est soumise à évaluation environnementale systématique, en application de l'article R. 104-11 du code de l'urbanisme (CU). En application de l'article R. 104-21 du même code, la MRAe d'Occitanie a été saisie par la collectivité pour rendre un avis dans le cadre de cette procédure et sur la base du rapport de présentation.

Il est rappelé qu'en application de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'adoption du PLUi doit être accompagnée d'une déclaration indiquant comment il est tenu compte du présent avis. Le PLUi approuvé ainsi que cette déclaration doivent être mis à disposition du public et de la MRAe.

2 Présentation du territoire et du projet

2.1 Contexte

Au nord du département des Pyrénées-Orientales, en Occitanie, entre les Corbières, le Fenouillèdes et les premiers reliefs pyrénéens, la communauté de communes Agly-Fenouillèdes (CCAF) regroupe 24 communes cumulant 6 284 habitants (INSEE 2023) sur 368 km² au sein d'un espace rural de moyenne montagne structuré par les vallées de l'Agly et de ses affluents. Seize communes³ situées sur une large moitié ouest du territoire sont assujetties aux dispositions de [la loi Montagne](#). L'intercommunalité s'organise autour de cinq bourgs-centres, dont Saint-Paul-de-Fenouillet qui concentrent près des trois quarts de la population ainsi que l'essentiel des équipements, commerces et services.

La communauté de communes connaît une baisse continue de sa population, de l'ordre de -0,7 % par an entre 2012 et 2022, touchant une large part des communes, y compris les plus peuplées, dans un contexte de faible densité, de dispersion de l'habitat et de vieillissement marqué de la population.

La fréquentation estivale porte la population à 14 800 habitants, sur la base des capacités d'hébergement recensées (soit plus de 135 % par rapport à la population permanente), mais cette évaluation demeure partielle compte tenu de la fréquentation réelle du territoire⁴, notamment des flux excursionnistes et du tourisme diffus qui ne sont pas pris en compte dans le calcul 'des capacités d'accueil⁵.

³ Prugnanes, Caudiès-de-Fenouillèdes, Fenouillet, Fosse, Saint-Martin-de-Fenouillet, Vira, Le Vivier, Felluns, Ansignan, Rabouillet, Prats-de-Sournia, Pézilla-de-Conflent, Trilla, Caramany, Sournia et Campoussy.

⁴ Selon l'agence de développement touristique des Pyrénées-Orientales, en 2024, entre janvier et décembre, le territoire a accueilli 1 212 846 touristes de passage, présents uniquement en journée (au moins 2h, de 6h à minuit).

⁵ hébergements non déclarés, locations occasionnelles, familles hébergées chez des proches, vans et camping-cars hors sites aménagés, occupation temporaire de résidences secondaires, fréquentation dispersée dans les espaces naturels.

La RD 117, reliant Perpignan à Foix, traverse le territoire d'est en ouest dans son premier quart nord, en passant par les villages de Caudiès-de-Fenouillèdes, Saint-Paul-de-Fenouillet et Maury. Cet axe structurant supporte un trafic élevé comprenant également les poids-lourds en transit. Durant le mois d'août, il connaît une augmentation de 31 % de sa fréquentation avec jusqu'à 5 185 véhicules par jour. Au départ de Saint-Paul-de-Fenouillet, Perpignan est accessible (en période fluide) en moins de 45 minutes via la RD 117 et Narbonne en 1h15 via l'autoroute A9. En 2022, 75 % des déplacements domicile-travail des actifs résidant sur le territoire de la CCAF (y compris ceux travaillant en dehors de celui-ci) sont réalisés par route. Enfin, le Train du Pays Cathare et du Fenouillèdes (TPCF) ou « train rouge » est une ligne touristique qui relie Rivesaltes (Pyrénées-Orientales) à Axat (Aude) en traversant le territoire communautaire.



Figure 1: Plan de situation du territoire Agly-Fenouillèdes
(Cf Rapport de présentation cahier 1 : diagnostic socio-économique page 6)

À l'échelle intercommunale, l'altitude varie fortement entre les fonds de vallées et les secteurs de reliefs. Le territoire présente une forte valeur paysagère et patrimoniale liée à l'histoire géologique du synclinal⁶ du Fenouillèdes, aux vallées de l'Agly et de ses affluents, aux paysages viticoles ainsi qu'aux villages historiques qui structurent le territoire. Ce dernier est bordé sur toute sa lisière nord par un site classé : le « Puech de Bugarach et de la crête nord du synclinal du Fenouillèdes ». Par ailleurs, le territoire compte huit sites inscrits au titre du code de l'environnement.

Les espaces agricoles occupent une place importante dans l'organisation territoriale, principalement à travers la viticulture, présente avec plusieurs SIQO⁷ sur les secteurs de Maury (AOC⁸ cru de Maury), ainsi que Rasiguères, Latour-de-France et Saint-Paul-de-Fenouillet. Les espaces forestiers et semi-naturels couvrent également une part importante du territoire.

