



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur la révision de la charte du parc naturel ré-
gional du Haut-Languedoc (2028-2043) (34, 81)**

n°Ae : 2026-020

Avis délibéré n° 2026-020 adopté lors de la séance du 11 juin 2026

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 11 juin 2026 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision de la charte du parc naturel régional (PNR) du Haut-Languedoc (2028-2043).

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Karine Brulé, Marc Clément, Emmanuelle Guilmault, Thierry Laffont, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier Milan, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Patricia Valma, Éric Vindimian, 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 : Christine Jean, Noël Jouteur, Serge Muller, Laure Tourjansky.

* *

L'Ae a été saisie pour avis par la présidente du syndicat mixte du parc naturel régional du Haut-Languedoc, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 10 mars 2026.

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 a vocation à être rendu dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 17 mars 2026 :

- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS),
- le préfet de la région Occitanie (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement – Dreal),
- la préfète du département de l'Hérault et le préfet du département du Tarn.

Sur le rapport de Nathalie Bertrand et Florent Tarrisse, qui se sont rendus sur site les 12 et 13 mai 2026, 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.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Synthèse de l'avis

Le parc naturel régional du Haut-Languedoc (PNRHL) créé en 1973 se situe en région Occitanie sur les derniers contreforts du Massif central, situés de part et d'autre de la ligne de partage des eaux entre océan Atlantique et Méditerranée. Il surplombe les plaines du Lauragais et du Languedoc.

Il est l'un des parcs naturels régionaux les plus anciens et parmi les sept plus vastes, d'une superficie de 3 307 km². Sa charte fondatrice a été révisée à deux reprises, en 1999 (conduisant à la création de la marque Valeurs Parc) et 2012 (Charte 2012–2027 reconnue en Agenda 21), puis prolongée jusqu'en 2027 par la loi de 2016 sur la reconquête de la biodiversité. Le présent avis porte sur le projet de révision de la charte pour la période 2028–2043.

Le projet stratégique de la charte révisée repose sur un « double socle stratégique structurant » (« Réinventer durablement le Haut-Languedoc face aux défis climatiques », « Accompagner l'adaptation du territoire face aux mutations sociétales ») et trois ambitions, déclinées en 22 mesures opérationnelles et 81 dispositions.

Le bilan de la mise en œuvre de la charte 2012–2027 est clair et de bonne facture ; le diagnostic territorial et l'état initial de l'environnement se complètent et traitent les thématiques environnementales attendues. Le rapport d'évaluation environnementale a été réalisé très tardivement sans lien avec le processus de concertation, à l'encontre d'une démarche évaluative qui ambitionne d'apporter des éclairages utiles à la révision. A défaut, il sera indispensable pour le Parc de construire un outil de suivi renforcé afin d'apprécier en temps réel les incidences sur l'environnement de l'application de la charte et prévoir les outils correctifs par une déclinaison opérationnelle et proportionnée de la séquence Éviter–Réduire–Compenser.

Les autres enjeux environnementaux du projet de Charte et du territoire identifiés par l'Ae sont : le développement des énergies renouvelables et leurs incidences : la décarbonation des modes de déplacement ; le changement climatique et ses effets sur les milieux ; la biodiversité, et les continuités écologiques ; les paysages ; l'eau en quantité et qualité et les milieux humides

Le territoire du PNR est un territoire à énergie positive. Les énergies renouvelables, en particulier éolien, ont connu sur le territoire un très fort développement, en partie lié à la demande de l'État (300 éoliennes en présence ou autorisées). L'Ae recommande ainsi à l'État de porter, pour le territoire du Haut-Languedoc, un principe de cohérence au regard de l'ensemble des enjeux portés par le PNR, de biodiversité, de paysage et de production énergétique, tenant compte en particulier du retour d'expérience en matière d'impact réel et d'ajuster en conséquence la séquence « éviter, réduire, compenser ». Au-delà de l'éolien, l'Ae recommande également de compléter le cadre d'implantation des projets photovoltaïques au sol, y compris agrivoltaïsme, en précisant les enjeux de biodiversité à prendre en compte, tant dans les critères de localisation que dans les conditions de réalisation et de suivi des projets.

Concernant la biodiversité remarquable, l'Ae recommande de reconsidérer à la hausse les ambitions du syndicat mixte d'accroissement des zones de protection fortes dans un contexte, souligné par le dossier, d'abondance des habitats naturels et les espèces remarquables, et pour répondre à la hauteur de l'enjeu à la Stratégie nationale pour les aires protégées.

Constat a été fait lors du bilan de la charte en vigueur d'un positionnement plus recentré du PNR sur la prise en compte de la ressource en eau dans les stratégies d'aménagement et d'urbanisme du territoire, dans un panorama institutionnel déjà très organisé. Compte tenu de l'enjeu majeur de la thématique, renforcé par le contexte de changement climatique, l'Ae recommande de préciser les engagements des signataires de la charte afin de clarifier les modalités opérationnelles du partenariat ainsi que les moyens juridiques et matériels mobilisés pour garantir et conforter dans le temps le rôle d'animateur et d'ensemblier du Parc de la gestion durable de la ressource en eau et d'enrichissement de la connaissance sur les zones humides.

1	Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux	5
1.1	<i>Contexte territorial et historique du projet</i>	5
1.1.1	Le cadre juridique	5
1.1.2	Périmètre de révision du PNRHL	6
1.2	<i>Présentation du projet de charte</i>	9
1.2.1	Procédures relatives au renouvellement de la charte de PNR	9
1.2.2	Bilan de la charte en vigueur	10
1.2.3	Le projet de charte révisée	11
1.3	<i>Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae</i>	15
2	Analyse de l'évaluation environnementale	15
2.1	<i>Articulation de la charte avec d'autres plans ou programmes</i>	16
2.2	<i>Analyse de l'état initial de l'environnement, évolution probable de l'environnement en l'absence de charte</i>	16
2.2.1	Milieus physiques	17
2.2.2	Des milieux naturels sous pressions	18
2.2.3	Milieus humains	19
2.2.4	Évolution du territoire en l'absence de charte	22
2.3	<i>Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de charte a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement</i>	23
2.4	<i>Effets notables probables sur l'environnement de la mise en œuvre de la charte et mesures d'évitement, de réduction et de compensation</i>	23
2.5	<i>Évaluation des incidences Natura 2000</i>	25
2.6	Dispositif de suivi	25
2.7	<i>Résumé non technique</i>	26
3	Prise en compte de l'environnement par le projet de charte	26
3.1	Gouvernance opérationnelle du projet stratégique	26
3.2	Préserver les milieux naturels face aux différents enjeux portés par le Parc	28
3.2.1	Biodiversité remarquable et ordinaire	28
3.2.2	Fonctionnalités des continuités écologiques et traduction dans les documents d'urbanisme	29
3.3	Ressource en eau, zones humides dans un contexte de changement climatique	30
3.4	Énergies renouvelables	31
3.4.1	Éolien	31
3.4.2	Photovoltaïque au sol et agrivoltaïsme : des enjeux à venir	32
	Annexes	34
	<i>Annexe 1 : Socles structurants et ambitions du projet stratégique de la charte 2028–2043 du PNR du Haut-Languedoc</i>	34
	<i>Annexe 2 : Projet opérationnel de la charte 2028–2043 du PNR du Haut-Languedoc</i>	35

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte territorial et historique du projet

1.1.1 Le cadre juridique

L'article L. 333-1 du code de l'environnement dispose que « *les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel* ».

Les principales missions d'un PNR sont définies par l'article R. 333-1 du code de l'environnement :

- « *Protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel par une gestion adaptée ;*
- *contribuer à l'aménagement du territoire ;*
- *contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;*
- *contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;*
- *réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines ci-dessus et contribuer à des programmes de recherche ».*

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

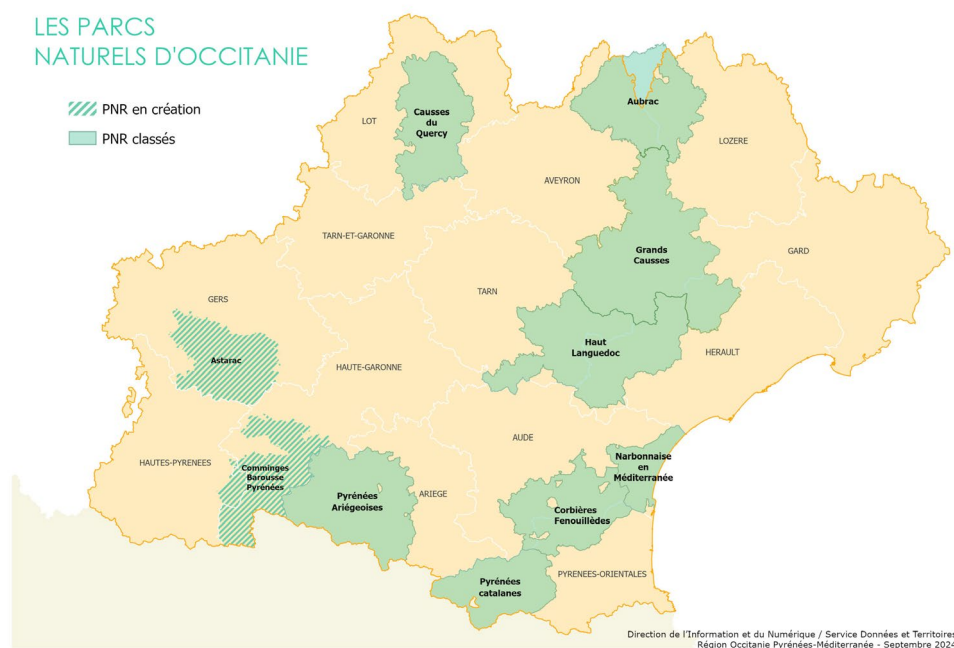


Figure 1 : Situation du PNR du Haut-Languedoc dans son contexte régional (Source : <https://www.laregion.fr/PNR-Occitanie>)

Le parc naturel régional du Haut-Languedoc (PNRHL) créé en 1973 se situe en région Occitanie sur les derniers contreforts du Massif central, de part et d'autre de la ligne de partage des eaux entre océan atlantique et méditerranée, surplombant les plaines du Lauragais et du Languedoc.

Il est l'un des parcs naturels régionaux les plus anciens et parmi les sept plus vastes, d'une superficie de 3 307 km². Sa charte fondatrice, a été révisée à deux reprises, en 1999 (conduisant à la création de la marque Valeurs Parc du PNRHL) et 2012 (Charte 2012–2027 reconnue en Agenda 21), puis prolongée jusqu'en 2027 par la loi de 2016 sur la reconquête de la biodiversité. Le présent avis porte sur le projet de révision de la charte pour la période 2028–2043.