⁶ pli géologique en forme de cuvette dû à la déformation des couches rocheuses sous l'effet des mouvements tectoniques.

⁷ Signes officiels de qualité et de l'origine (SIQO).

⁸ Appellation d'origine contrôlée.

Sur le plan hydrographique, le territoire est entièrement compris au sein du bassin versant de l'Agly. Plusieurs de ses affluents traversent le territoire. Il s'agit notamment de la Boulzane, la Désix, la Matassa et le Maury. L'Agly présente un régime hydrologique de type pluvial méditerranéen, caractérisé par des écoulements faibles, mais soumis à de fortes variations saisonnières. Le fonctionnement hydrologique du bassin versant est par ailleurs complexe en raison d'une part, de phénomènes de pertes et de résurgences karstiques sur plusieurs secteurs et d'autre part, de l'influence du barrage de l'Agly qui assure un soutien d'étiage en période estivale et un rôle d'écrêtement des crues lors des épisodes de fortes précipitations. Le territoire subit des sécheresses récurrentes : les années 2022, 2023 et 2024 ont été caractérisées par une pluviométrie très inférieure aux normales et des débits d'étiage particulièrement faibles, plaçant l'ensemble du territoire dans une situation de déficit hydrologique au regard des débits objectifs de gestion et des débits biologiques. Cette situation a conduit à l'apparition d'assecs sur certaines portions de cours d'eau. Il est à noter qu'un projet de « *pôle nautique et de pleine nature* » porté conjointement par le conseil départemental des Pyrénées-Orientales et la CCAF autour du lac de l'Agly, sur la commune de Caramany, devrait voir le jour en 2026. Le projet vise le développement d'une offre touristique et de loisirs « *quatre saisons* » articulée autour des activités de pleine nature et de la valorisation paysagère du site. Dans ce cadre, en 2022, une demande d'examen au cas par cas visant la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Caramany a fait l'objet d'une [décision de la MRAe](#) soumettant la procédure à évaluation environnementale. Aucune saisine pour avis n'a suivi cette décision. De la même façon, une demande d'examen au cas par cas a été déposée devant le préfet de région pour la réalisation du projet en 2020 puis en 2022, suivie d'une demande de compléments, et s'est conclue par un retrait du dossier par le porteur de projet et sa décision de procéder à la réalisation d'une étude d'impact valant évaluation environnementale. La MRAe n'a pas non plus été saisie pour avis sur cette procédure commune.

L'alimentation en eau potable repose sur plusieurs captages mobilisant principalement les ressources souterraines du bassin versant de l'Agly. En période estivale, ces ressources, sollicitées également pour l'irrigation, subissent une pression importante due à l'afflux de touristes et aux besoins des cultures. Outre le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhône-Méditerranée approuvé en 2022, le territoire est concerné par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) « *Haute vallée de l'Aude* »⁹.

Le territoire est très vulnérable aux effets du changement climatique, notamment en raison de l'intensification du risque d'inondation, des tensions croissantes pesant sur la ressource en eau potable et de l'accroissement du risque de feux de forêt et de végétation¹⁰. Deux communes du territoire communautaire (sur 24) sont couvertes par un plan de prévention du risque inondation (PPRI) : Saint-Paul-de-Fenouillet et Latour-de-France. Le territoire est également concerné par le plan particulier d'intervention (PPI) du barrage de l'Agly à Caramany, qui couvre les communes de Caramany, Rasiguères, Planèzes et Latour-de-France, caractérisées par l'importance des enjeux humains et matériels exposés en cas de rupture de l'ouvrage.

Le territoire est également soumis au risque de chutes de blocs, avec des secteurs d'aléa élevé localisés notamment au niveau des falaises de Maury, Saint-Paul-de-Fenouillet, Lesquerde et Fenouillet.

⁹ Remarque : [le SAGE Agly est considéré comme abandonné](#) (cf. Gest'Eau).

¹⁰ Avec une couverture boisée importante, un climat méditerranéen sec et venteux, un relief marqué et une fréquentation estivale importante, le territoire des Pyrénées-Orientales est particulièrement sensible aux feux de végétation. Selon le porter à connaissance du préfet des Pyrénées-Orientales de 2024, la majeure partie du territoire est soumise à un niveau d'aléa très fort (cf RP cahier 2 page 58).

Par ailleurs, le niveau d'insolation et de vent offre de fortes potentialités pour la production d'énergie renouvelable (EnR).

L'économie du territoire d'Agly-Fenouillèdes est historiquement basée sur l'activité extractive des carrières. Bien que ce secteur ne représente plus aujourd'hui qu'une part limitée de l'emploi local, plusieurs sites demeurent en activité, avec notamment l'exploitation de gypse à Lesquerde et celle de feldspath à Saint-Arnac et Lansac, dont la production représente près de 300 000 tonnes par an.