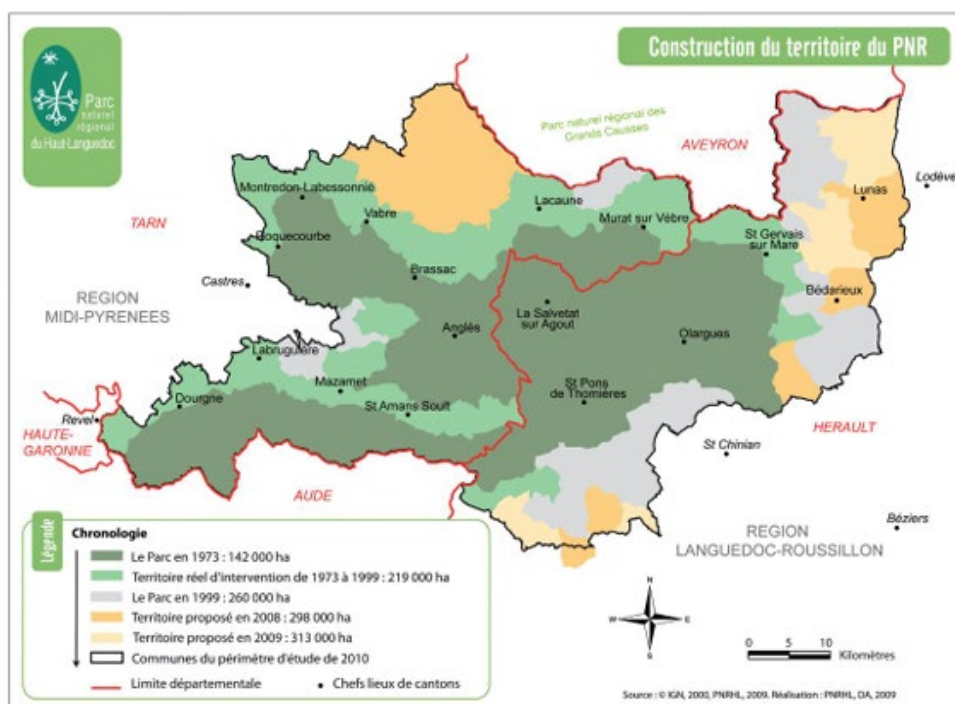


Figure 2 : Chronologie des périmètres du PNR au cours des révisions successives (Source : dossier)

1.1.2 Périmètre de révision du PNRHL

La charte (2012–2027) couvre 117 communes² situées dans les départements de l'Hérault (64) et du Tarn (54). Son renouvellement pour la période 2028–2043 a suscité un réexamen du périmètre d'étude du projet sur la base d'une demande locale³, des continuités paysagères qui se prolongent au-delà des frontières actuelles du Parc mises en lumière par les Plans de paysages réalisés durant la Charte en cours et sur l'organisation territoriale et institutionnelle du Parc. Onze nouvelles communes (huit dans l'Hérault, trois dans le Tarn) ont ainsi été retenues, portant le nombre de communes du périmètre d'étude à 128 pour une superficie globale de 3 360 km².

² Le périmètre du parc comptait en 1973 70 communes, étendu lors de la révision de 1999 à 93 communes, puis à 118 en 2012. Sept communes du Minervois sont incluses partiellement dans le PNR au sud-est (Siran, Cesseras, Azillanet, Aigues-Vives, La Livinière, Age, Félines –Minervois).

³ Initialement la demande d'adhésion de la commune de Félines–Minervois (Hérault)

	Nombre de communes	Superficie du périmètre	Population municipale en 2025 (au 01/01/2025)
Périmètre 2012-2027	117	307 183 hectares	88 612 habitants
Périmètre d'étude 2028-2043	128	330 711 hectares	102 732 habitants
Evolution	+11 +9,3%	+ 23 528 hectares +7,6%	+ 13 420 habitants + 13,1%

Figure 3 : Évolution du périmètre entre les deux chartes du PNRHL (Source : dossier)

Ce périmètre d'étude compte 102 732 habitants (données 2025), soit une augmentation de 13,1 % par rapport au périmètre actuel et présente une densité de population d'environ 30 habitants par km², principalement localisée le long d'un axe médian est-ouest qui inclut en particulier les deux agglomérations principales du périmètre, Bédarieux et Mazamet-Aussillon ; ailleurs l'habitat est diffus. Ce territoire rural est couvert à 67 % par des espaces forestiers et présente une multitude de cours d'eau⁴. Il est doté d'une grande diversité de milieux attribuée à sa topographie (plateaux et petites causses, zones de moyenne montagne) et à sa double influence climatique : méditerranéenne (landes, pelouses sèches, taillis de chênes verts) ; atlantique (montagnarde et forestière (hêtre, chêne et résineux de culture), prairies de fauche et pâtures, landes, tourbières). L'agriculture y est très présente.

Le Parc compte quatre villes-portes Castres, Revel, Saint-Chinian, Lodève ; il se situe à une proximité, que le dossier qualifie de « relative », des agglomérations de Montpellier et Toulouse (deux heures).



Figure 4 : Périmètre d'étude du projet de charte (Source : dossier)

⁴ Composés pour 68 % de feuillus, 22 % de résineux, 10 % de forêts mixtes

Ce périmètre d'étude comprend de nombreuses structures intercommunales : 11 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)⁵ dont certains sont partiellement inclus dans le périmètre du Parc (voir Figure 2), quatre pôles d'équilibre des territoires ruraux (PETR)⁶, deux Pays⁷, de nombreux syndicats de collectivités. La réorganisation de la structuration territoriale qu'a connue le Parc a également impliqué des évolutions importantes dans la répartition des compétences entre collectivités, mais aussi avec le Parc, ce dernier ayant vu certaines compétences devenir des axes d'intervention communs tels que le développement économique, le tourisme ou l'énergie, ou être concurrencées par d'autres acteurs (EPCI et PETR par exemple) sur des thèmes tels que la gestion de la ressource en eau pour laquelle les acteurs de l'eau sont nombreux et bien structurés, ou le portage de programme européen Leader⁸).

Le territoire est couvert par six schémas de cohérence territoriale (SCoT)⁹ dont quatre approuvés, représentant 55 % du territoire du Parc (contre 21 % en 2012) ; 81 communes sont dotées d'un document d'urbanisme (contre 64 en 2012) soit 60 % du territoire ; 26 communes disposent d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé et sept de PLUi (intercommunaux) approuvés ou en cours d'approbation (regroupant 36 communes) ; 21 % du territoire relève du règlement national d'urbanisme (RNU), 14 % est couvert par une carte communale (dont 1 % est en cours d'approbation).



Figure 5: Schémas de cohérence territoriale en vigueur ou en projet dans le périmètre d'étude du projet de charte en 2024 (Source : dossier)

⁵ Le nombre d'intercommunalités concernées par le PNRHL est passé de 17 à 11 avec l'entrée en vigueur en 2017 de la loi NOTRe (Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République). Le périmètre de révision compte ainsi aujourd'hui dix communautés de communes et la communauté d'agglomération Castres-Mazamet

⁶ Tels que prévus par la loi Maptam institués en 2015 : PETR du Lauragais, du pays de Caucagne, Hautes Terres d'OC (partageant la majorité de son territoire avec le Parc), Pôle Territorial Albigeois et Bastides.

⁷ Pays Haut-Languedoc et Vignoble (partageant la majorité de son territoire avec le Parc), pays Cœur d'Hérault

⁸ « Liaison Entre les Actions de Développement de l'Economie Rurale », <https://leaderfrance.fr/le-programme-leader/>

⁹ SCoT des Hautes terres d'OC approuvé en 2019 ; SCoT du Biterrois, révision approuvée en 2023 ; SCoT du Cœur d'Hérault, approuvé en juillet 2023 ; SCoT du Grand L'Albigeois, approuvé en 2011, révision exécutable depuis février 2018 ; SCoT d'Autan et de Cocagne en élaboration depuis 2022 ; Le SCoT du Pays Lauragais, sa seconde révision a été lancée en 2022

1.2 Présentation du projet de charte

1.2.1 Procédures relatives au renouvellement de la charte de PNR

La procédure applicable à la révision de la charte et au renouvellement du classement en PNR est décrite aux articles R. 333-5 à R. 333-10 du code de l'environnement. Le projet de charte est adopté et le classement prononcé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'environnement. La durée du classement est de 15 ans.

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

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

Dans le cas d'un renouvellement, la charte doit également inclure un diagnostic actualisé et une évaluation de la mise en œuvre de la charte.

Le dossier répond à ces prescriptions. Il comprend également le Cahier de paysage, le rapport d'évaluation environnementale du projet, les délibérations de la Région Occitanie et du PNRHL sur la révision, la note d'enjeux et de recommandations de l'État et les réponses apportées par le Parc (regroupés dans le document d'accompagnement), une synthèse de la concertation menée avec l'ensemble des acteurs (habitants, élus, professionnels, associations ...) sur les enjeux du territoire et la révision de la charte en vigueur.

Par délibération du 17 janvier 2023, le comité syndical du Parc a validé la révision de sa charte et défini le périmètre d'étude et les modalités générales de concertation. La Région Occitanie a rendu le 21 avril 2023 un avis d'opportunité validant le principe du renouvellement et le périmètre proposé ; elle a saisi le Préfet de Région le 27 avril 2023, conformément à la procédure de révision de la Charte, celui-ci a émis le 27 octobre 2023 une note d'enjeux et de recommandations de l'État. Le dossier présente les réponses fournies à cette note.

Le dossier a fait l'objet d'avis du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) le 26 mars 2026¹⁰ et de la Fédération nationale des parcs naturels régionaux (FNPNR) le 1^{er} avril 2026 ; ces avis ne figurent pas aux pièces fournies.

L'Ae recommande de compléter le dossier de révision de la Charte du PNR du Haut-Languedoc par l'ajout des avis émis par le Conseil national de la protection de la nature et la Fédération nationale des parcs naturels régionaux pour la bonne information du public.



L'actuel projet de charte fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de l'Ae en application de l'article R. 122 17 du code de l'environnement et sera soumis à enquête publique.

¹⁰ https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2026_08_avis_cn timer_re-nouv__charte_pnr_hl_2026_25_03_2026.pdf

1.2.2 Bilan de la charte en vigueur

Le rapport d'évaluation de la charte 2012–2027 date de septembre 2024.