Le territoire présente une richesse écologique remarquable associée aux vallées de l'Agly, de la Boulzane et du Verdoube, aux massifs forestiers, aux milieux rupestres, aux pelouses sèches et aux espaces agricoles ouverts. Il occupe une position stratégique pour les oiseaux migrateurs ; ce qui rend particulièrement sensibles les projets éoliens, notamment sur le site de Prugnanes situé dans un couloir migratoire d'importance nationale et européenne¹¹. Cette richesse est attestée par la présence de quatre sites Natura 2000¹² répartis sur 14 communes, de 11 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I, six ZNIEFF de type II, un arrêté préfectoral de protection du biotope¹³, de zones humides associées aux vallées de l'Agly, de la Boulzane et du Verdoube¹⁴, de 16 espaces naturels sensibles et de 14 périmètres de plans nationaux d'actions (PNA)¹⁵ couvrant l'ensemble du territoire, auxquels s'ajoutent deux PNA sans zonage associés dédiés aux [insectes pollinisateurs](#) et [aux espèces inféodées aux moissons, vignes et vergers](#). Deux zones d'importance pour la conservation des oiseaux (ZICO) intersectent les sites Natura 2000.

La biodiversité du territoire est principalement confrontée à la fermeture progressive des milieux ouverts, à la régression et à la fragmentation des habitats naturels, aux perturbations des déplacements et des sites de reproduction des espèces, ainsi qu'à la dégradation des continuités écologiques aquatiques induite par les nombreux ouvrages présents sur les cours d'eau.

La quasi totalité du territoire intercommunal est intégrée au parc naturel régional (PNR) Corbières-Fenouillèdes créé en 2021¹⁶.

2.2 Présentation du projet de PLUi

Le PLUi de la communauté de communes Agly-Fenouillèdes, prescrit en 2016, couvre 24 communes, dont 14 sont aujourd'hui soumises au règlement national d'urbanisme, parmi lesquelles Lansac, Rabouillet, Rasiguères et Saint-Arnac à la suite de la caducité de leurs plans d'occupation des sols (POS) en 2017. Le programme d'aménagement et de développement durables (PADD) fixe deux ambitions déclinées en six orientations : la première vise à redonner de l'attractivité au Fenouillèdes en s'appuyant sur les richesses et spécificités du territoire, la seconde à concevoir un projet respectueux du cadre de vie et de l'environnement.

¹¹ Cf. rapport de présentation cahier 2 (état initial de l'environnement) page 16.

¹² Au titre des directives « oiseaux » : « Basses Corbières », « Pays de Sault », et « habitats » : « Sites à chiroptères des Pyrénées-Orientales » qui concerne uniquement la commune de Prats-de-Sournia.

¹³ « Bac de l'Alvèze » : afin de garantir la reproduction des Aigles de Bonelli, toute pénétration (notamment par la pratique de l'escalade) est interdite dans le périmètre du biotope du 15 janvier au 30 juin.

¹⁴ Ripisylve et basses terrasses de la Boulzane, à St-Paul-de-Fenouillet ; ripisylve de l'Agly, à Latour-de-France ; prairies humides, à Sournia ; ripisylve de l'Agly en amont du lac de Caramany, à Ansignan.

¹⁵ Aigle royal (domaines vitaux), Aigle de Bonelli (domaines vitaux), Chiroptères, Cistude d'Europe, Desman des Pyrénées (effort de passage et zone de présence), grand Tétràs (répartition potentielle d'ici 2055), Gypaète barbu, Lézard Ocellé, loutre, Maculinea (Phengaris), Milan royal, Odonates, vautour fauve, vautour percnoptère.

¹⁶ Le PNR Corbières-Fenouillèdes, d'une superficie totale de 1 744 km², recouvre 96 % du territoire sauf la commune de Vira.

Le projet de PLUi vise à renouer avec une dynamique de croissance démographique en renforçant l'attractivité résidentielle et l'accueil de nouvelles populations, en retenant un scénario haut prévoyant environ 540 logements (résidences principales, secondaires et meublés touristiques), dont près de 50 % en réinvestissement urbain (environ 270 logements), pour une consommation foncière d'environ 27 ha sur la période 2026-2041.

En l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT), le PLUi a défini son armature territoriale avec Saint-Paul-de-Fenouillet en pôle principal et quatre pôles relais constitués par les communes de Caudiès-de-Fenouillet, Maury, Sournia et Latour-de-France.