Le bilan de la charte en vigueur, présenté par thématique¹¹, est clair et synthétique, et s'est basé sur une méthode d'évaluation¹² mobilisant un ensemble d'indicateurs (135¹³) et de questions évaluatives (neuf). Il peut être regretté que les résultats (y compris chiffrés) s'arrêtent en 2023 ; ceux-ci auraient sans doute mérité, lorsque faire se pouvait, d'être actualisés.

Le bilan caractérise bien le niveau de réalisation des engagements et moyens (financiers et humains) mobilisés par le syndicat mixte pour chaque mesure¹⁴, donne les chiffres-clés mesurant les résultats et fait une synthèse des réalisations (assortis de pictogramme   qui évoquent leur plus ou moins grande réussite). Une analyse plus succincte est menée pour les signataires de la charte sans toutefois indiquer les moyens qui durant la période ont été engagés, ce qu'il conviendrait de faire. Cela est complété par une analyse des perceptions du parc par les acteurs (élus, financeurs, direction...), sur la base des résultats d'une vingtaine d'entretiens et du recueil d'une enquête en ligne de « notoriété » (en 2014, 2018, 2023). Le bilan propose un résumé du rôle tenu par le syndicat mixte durant la période : rôle d'accompagnement et de conseil, de fédérateur et de concertation, d'expérimentateur et d'innovation. Des perspectives d'avenir sont formulées.

Ce bilan a mobilisé en parallèle une large concertation de 2023 à 2024, rencontres, ateliers diagnostic, manifestations locales impliquant les élus communaux, EPCI, PTER, Pays, les partenaires, le grand public¹⁵. Dans une démarche réflexive, le rapport explicite les limites de l'évaluation : difficultés à dissocier les effets propres de la charte des facteurs extérieurs d'évolution du territoire, indicateurs de suivi qui n'ont pu tous être renseignés faute de données accessibles ou de changements de méthode de production de la donnée.

Cette évaluation note la bonne mise en œuvre globale des mesures, mais révèle un panorama contrasté. Ainsi, une majorité des mesures (18/31) ont été engagées par le syndicat mixte à plus de 75 % (connaissance des patrimoines naturels, fréquentation des véhicules motorisés, développement des énergies renouvelables, produits agricoles en circuits courts...). Cependant la mise en œuvre tardive de certaines d'entre-elles¹⁶ (comme la gestion des milieux naturels ou la conciliation des usages sur les sites sensibles) et les difficultés de positionnement du Parc sur certains sujets ont conduit à un moindre engagement du syndicat. Deux mesures ont été ainsi peu mises en œuvre (réalisation inférieure à 30 %), le parc faisant le constat de la difficulté de son positionnement sur la qualité de l'eau¹⁷ et l'exploitation du sous-sol au vu des nombreux acteurs intervenant sur les thèmes. Douze mesures menées avec succès sont à prolonger ou à approfondir dans la prochaine période ; deux d'entre-elles (consommation foncière et développement qualitatif de l'urbanisation)

¹¹ Huit bilans : milieux naturels et eau, urbanisme et paysage, forêt, agriculture et alimentation, énergie, économie, tourisme et loisirs, éducation, culture et communication

¹² Dont la méthode a été testée à mi-parcours de la charte

¹³ Selon les parties du dossier indicateurs notés à 120. Il conviendra de remédier à ces incohérences dans la version finale proposé à enquête publique.

¹⁴ Bilan assorti de diagrammes radar et d'un tableau récapitulatif sur les taux de réalisation (< à 30 %, entre 30 et 49 %, entre 50 et 74 %, entre 75 % et 100 %, en 2018 et 2023) identifiables par couleur

¹⁵ Touchant plus de 1 200 personnes lors d'ateliers du Parc, concours « Rêve, invente, le Haut-Languedoc de demain » destiné au jeune public, plateforme en ligne, ateliers de cartographie participative, questionnaires en ligne, réunion publique de restitution de l'analyse de la concertation

¹⁶ L'évaluation a été conduite en 2023

¹⁷ Le Parc souligne toutefois des actions s'y rattachant (telles que l'animation locale des MAEC, Natura 2000, la sensibilisation du grand public...)

doivent faire l'objet d'un accompagnement continu des collectivités, d'une diversification (stratégie touristique), d'un renforcement (marque valeurs parc, encadrement de la publicité et la signalétique) ou d'un approfondissement (gestion des milieux naturels, matériaux locaux dans la construction).

Un tableau en annexe donne le suivi annuel des indicateurs (de territoire et de réalisation), de 2012 à 2023, résumant pour chaque indicateur la tendance sur la période. Une synthèse de l'évaluation selon les neuf questions évaluatives est présentée.

1.2.3 Le projet de charte révisée

Comme précédemment évoqué, la révision de la charte a donné lieu à une concertation élargie en 2025, mise en œuvre par étapes mobilisant l'ensemble des acteurs, sous des formes diverses, y compris pour viser le grand public (dans six lieux différents).

Le document proposé à l'Ae¹⁸ est pédagogique (rassemblant des synthèses chiffrées, des illustrations, force pictogrammes, ...) et comporte cinq parties :

- une synthèse des caractéristiques du territoire,
- un bilan de l'apport du Parc durant la période 2012–2027, des raisons du choix du périmètre d'étude, les modalités et les résultats de la concertation pour le projet de nouvelle charte,
- le projet stratégique pour 2043,
- la mise en œuvre du projet 2028–2043 (gouvernance, portée juridique de la charte, moyens, marque parc, dispositif de suivi et de pilotage),
- le projet opérationnel.

Projet stratégique

Le projet stratégique de la charte révisée repose sur un « *double socle stratégique structurant* » (« Réinventer durablement le Haut-Languedoc face aux défis climatiques », « Accompagner l'adaptation du territoire face aux mutations sociétales »). Il acte ainsi, les enjeux de transition et de sobriété auxquelles les politiques du Parc seront confrontées pour répondre aux mutations à venir du territoire à 15 ans.

Il se développe autour de trois « ambitions » :

- Ambition 1 : Préserver et restaurer la diversité et la richesse de nos patrimoines ;
- Ambition 2 : Accompagner la valorisation de nos ressources locales en conciliant leurs usages avec un développement sobre, soutenable et innovant ;
- Ambition 3 : Réinventer une ruralité durable, accueillante, solidaire et dynamique.

Chacune de ces ambitions est déclinée selon les spécificités des enjeux et défis futurs, les perspectives que se donnent les acteurs pour le territoire à 2043, renvoyant autant que de besoin aux socles concernés et aux autres ambitions.

Cette structuration s'adosse à un principe de mobilisation des acteurs du territoire (dit « *Principe pour agir ensemble* » et « *fédérer les acteurs du Haut-Languedoc autour d'une gouvernance agile au service d'un territoire visible, innovant et exemplaire* ») au regard des enjeux auxquels le fonctionnement du Parc fait face, en particulier le panorama institutionnel complexe du territoire et la

¹⁸ Nommé dans le dossier « Version 1 pour envoi à l'Autorité environnementale »

superposition des compétences, et le besoin de renforcer l'implication des élus communaux dans le fonctionnement du parc dans une gouvernance renouvelée.

Projet opérationnel

Le volet opérationnel du projet de charte se structure en 22 mesures opérationnelles¹⁹ déclinées en 81 dispositions. Neuf mesures « phares », considérées comme « *structurantes pour mise en œuvre du projet*, sont identifiées et réparties de manière assez équilibrée entre les différentes ambitions (cf. annexe de cet avis). Le choix de ces mesures n'est pas explicité.

Le document ne signale pas les mesures qui se situent dans le prolongement de celles de la charte en vigueur, ni celles qui incarnent les principales inflexions du projet stratégique de la nouvelle charte. La reconstitution de ces liens est difficile, l'évaluation de la charte en vigueur adoptant une analyse par thématique²⁰ ; seul le tableau de synthèse des taux de réalisation de chaque mesure pourrait y contribuer imparfaitement.

L'Ae recommande, pour une meilleure information du public, d'explicitier clairement dans le document d'évaluation de la charte en vigueur les mesures du projet de charte qui constituent un prolongement de la charte en vigueur.

Chaque disposition et mesure est assortie de pictogrammes rappelant leur caractéristique en termes de suivi-évaluation, d'articulation avec le reste de la charte et des documents locaux d'urbanisme, de contextualisation... ; un glossaire des pictogrammes est fourni (pour plus de lisibilité, celui-ci pourrait se situer plus en amont du texte).

Chaque mesure est introduite par une page résumant les thématiques territoriales concernées, les mesures associées et leur contribution majeure aux ambitions du projet de charte, les indicateurs de suivi retenus ; une synthèse du contexte du territoire et de la stratégie portée par la charte complète cette introduction. Les dispositions (numérotées) sont ensuite décrites et reprennent – sous forme de cartouches – les pictogrammes faisant le lien (et la spatialisation) avec le plan de parc. Les rôles et engagements du syndicat mixte du Parc sont décrits pour chaque disposition et caractérisés (chef de file, coordinateur, partenaire, etc.) permettant de saisir le rôle qu'y tiendra le syndicat mixte. Les engagements des signataires et de l'État sont identifiés et attribués « *sous réserve des moyens disponibles et des évolutions réglementaires* » ce qui laisse une marge d'incertitude certaine sur leur engagement, en particulier sur les neuf mesures phares issues de la concertation ; les partenaires associés sont seulement nommés, ne précisant aucune convention (ou autre mode de formalisation de leur contribution) en cours ou envisagé les liant pour l'avenir au projet de charte.

Le syndicat mixte est chef de file (« *définit la vision et les grandes orientations du territoire* ») pour toutes les mesures (sauf pour les mesures M16, 17, 20 et 21), et aussi coordinateur (sauf pour les mesures M4, 15 à 18, 20 et 21). Il est chef de file en particulier pour les thématiques que l'évaluation de la charte en vigueur jugeait devoir être peu investies²¹ par le syndicat mixte, il conviendrait alors, comme il a pu l'être précisé lors de la visite aux rapporteurs, de préciser mieux quelles actions spécifiques sont envisagées par les dispositions. De plus, dans les cas où le syndicat mixte n'est ni

¹⁹ Le projet de charte apparaît ainsi plus resserré en nombre de mesures, la charte en vigueur en présentait 31

²⁰ Hormis le tableau récapitulatif qui croise avec les mesures

²¹ Telle que celle de la qualité de l'eau et des économies d'eau où « *le positionnement du Parc [syndicat mixte, est] difficile à trouver* »

chef de file, ou/et ni coordinateur, les engagements des signataires devraient prendre le relais et être spécifiés.

L'Ae recommande de mieux expliquer le rôle de chef de file du syndicat mixte pour chaque mesure ; d'apporter l'assurance de l'engagement des partenaires signataires dans le projet de charte, en particulier sur les neuf mesures phares du parc en précisant la nature de leur engagement, en particulier lorsque le syndicat n'est ni coordinateur de la mesure et / ou ni chef de file de la mesure ; de présenter le type de convention prévue ou en cours précisant le lien entre la charte et les partenaires associés.