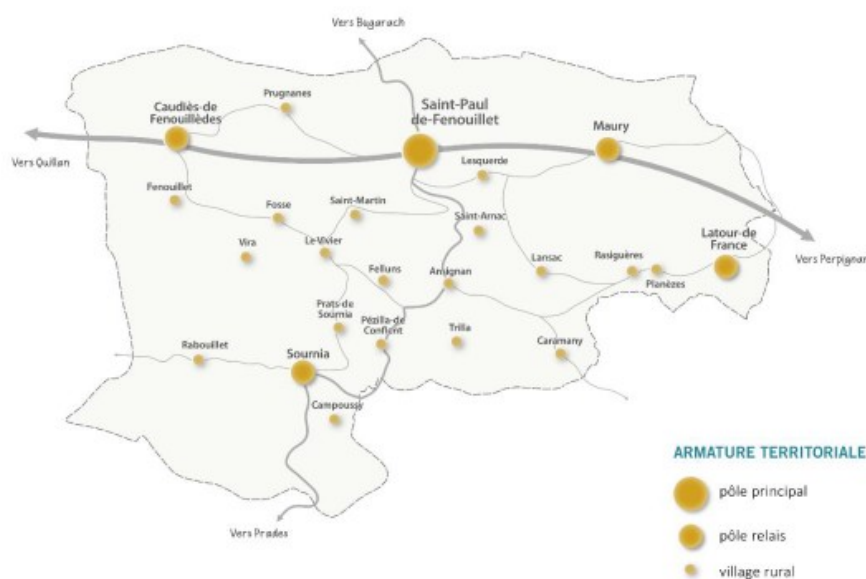


Figure 2: Armature territoriale (Cf PADD page 5)

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet d'élaboration de PLUi concernent :

- la préservation de la ressource en eau ;
- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la prise en compte des risques naturels.

4 Analyse de la qualité du rapport de présentation

Une procédure d'élaboration de PLUi soumise à évaluation environnementale doit contenir un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. L'évaluation environnementale doit reposer sur une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrit dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions des articles L. 104-4, L. 151-4 et R. 151-2 et R. 151-3 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation est découpé en sept cahiers qui répondent aux attendus réglementaires de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. Globalement, la MRAe signale que si le rapport de

présentation est illustré et agréable à lire, il est alourdi par des chapitres entiers reproduits d'un cahier à un autre. C'est le cas par exemple de l'articulation avec les documents de rang supérieur ou encore des justifications que l'on trouve dans les cahiers 6 et 7. Par ailleurs, pour faciliter la lecture, la MRAe considère qu'il convient de clarifier l'usage des termes « OAP¹⁷ densif » utilisés de nombreuses fois dans le rapport de présentation. Dans les faits, il s'agit d'OAP sectorielles portant sur des zones urbaines que le PLUi prévoit de densifier et non d'une OAP spécifique.

L'examen de la cohérence du projet de PLUi avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée, approuvé en 2022, reste partiel. Il convient en particulier de démontrer le respect de l'équilibre quantitatif de la ressource en eau (orientation fondamentale n°7), enjeu qui concerne également le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) actuellement en vigueur sur le territoire. De même, la justification de la capacité et de l'efficacité des dispositifs d'assainissement des eaux usées (orientation fondamentale n°4) apparaît nécessaire au vu des perspectives de développement urbain et de la prévention des pollutions.

Enfin, la MRAe souligne la nécessité de réexaminer l'articulation du projet de PLUi avec la charte du parc naturel régional des Corbières-Fenouillède. Elle relève par exemple que la commune de Trilla dont la moitié sud est classée par le PNR en zone de sensibilité forte voit la quasi-totalité de sa zone naturelle et de sa zone agricole classée en zones Ne et Ae propices au développement du grand éolien.

S'agissant du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Rhône-Méditerranée pour la période 2022-2027, la MRAe estime que les orientations retenues en matière de développement dans le PLUi ne permettent pas d'établir le respect du grand objectif visant à intégrer davantage le risque dans l'aménagement et à contenir le coût des dommages liés aux inondations¹⁸.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) d'Occitanie, à travers sa règle n°11 relative à la sobriété foncière, fixe l'objectif de définir pour chaque territoire une trajectoire progressive de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers aux horizons 2030, 2035 et 2040, en vue d'atteindre le zéro artificialisation nette (ZAN) à l'échelle régionale en 2040. Or, le rapport de présentation n'apporte pas la démonstration que le projet de PLUi prend en compte cette trajectoire, alors même que son échéance est fixée à 2041.

Enfin, conformément aux dispositions du code de l'environnement¹⁹, l'évaluation environnementale doit inclure une analyse de son articulation avec les autres plans, schémas, programmes ou documents de planification, ainsi que l'examen de leurs effets cumulés avec le PLUi.

La MRAe recommande de :

- mieux justifier l'articulation du projet de PLUi avec les dispositions du SDAGE Rhône-Méditerranée, du SAGE de l'Agly, du PNR Corbières-Fenouillèdes et du PGRI Rhône-Méditerranée ainsi que du SRADDET Occitanie, notamment sur la consommation d'espace et l'objectif pour 2040 de « zéro artificialisation nette » ;**
- présenter les orientations des plans et programmes des territoires voisins approuvés ou les orientations connues des projets en cours, et analyser leur cohérence et leurs impacts cumulés avec le projet de PLUi, tout particulièrement en matière de continuités écologiques.**

¹⁷ Orientation d'aménagement et de programmation.

¹⁸ Grands objectifs (GO) n°1 et 5 du PGRI ; les GO n°2,3,4 sont communs avec le SDAGE Rhône-Méditerranée.

¹⁹ Cf. R122-20 du code de l'environnement.

En dépit de la qualité globale de l'état initial de l'environnement et des inventaires naturalistes réalisés à l'échelle des secteurs de projet, le dossier peine à établir un lien suffisamment démonstratif entre les enjeux identifiés et les choix d'aménagement retenus pour construire le projet de territoire.

Si la trame verte et bleue est cartographiée²⁰, le dossier n'identifie pas clairement les principaux secteurs de fragmentation écologique, les obstacles au fonctionnement des continuités, ni les priorités de restauration écologique. Les différentes thématiques environnementales restent par ailleurs abordées de manière cloisonnée, sans réelle analyse transversale des secteurs cumulant plusieurs sensibilités (biodiversité, pente, risque incendie, ressource en eau). Par ailleurs, le PLUi ne comporte pas d'OAP « continuités écologiques » pourtant rendue obligatoire par la loi « Climat et résilience ».

La MRAe soulève également le manque de clarté de l'évaluation environnementale des choix opérés en matière de développement urbain pour les communes étudiées. L'évaluation environnementale²¹ décrit par commune les enjeux relevés sur les secteurs de projet envisagés et qualifie pour chacun le niveau d'enjeu. Pour comprendre et apprécier cette qualification, le lecteur doit consulter la fin de cahier qui présente la restitution de l'étude menée sur les différents secteurs de projet envisagés commune par commune, mise en œuvre par un bureau d'études environnementales. La MRAe souligne que le rapport de présentation omet de présenter les arguments en faveur de tel ou tel choix et les conclusions retenues. Ce dispositif impose également au lecteur de vérifier sur le plan de zonage de chaque commune, où sont les secteurs de projet retenus, et si ceux à enjeux forts sont effectivement exclus ou pas du projet, de manière à tenter de comprendre les arbitrages environnementaux ayant conduit à retenir certains secteurs plutôt que d'autres.

Cette faiblesse dans la justification des choix est également marquée concernant la ressource en eau. Le dossier reconnaît des fragilités importantes liées aux faibles rendements des réseaux, aux tensions quantitatives, à la vulnérabilité au changement climatique et à l'augmentation estivale de la population. Cependant, il ne démontre pas clairement l'adéquation entre les besoins futurs générés par le PLUi et les capacités durables de la ressource intégrant les effets cumulés des usages et les perspectives d'aggravation liées au changement climatique.

En outre, plusieurs mesures d'évitement, de réduction ou de compensation sont renvoyées à des études ou procédures ultérieures, limitant ainsi la portée de l'évaluation environnementale du PLUi. Enfin, le rapport de présentation décrit un dispositif de suivi environnemental comportant plusieurs indicateurs de suivi. Néanmoins, ils ne sont pas systématiquement assortis d'un état zéro, d'objectifs et d'une valeur cible ainsi que d'une périodicité de suivi clairement définie.

La MRAe recommande de :

- **renforcer l'analyse territorialisée et hiérarchisée des enjeux écologiques, notamment concernant les secteurs de fragmentation des continuités écologiques et les priorités de restauration ;**
- **compléter la justification des choix d'urbanisation et de développement retenus compte tenu des solutions de substitution raisonnables, notamment eu égard aux capacités du territoire en matière de ressource en eau et d'adaptation au changement climatique ;**
- **préciser, dès le stade du PLUi, les mesures d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation applicables aux secteurs de projet les plus sensibles ;**

²⁰ Cf. rapport de présentation cahier 2 (EIE) page 36.

²¹ Cf. rapport de présentation cahier 7 (évaluation environnementale) pages 63 et suivantes puis pages 300 et suivantes.

- renforcer le dispositif de suivi environnemental en définissant pour chaque indicateur un état initial, des objectifs assortis d'une valeur cible à atteindre et une périodicité de suivi.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement et de la santé

5.1 Préservation de la ressource en eau

Eau potable

La MRAe relève que le dossier identifie les tensions croissantes pesant sur la ressource en eau ainsi que la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique. Il met notamment en évidence la diminution attendue des disponibilités en eau, l'augmentation des besoins estivaux liée à l'attractivité touristique du territoire et les fragilités de plusieurs réseaux d'alimentation en eau potable.

En revanche, le dossier ne démontre pas de manière suffisamment étayée l'adéquation entre les besoins futurs induits par le projet de PLUi et les capacités durables de la ressource. L'analyse demeure principalement fondée sur les volumes actuellement mobilisables et ne prend qu'imparfaitement en compte les effets cumulés des fréquentations touristiques, des projets de développement portés sur le territoire, des prélèvements exercés par les autres usages ainsi que les évolutions attendues de la ressource sous l'effet du changement climatique.