Le dossier ne présente pas d'éléments d'estimation du coût des actions envisagées, ni ne comporte en annexe le projet de premier budget triennal de la charte révisée. L'Ae relève par ailleurs qu'à ce stade, le projet de charte ne présente pas non plus le montant des engagements des partenaires, notamment celui des contributions statutaires.

L'Ae recommande de compléter le dossier par des éléments prévisionnels de coût et de financement des mesures prévues par le projet de charte.

Le plan de Parc

Le plan de Parc présente une carte générale au 1/100 000 (échelle assez large par rapport à celles proposées par d'autres parcs), assez difficile à lire. Il situe les principales composantes environnementales du territoire, l'occupation des sols et les secteurs stratégiques du projet de charte (espaces paysagers naturels remarquables, sensibles...), les corridors écologiques esquissés par des pointillés fléchés ; les espaces gérés ou protégés (Znieff²², Natura 2000²³...) n'y figurent pas, alors qu'ils mériteraient de l'être. Le plan figure, le long de l'axe médian, des espaces de respiration entre villes et bourgs ; des ruptures d'urbanisation (signalées par des traits de couleur) sont indiquées autour des centres urbains. Ces mentions relèvent davantage de principes auxquels les élus s'accordent, leur manque de précision présentant le risque de divergences importantes dans leur prise en compte par les acteurs locaux.

Ce plan de Parc est complété par quatre encarts cartographiques au 1/45 000 et 1/50 000 portant sur des thématiques spécifiques (« Éco-tourisme et éco-mobilité », « Paysage et urbaine », « Document de référence éolien », « Agriculture ») ; un zoom cartographique est présenté, identifiant les zones sensibles dans une perspective d'encadrement du développement des carrières dans le Siodobre.

L'Ae recommande de faire figurer dans le plan de charte ou dans un encart cartographique les Znieff et sites Natura 2000 présent dans le périmètre d'étude.

La gouvernance

L'organisation du fonctionnement du syndicat mixte, tant au plan politique que technique, est présentée de façon détaillée, ainsi que celle de la gouvernance renouvelée qui préside à la nouvelle

²² 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.

²³ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

charte, visant à une meilleure représentativité de l'échelon communal dans les instances décisionnelles et la gouvernance du Parc, et d'accroître la concertation avec la société civile.

Ainsi, le comité syndical et le bureau syndical mobilisent désormais une représentation directe des communes signataires dans le conseil syndical ; il²⁴ compte 149 élus délégués réunis dans trois collèges : « Région » avec quatre représentants titulaires (30 % des voix), « Département » avec six représentants titulaires pour le Tarn et l'Hérault (30 % des voix), « Territoire » avec 139 représentants titulaires (128 communes et onze intercommunalités, l'ensemble représentant 40 % des voix, 30 % pour les communes et 10 % pour les intercommunalités). Le bureau syndical composé de 16 élus délégués titulaires au Parc, désignés par le conseil syndical, reprend l'équilibre de répartition du conseil syndical. De plus, le syndicat mixte se voit élargi avec l'intégration des intercommunalités du territoire.

Par ailleurs, différents dispositifs sont proposés pour dynamiser la participation à ces instances, qui a fait défaut lors de la précédente période : un accompagnement « *spécifique et adapté* » des élus délégués ; un dialogue technique avec les acteurs institutionnels via une généralisation de conventionnement programmatique ; une mobilisation accrue, participative de la société civile. Si toutes ces démarches sont intéressantes, elles restent de l'ordre du principe sans mention des moyens financiers et humains à mobiliser.

Au titre des instances consultatives, le parc se dote de six commissions thématiques (« Agriculture et alimentation », « Énergie », « Culture, éducation à l'environnement », « Développement économique (tourisme et ressources locales) », « Aménagement de l'espace, biodiversité », « Forêt ») ; elles se réunissent au moins deux fois l'an et sont force de propositions dans l'élaboration du programme d'actions du syndicat mixte. Le conseil scientifique et prospectif, désigné par le conseil syndical et composé de chercheurs et personnalités qualifiées, apporte une assistance continue aux instances du Parc. Les comités de pilotage et de suivi, rattachés à des projets spécifiques, et dont la composition est établie par le conseil syndical, permettent « *le déploiement opérationnel de cadres stratégiques ou d'actions précises* ».

Pour l'Ae, les évolutions ainsi prévues dans l'organisation des instances décisionnelles et consultatives du Parc sont pertinentes et témoignent d'une ambition, à souligner, de renforcer l'appropriation par les élus et les acteurs du projet de territoire que représente la charte révisée. Cette ambition devra être mise en cohérence avec l'allocation de moyens et être déclinée, voire priorisée dans ses modalités de mise en œuvre. Elle dépendra de la reconnaissance, par les signataires et partenaires de la charte, du rôle et de la plus-value du Parc dans leurs domaines de compétence, et du respect par ces mêmes acteurs de leurs engagements dans le cadre de la charte.

L'Ae recommande de préciser les modalités et les moyens de mise en œuvre des dispositifs de gouvernance envisagés dans le cadre de la nouvelle charte, et d'en définir si nécessaire les priorités.

Des conventions sont évoquées avec des partenaires non signataires de la charte, sans donner plus de précision. Le réseau inter-parcs d'Occitanie est mentionné seulement dans les partenaires liés à la disposition 13.3 sur l'éco-tourisme et la valorisation des patrimoines paysagers, alors qu'un partage formalisé d'expériences ou de projets avec d'autres PNR régionaux pourraient être identifiés.

²⁴ La configuration du comité syndical, qui avait déjà été modifiée en 2023 suite à la difficulté de mobiliser ses membres, comptait six délégués titulaires pour la Région Occitanie, six délégués titulaires pour chacun des Départements de l'Hérault et du Tarn, 24 délégués titulaires et 24 délégués suppléants pour les communes.

L'Ae recommande de préciser le partage d'expériences ou de projets qui pourrait être mené avec les PNR du réseau inter-parcs de la région Occitanie.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Les enjeux environnementaux du projet de Charte et du territoire identifiés par l'Ae sont :

- le développement des énergies renouvelables et leurs incidences, la décarbonation des modes de déplacement,
- le changement climatique et ses effets sur les milieux,
- la biodiversité et les continuités écologiques,
- les paysages,
- l'eau en quantité et qualité et les milieux humides.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport d'évaluation environnementale du projet est assez volumineux, illustré, et présente la structuration attendue. Au-delà d'une rédaction facile à lire (les coquilles décelées à la lecture auront à être revues pour l'enquête publique), il présente certaines faiblesses que cet avis analyse dans les paragraphes qui suivent.

L'état initial s'appuie sur les diagnostics thématiques réalisés par le syndicat mixte et s'organise en fonction de neuf thématiques environnementales²⁵, traitant transversalement des éléments de l'aménagement et du développement territorial... ce qui est intéressant dans une visée d'intégration des enjeux du Parc. Cependant, certaines données concernant les activités humaines, la démographie ou la fréquentation touristique sont peu ou pas développées alors qu'elles pourraient être éclairantes pour l'état initial.

L'Ae recommande de compléter l'état initial en intégrant dans l'analyse des enjeux du territoire liées aux dynamiques socio-économiques.

Le rapport d'évaluation présente de plus un défaut méthodologique majeur. Comme il a pu l'être précisé aux rapporteurs lors des échanges avec les représentants du syndicat mixte, le bureau d'étude qui en a été chargé, n'a été sollicité qu'à la fin du processus de concertation, le rapport environnemental indiquant même s'appuyer « *sur l'ensemble du projet de Charte 2028-2043 [...]. Les différents travaux et comptes-rendus issus de la concertation ont également été mobilisés* ». Ce caractère tardif va à l'encontre d'une démarche évaluative qui ambitionnerait d'apporter des éclairages utiles à la révision même de la charte et d'infléchir, dans une démarche d'évitement et de réduction, les potentielles incidences sur l'environnement des objectifs et mesures opérationnelles identifiées et négociées lors de la phase de concertation élargie, identifiant les points de vigilance auxquels la révision devra être attentive. Le respect du caractère itératif de la démarche d'évaluation environnementale est donc un gage de robustesse de la méthodologie qu'elle utilise et de crédit à accorder aux conclusions qui en sont tirées. À défaut, il sera indispensable de construire un outil de suivi fin afin d'apprécier en temps réel les incidences sur l'environnement de l'application de la

²⁵ Le patrimoine naturel, le paysage, la ressource en eau, le patrimoine architectural et culturel, l'artificialisation et la consommation foncière, la géologie et les sols, le climat, la santé et la qualité de l'air, l'énergie, les risques nuisances et les déchets

charte et prévoir les outils correctifs *in itinere* par une déclinaison opérationnelle et proportionnée de la séquence Éviter–Réduire–Compenser. Ce défaut méthodologique a au moins deux conséquences sur l'ensemble du dossier. La première est un phénomène de répétitions entre le rapport environnemental et les autres pièces, qui nuit à la clarté du propos (par exemple sur le déroulé de la concertation). La seconde porte sur le défaut de cohérence entre les pièces du dossier, dénotant des dynamiques cloisonnées entre l'évaluation environnementale et le reste du processus de révision de la charte. Ainsi, le rapport environnemental présente dans la justification du projet une synthèse de qualité sur les réussites et échecs de la charte actuelle qui mériterait de figurer par exemple, pour une plus grande lisibilité du public, dans le fascicule de septembre 2024 sur l'évaluation finale du PNRHL.

2.1 Articulation de la charte avec d'autres plans ou programmes

L'articulation du projet de charte révisée avec les autres plans ou programmes s'attache à des documents de trois natures : ceux qui s'imposent à la Charte dans un rapport de compatibilité, ceux qui doivent être compatibles avec elle, et ceux avec lesquels les mesures de la charte interfèrent – ce que distingue clairement le dossier. L'analyse de l'articulation de la Charte avec les autres plans et programmes est satisfaisante ; la présentation sous forme de tableau permet aisément de comprendre quelles actions sont mises en place en cohérence avec les documents, sans pour autant en apprécier l'opérationnalité et le détail qui nécessite de se référer à la charte.

Concernant les documents qui s'imposent à la charte, la démonstration de la compatibilité avec le Sraddet Occitanie se limite à une mise en regard des mesures de la Charte avec les objectifs et règles du Sraddet, sans analyse critique de la cohérence réelle ni identification des éventuels points de tension. En particulier, l'articulation avec les objectifs de réduction de la consommation foncière et d'atteinte du zéro artificialisation nette (ZAN) mériterait une analyse plus approfondie, au regard du bilan d'exécution de la Charte précédente qui fait état d'une consommation foncière de 520 ha entre 2012 et 2023, dont 72 % concentrés dans le sillon médian.