La MRAe observe également que plusieurs réseaux présentent des rendements particulièrement dégradés, révélant des pertes importantes avant distribution, avec des situations préoccupantes à Fenouillet (rendement de 17,8 %), Lesquerde, Felluns (rendements inférieurs à 35 %), Caudiès-de-Fenouillèdes, Campoussy ou Vira (rendements inférieurs à 50 %), alors que la moyenne nationale est de 81 %. La chambre régionale des comptes (CRC) évalue les pertes d'eau à 61 % pour la communauté de communes, soit l'équivalent de la consommation annuelle de 8 000 habitants²². Si des travaux d'amélioration sont envisagés, il n'est pas démontré que les capacités d'accueil retenues soient cohérentes avec les performances actuelles des réseaux, ni que les opérations de renouvellement des réseaux anciens indispensables pour diminuer les pertes puissent être réalisées préalablement aux développements projetés.

La MRAe recommande de :

- démontrer l'adéquation entre les capacités d'accueil retenues et les disponibilités durables de la ressource en eau, en tenant compte des performances réelles des réseaux, de l'ensemble des usages, des fréquentations saisonnières et des effets attendus du changement climatique ;
- conditionner les perspectives de développement à la réalisation effective des travaux nécessaires à la sécurisation de l'alimentation en eau potable et à l'amélioration des rendements des réseaux.

Traitement des eaux usées

La MRAe relève l'absence de schéma directeur d'assainissement alors que la gestion des eaux usées constitue un enjeu structurant pour la mise en œuvre du PLUi dans un contexte de dispersion de l'habitat, de vétusté de certains équipements et de dysfonctionnements de plusieurs systèmes

²²

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-de-communes-agly-fenouilledes-pyrenees-orientales>

d'assainissement. Malgré cet enjeu, le projet ne propose pas de stratégie claire permettant d'articuler les perspectives d'urbanisation avec les capacités réelles des infrastructures et les objectifs de préservation des milieux aquatiques. L'état initial de l'environnement met en évidence des situations de non-conformité ou de dysfonctionnement, notamment l'absence de traitement des eaux usées à Fenouillet, des procédures de mise en conformité en cours sur les stations de Maury, Latour-de-France et Saint-Paul-de-Fenouillet, ainsi que la nécessité de travaux importants sur plusieurs ouvrages vieillissants, éléments insuffisamment pris en compte dans l'évaluation de la capacité des équipements à accompagner le développement projeté. Si les annexes sanitaires détaillent l'état des équipements et les travaux envisagés, cette analyse n'est pas suffisamment traduite dans les choix d'aménagement, le lien entre capacités effectives des réseaux et stations, besoins de réhabilitation et secteurs de développement restant à pleinement démontrer, en précisant les éventuelles adaptations ou différés d'urbanisation dans les secteurs fragilisés. Enfin, la vulnérabilité de plusieurs infrastructures d'assainissement aux risques naturels, notamment d'inondation, n'est pas analysée, alors qu'elle est susceptible d'affecter la continuité du service et la qualité des milieux récepteurs dans un contexte de changement climatique.

La MRAe recommande de :

- **compléter l'évaluation environnementale par une démonstration de l'adéquation entre les perspectives d'urbanisation et les capacités réelles des systèmes d'assainissement, en prenant en compte les non-conformités existantes, les travaux nécessaires à leur résorption et leur calendrier de réalisation ;**
- **conditionner les développements projetés à la mise en conformité préalable des équipements d'assainissement les plus fragiles ;**
- **évaluer la vulnérabilité des infrastructures d'assainissement aux risques naturels et au changement climatique afin d'en garantir la pérennité et de préserver la qualité des milieux récepteurs.**

5.2 Prise en compte des risques naturels

La MRAe relève que le territoire est concerné par des phénomènes de crues torrentielles, notamment sur les communes de Saint-Paul-de-Fenouillet et de Latour-de-France. Or, le dossier appréhende principalement le risque inondation sous l'angle du débordement de cours d'eau, sans distinguer clairement ces phénomènes des dynamiques torrentielles caractérisées par des écoulements rapides, une forte capacité de transport solide et des modifications parfois brutales des terrains traversés. Cette absence de distinction ne permet pas d'évaluer correctement la vulnérabilité des secteurs de projet, ni les conséquences potentielles sur les populations et les biens. Cette insuffisance est également présente dans les OAP qui reposent sur l'identification de zones inondables et la réalisation éventuelle d'études complémentaires, sans préciser les modalités de prise en compte des spécificités des crues torrentielles. Ainsi, le dossier ne démontre pas que les secteurs ouverts à l'urbanisation ont été analysés à l'aune de l'ensemble des phénomènes susceptibles de les affecter.

Par ailleurs, plusieurs changements de destination sont identifiés dans des secteurs exposés au risque d'inondation, sans démonstration de leur articulation avec l'objectif de réduction de l'exposition des populations, alors qu'ils peuvent accroître durablement les enjeux humains en zones vulnérables. S'agissant du risque incendie de forêt, le dossier ne démontre pas l'adéquation entre les secteurs d'urbanisation retenus et l'aggravation prévisible de l'aléa dans un territoire marqué par les interfaces entre espaces urbanisés et massifs forestiers.

Plus largement, la prise en compte des risques naturels reste à complètement prendre en compte pour la justification des choix d'aménagement : si les aléas sont décrits, leur influence sur l'évitement de certains secteurs ou l'orientation des choix d'urbanisation n'est pas explicitée, la démonstration restant centrée sur la cohérence avec les zonages réglementaires existants, sans analyse aboutie sur la vulnérabilité future du territoire dans un contexte d'intensification des événements extrêmes liée au changement climatique.

La MRAe recommande de :

- mieux distinguer, dans l'analyse des risques naturels, les phénomènes de débordement de cours d'eau et les phénomènes de crues torrentielles et d'en évaluer les conséquences sur les secteurs de projet ;
- expliciter la manière dont la prise en compte des risques naturels a contribué à la sélection ou à l'exclusion des secteurs ouverts à l'urbanisation ;
- démontrer la cohérence du choix des secteurs de développement avec l'évolution prévisible des aléas dans un contexte de changement climatique ;
- réexaminer les possibilités de changement de destination situées dans les secteurs exposés aux risques d'inondation afin de limiter l'augmentation de l'exposition des populations et des biens.

5.3 Maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols

Le projet de PLUi retient le scénario « *haut-tendanciel* » des projections Omphale 2022 (INSEE, outil Otelo beta²³), reposant sur une stabilisation démographique à l'horizon 2041 (taux de croissance annuel moyen nul), mais avec une hausse du nombre de ménages de 0,6 % par an (19 ménages par an) sous l'effet du desserrement, la taille moyenne passant de 1,93 à 1,73 personne par ménage. Le scénario « *central-tendanciel* » prévoit à l'inverse une baisse démographique de -0,3 % par an (environ -20 habitants par an).

Le choix du scénario haut est motivé par le ralentissement récent de la baisse démographique²⁴, la hausse du nombre de ménages entre 2017 et 2022, l'augmentation des permis de construire et l'objectif de redynamisation du territoire, pour un besoin estimé à environ 313 logements. Pour autant, la MRAe estime que la stabilisation retenue repose sur des évolutions récentes limitées, insuffisamment robustes pour 'inverser les tendances structurelles, alors que les projections Omphale au fil de l'eau anticipent la poursuite du déclin. Enfin, si le rapport de présentation présente les scénarios et justifie celui retenu, il ne propose pas de véritables solutions de substitution permettant d'apprécier d'autres trajectoires de développement et leurs incidences environnementales.

Le besoin de 540 logements retenu par le projet comprend notamment 36 logements destinés au renouvellement du parc, le remplacement de 51 logements vacants de longue durée ainsi qu'environ 140 logements dédiés aux résidences secondaires ou à l'hébergement touristique. Alors que ces dernières représentaient déjà 25,2 % du parc de logements en 2022, le dossier ne démontre pas en quoi cette production contribue à l'objectif de redynamisation démographique et d'accueil de

²³ Otelo : outil pour la territorialisation de la production de logements : outil d'estimation des besoins en logements du ministère de la transition écologique (DGALN), en partenariat avec le Cerema.

²⁴ Cf. rapport de présentation cahier 6 page 18 : la baisse démographique se tasse, passant de -68 habitants par an (2012-2017) à -20 habitants par an (2017-2022).

population permanente du territoire. Par ailleurs, la mobilisation de 80 logements vacants ramènerait le besoin en constructions neuves à environ 460 logements.

La MRAe relève ensuite que le rapport de présentation indique que le territoire comptait environ 749 logements vacants en 2022, soit près de 14 % du parc, tandis que la base LOVAC²⁵ identifie 245 logements vacants depuis plus de deux ans dans le parc privé. Malgré ce gisement important, le projet ne retient qu'un objectif de remobilisation de 80 logements vacants sur quinze ans, soit environ un tiers du parc vacant de longue durée identifié. Au vu de l'importance du potentiel mobilisable, la MRAe rappelle l'existence du programme national « Zéro logement vacant », destiné à accompagner les collectivités dans le repérage et la remise sur le marché de ces logements.

Le PLUi fixe un objectif d'environ 50 % de la production de logements en réinvestissement urbain, soit environ 270 logements, et présente une analyse méthodologiquement détaillée des capacités de densification et de renouvellement. Néanmoins, la démarche retenue conduit à intégrer dans ce potentiel des secteurs s'apparentant davantage à des extensions de l'urbanisation, de sorte que la capacité réelle de réinvestissement apparaît susceptible d'être surestimée²⁶. Par ailleurs, alors que l'atteinte de cet objectif conditionne la limitation de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF), le dossier souligne lui-même les difficultés structurelles du parc ancien et de la vacance en centre-bourg. Il ne mobilise notamment ni OAP dédiées au renouvellement urbain, ni emplacements réservés ou servitudes de projet spécifiquement orientés vers la restructuration des tissus bâtis anciens ou la production de logements au sein des centralités existantes.