L'Ae recommande de compléter l'analyse de l'articulation du projet de charte avec les plans programmes par une appréciation critique des points de tension entre les objectifs de la Charte et les exigences les plus contraignantes des documents de planification supérieurs, en particulier dans la mise en œuvre opérationnelle du ZAN et l'adaptation au changement climatique dans les documents de planification inférieurs portés par les membres du parc.

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement, évolution probable de l'environnement en l'absence de charte

Le diagnostic territorial a été réalisé en interne par le syndicat mixte et comprend onze fascicules thématiques détaillés, datés de décembre 2024. L'état initial de l'environnement, réalisé en 2025 sur la base de ces diagnostics, constitue une partie développée et documentée de l'évaluation environnementale²⁶ ; il répond aux thématiques requises par l'article R. 122-20 du code de l'environnement.

²⁶ L'analyse de l'état initial réunit les principaux constats et pressions subies par les milieux, les scénarios tendanciels relatifs à chaque thématique, un tableau AFOM résumant les atouts/faiblesses/opportunités/menaces (à l'exception de la thématique patrimoine naturel), les enjeux environnementaux repérés.

L'Ae relève plusieurs points forts :

- La description de la richesse et de la vulnérabilité des populations de chauves-souris est particulièrement soignée et étayée ;
- Les données sur les zones humides du bassin versant de l'Agout sont bien documentées, avec une cartographie et des données quantitatives récentes ;
- L'analyse des évolutions climatiques et de leurs impacts potentiels sur les différents compartiments de l'environnement est détaillée et s'appuie sur des projections à différents horizons temporels (2030, 2050, 2100) ;
- L'analyse paysagère est bien menée et détaillée dans un cahier Paysage, le PNRHL ayant fait partie des territoires de test de la méthode nationale des atlas de paysage de 2024, appliquée aux PNR.

2.2.1 Milieux physiques

Topographie, géologie et sols

Le sous-sol de ce territoire de moyenne montagne est divers et riche avec une activité d'extraction qui a été importante par le passé (51 carrières demeurent opérationnelles sur les 360 que comptait le territoire) ; le Sidobre (gisements granitiques) en est l'illustration. Plusieurs gisements d'intérêt national (GIN) dans la partie ouest du périmètre d'étude et des gisements d'intérêt régional (GIR) ont été identifiés.

De ce contexte géologique résulte une variété de sols, sols acides et pauvres et sols calcaires dans la partie sud du territoire (présence de formations calcaires et d'un important réseau karstique). Ces sols sont le support de services écosystémiques variés.

Ressource en eau

Le PNRHL relève, selon un axe Nord-est Sud-ouest, des bassins Adour-Garonne à l'ouest et Rhône-Méditerranée à l'est. Il est couvert par plusieurs outils de planification et de gestion : deux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), six syndicats mixtes²⁷ déployant un outil de planification (dont quatre schémas d'aménagement et de gestion des eaux -Sage).

Le territoire compte un réseau hydrographique dense : 1 732 retenues (artificielles ou naturelles), 125 masses d'eau superficielles. La morphologie de ces cours d'eau est majoritairement altérée (aménagements historiques, déficit sédimentaire, endiguement, protection contre les crues...). Leurs états écologiques sont très variables (de très bon à médiocre) selon les masses d'eau ; leur état chimique est jugé plutôt bon.

Si l'état des masses d'eau est bien documenté pour les deux bassins versants, les connaissances sur les interactions entre eaux souterraines et milieux humides sont reconnues comme insuffisantes. À l'inverse, les données sur l'équilibre entre ressources et usages sont assez peu documentées avec par exemple les données sur les prélèvements présentées à l'échelle annuelle, sans distinction saisonnière, ce qui ne permet pas d'apprécier les tensions estivales qui sont évoquées comme un facteur de risque déjà présent, en particulier sur les tensions croissantes sur l'approvisionnement en

²⁷ L'Agout « château d'eau territorial » (qui compte 4 800 km de cours d'eau), le Dourdou et la Rance, l'Orb et le Libron, le Fresquel, La Peyne et le Thongue, Cesse et Ognon

eau potable dans le bassin versant de l'Agout²⁸. Les données sont fournies sur la ressource disponible selon les saisons et les zones, avec des périodes estivales critiques dues à la baisse des débits et à une recharge insuffisante des nappes phréatiques. En revanche son évolution dans le contexte de changement climatique n'est pas documentée alors que l'adaptation du territoire constitue le premier socle de la charte.

2.2.2 Des milieux naturels sous pressions

Habitats naturels, faune, flore

Le périmètre de l'aire d'étude compte une diversité d'habitats naturels : quatre habitats forestiers à forts enjeux de conservation dont 27,5 % de forêts anciennes cœurs de biodiversité, des milieux ouverts, atlantiques et montagnards et méditerranéens dominés par l'activité agricole, 6 122 ha de zones humides estimées dont 88,5 % sur le versant atlantique du territoire²⁹, des cavités (grottes, gouffres) et des falaises, milieux très attractifs pour nombre d'espèces d'intérêt patrimonial³⁰.

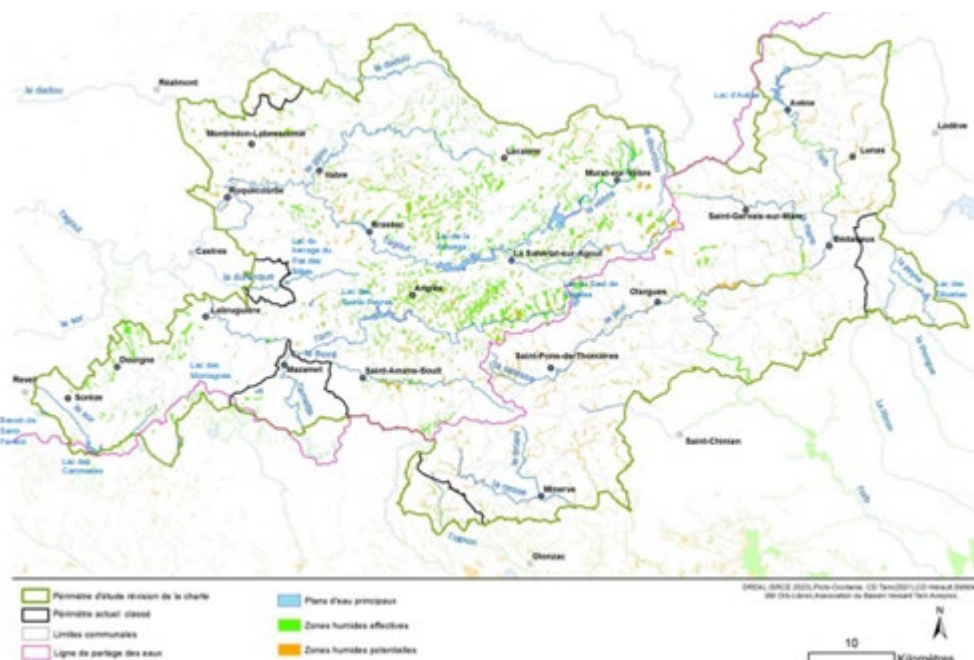


Figure 6 : Les zones humides et plans d'eau sur le territoire du PNRHL en 2023 (Source : dossier)

Ce périmètre compte un grand nombre de zones gérées et/ou protégées : 127 Znieff de type I (soit 12 % de sa surface) et, pour partie, 21 Znieff de type II (58 %) ; 17³¹ sites Natura 2000 (soit 13,7 % du territoire), trois zones de protection spéciale (ZPS) et 14 zones spéciales de conservation (ZSC) ; 43 espaces naturels sensibles (soit 11 000 ha) dans la partie tarnaise du Parc (huit labellisés et 35 en projets) et 1 430 ha dans la partie héraultaise ; deux arrêtés préfectoraux de protection de biotope, une réserve nationale de chasse et de faune sauvage, 14 réserves biologiques dirigées (forêts

²⁸ Comportant de nombreux captages d'eau potable ; dix d'entre eux représentent à eux seuls plus de 91 % des volumes prélevés.

²⁹ Les bassins versants de l'Argout et de l'Orb et du Libron sont particulièrement importants : l'Argout présente un réseau dense de petites zones humides (plus de 2 252) dont certaines sous le seuil de protection légal, dominé par des prairies humides et des tourbières ; l'Orb et le Libron, ont fait l'objet d'inventaires spécifiques dans le cadre du contrat de rivière (2013 et 2014), 122 sites totalisant plus de 3 300 ha ont été identifiés.

³⁰ Enjeux fort à très fort (les chauves-souris dont le Minoptère de Schreibers et le Molosse de Cestoni), voire majeur (Aigle de Bonelli),

³¹ Le PNRHL est la structure animatrice de 14 d'entre eux

gérées par l'Office national des forêts, 247 ha) en majorité dans l'Hérault³² ; 78 sites naturels inscrits ou classés (1 400 ha). Les zones de protection forte sont peu nombreuses et ne représentent que 0,2 % du territoire.

Il dispose d'une très grande richesse d'espèces faunistiques et floristiques, dont certaines patrimoniales, emblématiques et à enjeux, parmi lesquelles : 2100 taxons de flore (dont 10 % patrimoniaux et seulement 1,4 % protégés³³), 27 espèces de chauves-souris, 80 % des espèces métropolitaines de carnivores (dont le Loup, le Chat forestier, la Loutre), 246 espèces d'oiseaux dont des espèces à enjeu très fort (l'Aigle royal) et majeur (Aigle de Bonelli), 14 espèces d'amphibiens, 11 espèces de poissons (dont cinq protégées), la Moule perlière menacée d'extinction au niveau national et international, l'Arn abritant l'une des trois plus importantes populations de France métropolitaine, 90 espèces d'insectes orthoptères dont la Magicienne dentelée, neuf espèces de libellules... Les données sur certains groupes taxonomiques (coléoptères, bryophytes, lichens, champignons) sont très lacunaires, comme le souligne le rapport.

Le territoire du Parc est concerné par au moins 22 plans nationaux d'action (PNA) faune³⁴ dont ceux de la Cistude d'Europe et du Lézard ocellé, et un PNA flore.

L'arrachage de haies, l'urbanisation et la sur-fréquentation touristique, l'installation d'énergies renouvelables, sont autant de pressions sur les habitats et les espèces.