Le projet affiche un objectif moyen de densité d'environ 15 logements par ha à l'échelle intercommunale. Or, plusieurs OAP d'extension présentent des densités nettement inférieures, notamment dans les secteurs majoritairement destinés à l'habitat individuel, avec des opérations autour de 7 à 9 logements par ha et d'autres comprises entre 10 et 12 logements par ha, tandis que les secteurs atteignant ou dépassant 15 logements par ha restent limités aux pôles les plus structurants. Dans ce contexte, le dossier ne démontre pas pleinement les conditions permettant d'assurer l'atteinte effective de l'objectif moyen de 15 logements par ha à l'échelle du territoire.

Le projet prévoit une consommation maximale d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de 27 ha à l'échéance du PLUi, correspondant à 19,5 ha entre 2026 et 2031 et à 7,5 ha supplémentaires entre 2031 et 2041. Le dossier indique que cette trajectoire prend en compte les objectifs du SRADDET Occitanie visant la réduction de l'artificialisation des sols. Sur cette enveloppe globale, environ 18 ha sont destinés à l'habitat et 5,3 ha aux extensions économiques communautaires, le solde étant affecté aux équipements, aux services et aux activités touristiques. Par ailleurs, la MRAe note que le PLUi prévoit 75 emplacements réservés représentant plus de 17 ha. Elle rappelle que selon leur localisation (dans ou hors de l'enveloppe urbaine notamment) et leur destination, ils peuvent participer à la consommation d'ENAF. Or, le PLUi n'en fait pas état à ce titre.

En outre, la MRAe relève que le projet autorise le changement de destination de 17 bâtiments situés en zones agricole et naturelle vers des usages pouvant accueillir du public. Pour autant, le dossier ne précise ni dans quelle mesure ces évolutions contribuent à limiter la consommation d'ENAF, ni leurs incidences potentielles sur les habitats naturels et les espèces susceptibles de fréquenter ces secteurs.

²⁵ Lancé en 2020, LOVAC vise notamment à outiller les collectivités et services déconcentrés dans le repérage et la caractérisation des logements vacants afin de proposer des solutions de remise sur le marché adaptés aux propriétaires concernés.

²⁶ Exemples parmi d'autres à Saint-Paul-de-Fenouillet ou encore à Caudiès-de-Fenouillèdes.

Pour établir sa trajectoire de sobriété foncière, le PLUi retient une méthodologie fondée sur l'[OCSID](#) et la photo-interprétation, considérée comme plus représentative des changements réels d'occupation du sol à l'échelle locale. Selon cette méthode, la consommation d'ENAF s'établit à environ 21,4 ha entre 2011 et 2021 et à environ 4,5 ha depuis 2021, soit 24 ha au total.

La MRAe rappelle que le SRADDET Occitanie en application de la loi « *Climat et résilience* » fixe un objectif de réduction de plus de 50 % de la consommation d'ENAF sur la période 2021-2031 par rapport à 2011-2021. Or, l'enveloppe de 24 ha retenue, supérieure à la consommation de la dernière décennie, apparaît supérieure à la trajectoire de réduction attendue, sans que le dossier n'en justifie suffisamment la nécessité, en considération des besoins du territoire. Dans ce contexte, le recours intégral à la garantie communale mutualisée (1 ha par commune) contribue à maintenir une trajectoire de consommation foncière inconciliable avec l'objectif de division par deux de la consommation d'ENAF fixé par la loi et décliné par le SRADDET de la région Occitanie.

En outre, la MRAe relève que les résultats issus de la méthodologie fondée sur l'OCSID et la photo-interprétation diffèrent sensiblement des données du [portail national de l'artificialisation](#), qui recense environ 18,2 ha consommés entre 2011 et 2020 ainsi qu'environ 14,2 ha supplémentaires entre janvier 2021 et janvier 2024. Le rapport de présentation justifie ces écarts par les différences méthodologiques entre référentiels et par les limites des données nationales pour l'analyse fine des dynamiques locales. Il présente notamment une analyse de la consommation observée depuis 2021, soit 4,5 ha selon la méthodologie retenue, ainsi qu'un exemple de possible surestimation des données nationales sur la commune de Maury. La MRAe observe que le dossier ne restitue pas de manière détaillée l'analyse comparative conduite à l'échelle de l'ensemble des 24 communes du territoire. Dans ce contexte, si le recours à une méthodologie locale apparaît pertinent dans son principe pour affiner l'analyse des dynamiques réelles d'occupation du sol, la démonstration des écarts entre référentiels et de leurs incidences sur la trajectoire foncière retenue demeure insuffisamment étayée.

La MRAe recommande de :

- de mieux justifier le scénario démographique retenu et à défaut, de réexaminer la trajectoire démographique et les besoins en logements qui en découlent, afin de consolider la justification du niveau de consommation foncière projeté ;
- démontrer la contribution de la production de résidences secondaires et touristiques aux objectifs de redynamisation démographique permanente du territoire ;
- accroître la mobilisation du parc vacant, du renouvellement urbain et de la densification afin de limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- revoir et justifier la trajectoire de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, ainsi que le recours à la garantie communale mutualisée, eu égard aux objectifs de sobriété foncière fixés par le SRADDET Occitanie en application de la loi « *Climat et résilience* ».