Il est constaté au sein du Parc de nombreuses espèces exotiques envahissantes, animales (17 avérées et 21 potentielles) dont le Frelon asiatique et le Vison d'Amérique, et végétales (89 avérées et 41 potentielles) dont l'Ambrosie à feuille d'Armoise et la Berce du Caucase.

Continuités écologiques et TVB

Les continuités écologiques connaissent des processus de fragmentation dans certains secteurs (axes de communication dans le sillon médian, changement de pratiques agricoles sur les landes et pelouses calcicoles) ; les corridors aquatiques subissent des perturbations liées aux nombreux ouvrages hydrauliques présents sur les cours d'eau.

2.2.3 Milieux humains

Occupation du sol et artificialisation

L'extension de la tache urbaine se concentre essentiellement sur le sillon médian du Parc ; entre 2012 et 2023 l'artificialisation a augmenté de 8,34 % soit 0,17 % de la superficie du territoire, majoritairement pour l'habitat (65 % des surfaces artificialisées soit 353 ha).

Le rapport reconnaît que les impacts des activités agricoles et sylvicoles intensives sur les sols restent insuffisamment documentés, ce qui constitue une lacune dans la mesure où ces activités occupent l'essentiel du territoire. Cet enjeu apparaît d'autant plus primordial avec les effets du changement climatique qui impactera la nature des activités et leur compatibilité durable avec le territoire.

³² Une réserve biologique intégrale (dans le Caroux) est en attente de validation

³³ Parmi lesquelles l'Armérie de Malinvaud, endémique française, classée quasi menacée sur la liste rouge UICN 2018 de la flore menacée de France

³⁴ Dont quatre anecdotique pour le Parc compte-tenu de la faible population : le Vautour percnoptère, le Gypaète barbu, l'Outarde canepetière, la Cistude d'Europe.

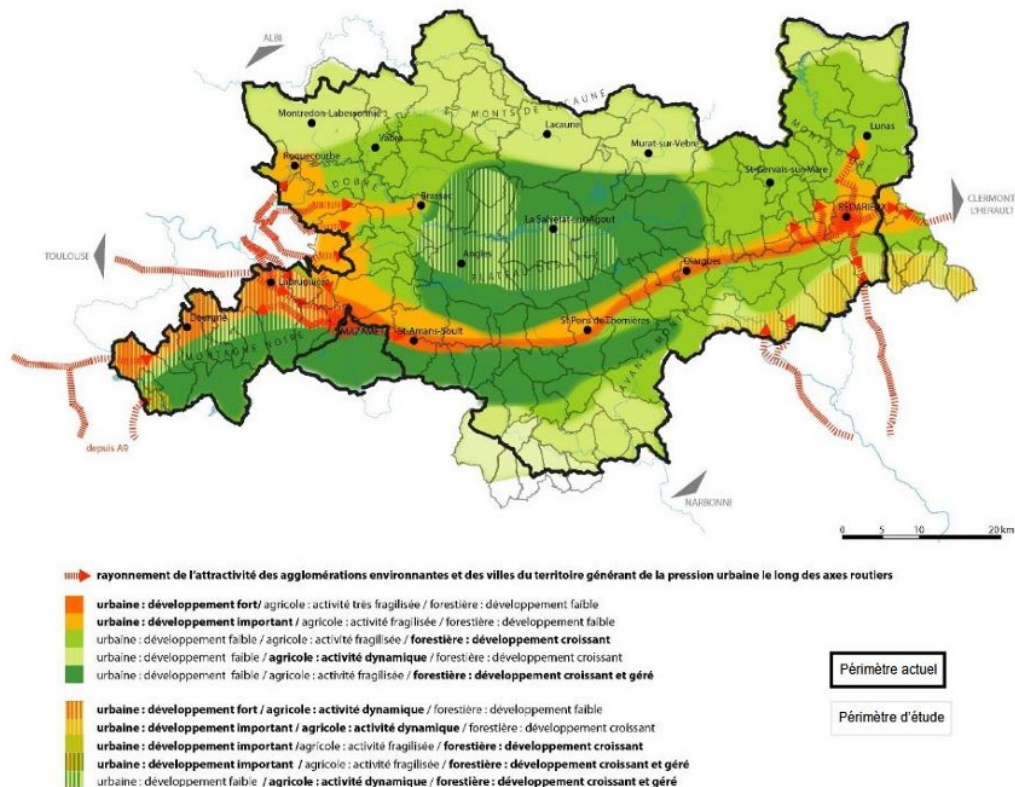


Figure 7 : Croisement des dynamiques urbaines, agricoles et forestières du territoire du PNRHL (Source : dossier)

Patrimoine et paysage

Le patrimoine culturel et architectural du Parc est extrêmement riche, varié, constituant des marqueurs identitaires forts. 103 édifices sont inscrits ou classés au titre des monuments historiques ; deux sites ont été classés au patrimoine mondial de l'Unesco ; 12 villages disposent d'une charte architecturale et paysagère ou d'une protection réglementaire du type site patrimonial remarquable (SPR) ... La cité de Minerve, Gorges de la Cesse et du Brian a été labellisé Grand Site de France³⁵ le 19 décembre 2025 ; une démarche est en cours pour faire reconnaître la valeur patrimoniale des « béals » et des « pesquières »³⁶ au patrimoine immatériel de l'Unesco.

Le dossier identifie comme enjeux la nécessité de promouvoir la préservation et la valorisation du patrimoine matériel et immatériel (en particulier par un accroissement de la connaissance), et une approche culturelle du projet de territoire valorisant l'existant et l'offre culturelle.

Du point de vue paysager, le périmètre d'étude est d'une grande diversité et richesse paysagère relevant de 18 sous-unités paysagères. Ces sous-unités sont détaillées dans un Cahier de paysage figurant au dossier qui caractérise également leurs évolutions. Les enjeux identifiés sont communs à beaucoup de territoires ruraux (fermeture des milieux ouverts, déprise agricole, étalement urbain, banalisation des paysages...). Il est à noter que la question des énergies renouvelable (EnR) ne fait pas l'objet d'un point spécifique au vu des enjeux soulevés par ailleurs dans la charte.

³⁵ <https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/labellisation-du-grand-site-de-france-de-la-cite-a27132.html>, information que le dossier devra actualiser

³⁶ « Les béals sont de petits canaux qui acheminent l'eau vers les parcelles, souvent alimentés par des pesquières (petites retenues) fonctionnant par « chasse d'eau » »

L'Ae recommande de compléter le volet paysage de l'état initial de l'environnement en intégrant la présence des EnR dans chaque unité paysagère .



Figure 8 : Cartographie des sous-unités paysagères du Parc dans leurs secteurs paysagers (Source : dossier)

Les enjeux repérés par le Parc visent à contrer ces phénomènes. L'un des sujets majeurs concerne les projets de production d'énergie renouvelable, leur localisation (zones d'exclusion) et leur réalisation (qualité du projet paysager).

Énergie, climat

La consommation énergétique moyenne par habitant est, dans le PNRHL, 9 % plus importante que la moyenne régionale ; elle se caractérise par un mix énergétique où dominent les produits pétroliers (42 % principalement habitat, transport) et l'électricité (29 %), le bois énergie (20%) (9 % restant au gaz naturel)³⁷. La consommation énergétique au sein du PNRHL a diminué entre 2013 et 2021 (passant de 2491 GWh à 2264 GWh)³⁸.

En 2020, le PNRHL est devenu un territoire à énergie positive, qui assure à lui seul 7,8 % de la production énergétique de la région Occitanie et 37 % de la production totale des huit PNR régionaux.

Cette production d'énergies renouvelables³⁹, en forte augmentation, a fait l'objet d'un encadrement par la charte 2012-2027. L'encadrement et la limitation de leurs impacts constituent un enjeu structurant pour le parc, qu'il s'agisse des 70 installations hydroélectriques existantes (cinq grands barrages et une soixantaine de petites retenus et microcentrales), ou du développement de l'éolien et du photovoltaïsme.

Ainsi, l'éolien a connu un essor très important depuis vingt ans, atteignant 227 éoliennes en fonctionnement et 72 autorisées réparties en 48 parcs éoliens, soit le nombre maximal (300) fixé par la

³⁷ La méthanisation ne représente que 0,04 % de la production énergétique du PNRHL ; celui-ci dispose de peu d'informations sur le potentiel géothermique du territoire, potentiel qui reste globalement limité (présence de quatre installations).

³⁸ Cette valeur varie selon les parties du dossier mais reste inférieure à 2013.

³⁹ 50 % de l'éolien, 27 % de l'hydroélectricité, 21 % du bois-énergie (données 2021)

charte 2012–2027. Cet encadrement est complété par des critères d'implantation visant une limitation des impacts sur l'environnement ; un document de référence territorial pour l'énergie éolienne a été produit et figure au dossier ; une cartographie des zones d'exclusion accompagne le plan de parc. La grande majorité des implantations ont respecté ces critères ; neuf ont été autorisées dans une zone de sensibilité maximale malgré l'opposition du Parc. Le renouvellement des éoliennes existantes par des modèles plus performants (« repowering ») permettant d'augmenter de 50 % en moyenne la puissance d'un parc, est une tendance émergente dans le territoire.

Le photovoltaïsme est en très forte croissance (370 % entre 2013 et 2021), les neuf centrales au sol (de taille variable, totalisant 105 ha) représentant 60 % de la production. Seuls deux projets (totalisant 0,75 ha) autorisés par arrêté préfectoral ne respectent pas les critères d'implantation instaurés par la charte en vigueur (sous la fourchette d'emprise 5 à 30 ha instaurée par les critères de la charte). Plus d'une quinzaine de projets agrivoltaïques sont à l'étude dans le Parc ; face à ce développement et aux risques environnementaux qu'ils représentent, le comité syndical a acté à une large majorité de donner un avis négatif à tout projet d'agrivoltaïsme jusqu'en 2027.

La filière bois énergie représente en 2020 101 324 m³ de grumes annuelles ; entre 2013 et 2021 la puissance installée est en faible progression (+ 6%) par l'installation de nouvelles chaufferies automatiques collectives ; le dossier n'est globalement pas très disert sur la filière, ce qu'il conviendrait de compléter.

Le Parc s'est lancé dès 2008 dans un Plan Climat Énergie Territorial (PCET).

Les risques, nuisances

La vulnérabilité du territoire aux risques naturels (incendie, inondations, retrait et gonflement des argiles) est structurant dans un contexte de changement climatique.

Le territoire compte 272 installations classées pour l'environnement (ICPE) dont 149 sous régime d'autorisation.

Émissions de gaz à effet de serre, qualité de l'air

En 2021 les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le PNR s'élevaient à 590 ktCO₂eq soit 5,8 tCO₂eq par habitant (+18% par rapport à la moyenne régionale), dues à une dépendance élevée à la voiture, la présence d'industries, aux modes de chauffage (fioul) dans les foyers et à des logements vieillissants.

Les émissions de CO₂ dans le PNRHL sont estimées à 5,8 t par habitant soit 18 % supérieures à la moyenne régionale, attribuées au transport routier et à la dépendance à la voiture individuelle.

2.2.4 Évolution du territoire en l'absence de charte

Les scénarios tendanciels sont présentés pour chaque thématique environnementale. Ils sont généralement bien conduits et mettent en évidence les pressions qui s'exerceront sur le territoire en l'absence de charte. L'utilisation de grille AFOM pour chaque thématique est utile pour apprécier de manière synthétique les enjeux thématiques liés au scénario tendanciel et ainsi justifier les inflexions opérées grâce à la charte. En revanche, ce découpage thématique détaillé ne permet pas

d'apprécier le caractère systémique de l'évolution du territoire et les interactions entre les thématiques.

On peut regretter toutefois que ce scénario tendanciel sans charte n'intègre pas davantage les effets prévisibles du changement climatique qui de fait infléchit déjà certaines tendances notamment sur la ressource en eau.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de charte a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

L'évaluation environnementale présente, sur la base de résultats de la concertation et au titre de la justification des choix retenus, les fondements du périmètre, une synthèse des résultats de l'évaluation de la charte en vigueur. Le rapport environnemental expose également les enjeux identifiés du territoire, le scénario tendanciel et le scénario de mise en œuvre du projet de charte par thématique, les apports de la concertation sur le contenu de la charte y compris sur l'évolution de la formulation des mesures. Il présente également une analyse de sept « scénarios » proposés pour le projet de charte sous forme de tableaux, assortie de la « *décision relative au scénario pour le projet de charte* » prise durant la concertation. Lesdits scénarios n'en constituent pas vraiment ; ils ne présentent pas d'alternatives réelles au scénario porté par la charte mais abordent seulement sept points thématiques soulevés lors de la concertation.

Cette analyse ne répond pas aux attendus de l'article R. 122-20 du code de l'environnement, qui requiert l'examen de solutions de substitution raisonnables et la comparaison de leurs incidences sur l'environnement avec celles du scénario retenu pour le projet de charte, se limitant à une comparaison au scénario tendanciel.

2.4 Effets notables probables sur l'environnement de la mise en œuvre de la charte et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

L'analyse des incidences de la nouvelle charte sur l'environnement est menée par ambition, pour chacune des neuf thématiques environnementales, sur la base d'une analyse des mesures. Elle propose une grille d'évaluation graduée, assortie d'un code couleur : très positif (++), positif (+), effet neutre (0), case blanche (la mesure ne concerne pas l'enjeu), effet incertain positif ou négatif (?), négatif (-), très négatif (--) ; effet direct (D), indirect (I).

Chaque thématique environnementale présente ainsi successivement trois tableaux qui croisent les enjeux correspondants et les mesures concernant l'ambition, qualifiant les effets potentiels des mesures et leurs intensités. Chaque tableau est complété par un descriptif qualitatif des effets présumés des mesures et leurs résultantes (que le dossier qualifie d'« *appréciation des effets cumulés* ») en termes d'« effets probables »⁴⁰ des ambitions, également résumés dans des encarts. Par thématiques environnementales, les ambitions sont toutes qualifiées de très positives, positives, incertaines positives, voire neutres, à l'exception de deux ambitions qui présentent également des effets

⁴⁰ Il est à souligner que le terme « effet » apporte ici une certaine confusion avec les effets des mesures et qu'il conviendrait de le modifier pour une meilleure compréhension du public.

potentiels négatifs : l'ambition 2 sur deux thématiques (patrimoine naturel et climat, santé, qualité de l'air) et l'ambition 3 sur la thématique énergie.

Concernant les mesures, la très grande majorité de leurs incidences directes et indirectes sont qualifiées par le dossier de positives à très positives ; un nombre limité sont neutres (16 incidences) ou incertaines (dix) et de nombreuses incidences sont considérées ne pas concerner les enjeux ; aucun effet négatif n'est identifié. La méthodologie permettant d'attribuer les graduations des scores par mesure n'est pas clairement explicitée, ni appréciée à la lumière des engagements de chaque partenaire. À titre d'exemples la mesure 3 (« *Concilier les usages et prendre en compte les enjeux*») est considérée avoir sur le patrimoine naturel un effet probable positif direct sur les continuités écologiques (mines et carrières) mais est notée dans le tableau avec un effet direct positif ; la mesure 13 (« *Faire du PNRHL une destination écotouristique d'excellence*»), est considérée avoir des effets neutres sur le patrimoine naturel et la ressource en eau (ce qui ne prend pas en compte par exemple les tensions sur la ressource en eau dans une perspective de changement climatique), incertain positif sur le patrimoine (ce qui apparaît étonnant en termes de développement d'une destination touristique).

Les effets incertains (potentiellement positifs ou négatifs selon les cas) concernent sept mesures, notamment les mesures 11 (« *Valoriser durablement nos ressources et nos savoir-faire non délocalisables pour une économie résiliente*») et 9 (« *Poursuivre un développement encadré des installations de production énergétique*») dont les effets sont estimés pour le patrimoine naturel comme incertains négatifs. Pour la mesure 11 un point de vigilance est noté, cela aurait pu être aussi qualifié pour la mesure 9 au vu des résultats avérés de collisions (voir 3.4 de cet avis). Le dossier ne précise pas pour autant la séquence « éviter, réduire, compenser » à mettre en place en cas d'atteinte significative aux habitats naturels et aux espèces.

L'absence d'effets de certaines mesures peut apparaître par ailleurs surprenante. À titre d'exemple la mesure 4 (« *Préserver la ressource en eau et conforter sa prise en compte dans les stratégies d'aménagement du territoire*») est considérée n'en pas avoir (thématique paysage) sur la maîtrise de l'urbanisation et le développement désordonné des franges urbaines, alors que la disposition 4.2 a pour objet l'intégration de l'eau dans l'aménagement, ce qui paraît contradictoire.

De plus, le dossier n'explore pas les effets cumulés entre les mesures, par thématique environnementale (ou même entre thématiques) alors qu'il s'agit là d'un des fondements de ce qui est attendu dans l'appréciation des incidences de la charte sur l'environnement.

Pour l'Ae, la méthodologie utilisée pour renseigner la grille d'analyse des incidences manque de robustesse et nécessite d'être précisée et complétée pour ne pas prêter à critique sur de potentiels biais d'appréciation sur les choix faits dans le cadre de la définition du projet de charte, qui pourrait être considéré comme une justification a posteriori de certaines dispositions composant les mesures.

L'Ae recommande de reprendre, sur la base d'une méthodologie claire, l'analyse des incidences du projet de charte, de reconsidérer celles-ci en fonction des actions ne relevant pas directement ou seulement de la responsabilité du Parc, de définir les mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation éventuellement nécessaires lorsque des points de vigilance sont identifiés. Elle recommande de préciser les modalités de suivi de ces incidences et les actions correctives à mettre en place le cas échéant.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le rapport environnemental comporte, pour chacune des 14 ZSC et des trois ZPS du réseau Natura 2000 présents sur le territoire du Parc, une présentation des habitats naturels et des espèces animales et végétales d'intérêt communautaire (enjeux), des objectifs de gestion (le PNRHL est animateur de 14 sites), des tableaux de synthèse des enjeux des ZSC et ZPS et des menaces les concernant. Les incidences considérées comme positives de quatorze mesures du projet de charte sont énumérées (maintien des habitats naturels et des populations, restauration des milieux, amélioration des connaissances, sensibilisation du public).

Le dossier précise que la conciliation des activités humaines et de la préservation des sites Natura 2000 constitue un principe de la future charte (mesure 12), mais que des points de vigilance sont à considérer sur la fréquentation des sites et leur proximité des zones urbanisées (développement touristique et de l'offre de service et de logement, mesures 13, 14, 15, 16), sur le développement des énergies renouvelables (mesure 9). Le dossier conclut : « *Tous ces points de vigilance sont ainsi maîtrisés par des dispositions de plusieurs orientations qui limitent les incidences négatives sur les espaces de forte valeur patrimoniale dont font partie les sites Natura 2000. Par ailleurs, la charte précise bien que les projets ou activités ne devront pas porter atteinte à ces habitats ou ces espèces d'intérêt communautaire et être cohérents avec les objectifs du document d'objectifs du site* ».

Pour l'Ae, au même titre que ce qui a été souligné au 2.4 de cet avis, cette analyse est trop succincte pour conclure à l'absence d'incidences négatives significatives et devrait être complétée. D'une part, l'évaluation des incidences potentielles du projet de charte devrait être menée au niveau des dispositions du projet de charte (et non des mesures) sur les habitats naturels et espèces d'intérêt communautaire ; d'autre part, les points de vigilance devraient préciser la séquence « éviter, réduire, compenser » qui serait alors à mettre en place en cas d'atteinte aux habitats naturels et aux espèces, ce que le dossier ne fait pas.

De plus, l'analyse des incidences se limite aux espèces d'intérêt communautaire ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 interceptant le territoire du Parc. Or, il est attendu d'une telle analyse qu'elle prenne également en considération les espèces susceptibles d'être présentes sur le territoire tout en étant inféodées à des sites localisés en-dehors de son périmètre, au nom de la notion de réseau Nature 2000.

L'Ae recommande de compléter l'analyse des incidences sur le réseau Natura 2000 par une évaluation plus détaillée des incidences potentielles de l'ensemble des dispositions du projet de charte sur les milieux et espèces concernés, ainsi que de mener un raisonnement en termes de réseau par la prise en compte des espèces, éventuellement présentes sur le territoire du parc et ayant justifié la désignation de sites Natura 2000 extérieurs à celui-ci.

2.6 Dispositif de suivi

La mise en œuvre tardive de l'évaluation environnementale et de ce fait l'absence de démarche itérative rend le suivi et sa déclinaison opérationnelle essentiels dans la prise en compte des incidences environnementales de la charte et sa mise en œuvre.

Le suivi des effets sur l'environnement du projet de charte est présenté de manière très formelle en référence à l'article R 122-20 du code de l'environnement, sans aucune précision sur les modalités

de mise en œuvre et suivi effectif. La présentation des indicateurs de suivi est manifestement inhabituelle. Ce constat a été confirmé par les échanges des rapporteurs avec les techniciens du syndicat mixte qui ont indiqué que les indicateurs de suivi étaient en cours de définition ainsi que les protocoles de partage des données et de leur mise à jour en collaboration avec les différents partenaires du Parc. L'utilisation du logiciel EVA développé par la fédération des parcs naturels régionaux sera privilégiée comme outil d'animation et de partage tant dans le pilotage interne que dans le partage avec les acteurs du territoire. Il conviendra que le syndicat formalise l'ensemble de ces protocoles de partage entre partenaires et propose un accès facile à tous aux résultats. Au-delà, il convient que le syndicat mixte développe le processus de prise en compte par les acteurs et d'adaptation des mesures aux impacts réels mesurés. Il s'agira ici de déployer des outils opérationnels d'ajustement permanent de la séquence ERC en réaction aux résultats de suivi et en anticipation des tendances ainsi mesurées. Pour cela, la charte doit afficher les méthodes, protocoles et moyens humains mobilisés mais aussi décliner le processus politique et démocratique mis en place à l'échelle du territoire pour enclencher les inflexions nécessaires tout au long de la mise en œuvre de la charte.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est un document synthétique (32 pages), formant un fascicule distinct dans l'évaluation environnementale. Il expose la charte de manière claire et reprend de façon lisible pour le public les éléments d'évaluation tout en présentant les mêmes insuffisances soulignées dans le présent avis.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

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

3.1 Gouvernance opérationnelle du projet stratégique

La charte du parc naturel régional du Haut-Languedoc est un contrat de territoire fédérant l'ensemble des acteurs autour d'un projet commun d'aménagement et de développement durable. Dans ce cadre contractuel, le syndicat mixte du parc assume conjointement le rôle d'animateur de la charte et de garant de son application. Les modalités de cette gouvernance renouvelée, à la fois formelle et institutionnelle, sont présentées de manière satisfaisante dans le document soumis à examen.

La charte affirme clairement le rôle ensemblier du syndicat mixte en tant qu'animateur des acteurs institutionnels du territoire. À ce titre, chaque fiche-action précise les engagements stratégiques des signataires en tant que contribution à la mise en œuvre du projet de territoire.

L'Ae relève toutefois que ces engagements demeurent, dans leur grande majorité, formulés en termes généraux et insuffisamment opérationnels. Or, la charte n'étant pas opposable aux tiers, sa mise en œuvre effective repose nécessairement sur des actions concrètes mobilisant les acteurs du territoire ou s'imposant à eux. La réussite du projet sur la durée de quinze ans que couvre la charte implique donc de préciser les modalités opérationnelles de mise en œuvre des actions qu'elle porte.

Cette opérationnalité suppose, d'une part, que soient explicitement définies les modalités juridiques de déclinaison des orientations de la charte dans les documents opposables aux tiers et, d'autre part, que soient identifiés les moyens humains et financiers mobilisés pour leur mise en œuvre. Or, le document est lacunaire sur ces deux points : les modalités de traduction juridique des orientations ne sont jamais précisées, les documents se limitant le plus souvent à invoquer une exigence de compatibilité sans en détailler les conditions, tandis que le volet relatif aux moyens mobilisés est absent.

L'exemple de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme illustre particulièrement cette fragilité. Les orientations de la charte ne pourront en effet trouver une traduction concrète qu'à travers les documents de planification élaborés par les communes et les intercommunalités (Scot, PLUi, PLU). La charte se borne à indiquer que ces documents devront être compatibles avec ses orientations, sans en préciser les conditions. Les constats effectués lors de la visite de terrain de l'Ae, notamment au cours des échanges avec les communautés de communes compétentes en matière de Scot et/ou de PLUi, ont pourtant mis en évidence que le partenariat effectif entre le syndicat mixte et ces collectivités va bien au-delà d'une simple obligation de compatibilité. En matière de plans de paysage, de trame verte et bleue ou de maîtrise de la consommation d'espace, les collectivités locales et le syndicat mixte mutualisent leurs moyens et collaborent de manière étroite. Ce partenariat est d'autant plus nécessaire que la culture de la planification est peu installée dans le territoire et la taille réduite des collectivités limite les moyens d'ingénierie disponibles. Ce niveau de partenariat mérite d'être formalisé dans les documents de la charte afin d'être pérennisé au-delà des équipes techniques actuellement en place.

Au-delà du cercle des signataires, la visite de terrain conduite par l'Ae a mis en évidence que de nombreuses actions résultent de partenariats excédant largement le périmètre des seules collectivités engagées contractuellement. Ces partenariats impliquent, d'une part, des structures satellites des collectivités signataires, telles que les syndicats mixtes de bassins versants et, d'autre part, des structures associatives intervenant sur des thématiques relevant directement de la charte, à l'instar de la ligue pour la protection des oiseaux (LPO) ou du Conservatoire des espaces naturels (CEN). Ces partenaires, pourtant essentiels à la mise en œuvre opérationnelle de la charte, ne sont pas suffisamment identifiés dans le document.

À titre d'illustration, la visite conduite sur le secteur de l'Arn a permis de mettre en lumière le rôle de catalyseur exercé par le syndicat mixte du PNR, fédérant des acteurs tels que le syndicat de bassin versant, le CEN et les exploitants agricoles. Ce mode de mise en œuvre partenarial élargi mérite d'être valorisé et explicitement décrit dans la charte. Une telle formalisation permettrait à la fois de clarifier les modalités concrètes de mise en œuvre des actions, d'identifier les moyens externalisés mobilisés et, ce faisant, de renforcer la crédibilité et la robustesse du document. Au-delà, cette formalisation permettrait d'assurer une continuité d'action durant les 15 ans de la charte par-delà les changements d'acteurs au gré des élections ou des mutations professionnelles.

L'Ae recommande de préciser les engagements des signataires de la charte afin de clarifier les modalités opérationnelles des partenariats ainsi que les moyens juridiques et matériels mobilisés pour assurer sa mise en œuvre effective, et de valoriser le rôle d'ensemblier et de catalyseur du syndicat mixte au-delà des seuls signataires de la charte.

3.2 Préserver les milieux naturels face aux différents enjeux portés par le Parc

3.2.1 Biodiversité remarquable et ordinaire

Le diagnostic et l'état initial soulignent les tensions auxquelles sont soumis les habitats naturels et les espèces dans un contexte de changement climatique : une artificialisation des sols (8,34 % de 2012 à 2023, soit 520 ha) et une perte sur le sillon médian de surface agricole estimée entre 25 et 35 % en 10 ans ; l'enfrichement et à la fermeture des milieux ouverts (pelouses sèches, garrigues basses) lié à la déprise de l'élevage ; des dérangements relatifs à l'augmentation de la fréquentation touristique et aux activités de plein air ; des transformations des milieux dues aux activités agricoles et sylvicoles intensives ...

Le projet opérationnel de la charte poursuit les actions déjà engagées sur la lutte contre la déprise agricole et la fermeture des milieux ouverts (mise en œuvre d'un Plan Alimentaire Territorial (PAT), développement des circuits de proximité...). Le Syndicat mixte se situe ainsi en chef de file de deux mesures dédiées au maintien de l'agriculture et au développement d'une agriculture « durable et nourricière » (mesures 5 « Affirmer la vocation agricole du territoire et développer son potentiel alimentaire », 6 « Accompagner les transformations pour une agriculture économe en ressources, innovante et résiliente face aux défis » et 7 « Soutenir un système alimentaire favorisant une consommation locale, saine, durable et accessible à tous »).

Dans le sens d'une préservation et restauration de la biodiversité remarquable et ordinaire, le projet de charte établit la mesure 2 (mesure phare) associée à dix autres mesures dont la mesure 1 « Disposer d'une connaissance dynamique du patrimoine naturel pour la partager et garantir son appropriation par tous », deux mesures où le syndicat mixte est à la fois chef de file, coordinateur et animateur. La disposition 2.1 « Conforter la préservation des patrimoines naturels remarquables (milieux et espèces) » vise à développer les zones de protection forte (ZPF) au titre de la Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP). Ces ZPF ne représentent que 0,2 % du territoire d'étude (données 2024) ; la charte se donne comme objectif d'atteindre en 2043, « à hauteur minimale », 2 % pour les zones de protection forte. Deux critères sont avancés pour définir de telles zones : reconnaître en ZPF les zones déjà éligibles (réserve nationale de chasse et de faune sauvage, sites du Conservatoire des espaces naturels et espaces naturels sensibles départementaux), ce qui permettrait d'en renforcer la gestion et leur rôle dans la protection des espèces et des milieux ; et en créer de nouvelles (arrêtés préfectoraux de protection, réserves naturelles...) sur des milieux remarquables ou hébergeant les espèces à enjeu (zones humides, pelouses méditerranéennes, grottes à chauves-souris, zones de nidification des rapaces,...). Au vu de l'importance des espaces naturels à enjeux remarquables, des zones gérées et/ou protégées identifiées sur le territoire (6 122 zones humides, 27,5 % de forêts anciennes constituant des cœurs de biodiversité dans un couvert forestier représentant 67 % du territoire du Parc, ...), voire les 33,8 % du territoire en zones d'exclusion de toute implantation d'installations de production d'EnR, un réexamen de la valeur cible en matière de ZPF du Parc apparaissent incontournables. De plus, alors que l'objectif national visé pour la Snap de 10 % est fixé pour 2030, la charte devrait se doter d'une dynamique temporelle de création de telles zones et une valeur cible à mi-parcours, ce que ne propose pas le projet de charte.

L'Ae recommande de reconsidérer à la hausse les objectifs et de poursuivre et d'amplifier les efforts de création des zones de protection forte de la biodiversité.

La connaissance locale lacunaire des patrimoines naturels est largement soulignée par le dossier, en particulier celle concernant la biodiversité dite ordinaire ; il convient de la développer pour la préserver et pouvoir accompagner les évolutions de pratiques et d'occupation des sols qui lui seraient plus favorables. En particulier, seules 29 communes du PNR du Haut-Languedoc disposent actuellement d'un Atlas de la Biodiversité Communale (ABC), connaissance indispensable à une sobriété foncière et à une prise en compte éclairée de la biodiversité dans les documents d'urbanisme. La disposition 1.3. « *Coordonner et fédérer l'action naturaliste et en assurer sa valorisation et sa diffusion auprès des différents publics* » a entre-autres pour objectif d'accompagner les démarches locales contribuant à acquérir de la connaissance, par exemple avec la constitution d'ABC financés par l'office français de la biodiversité (OFB). Cet accompagnement, pour une certaine efficacité, appelle à la fois une coordination et une animation, rôles sur lesquels se positionne le syndicat mixte, mais aussi des dispositifs dans lesquels les inscrire. Le dossier n'évoque pas de pistes précises, si ce n'est les principes d'engagements des signataires de la charte, en particulier la Région Occitanie qui s'engage à faciliter l'accès aux dispositifs régionaux « *en faveur de l'amélioration des connaissances et de la recherche* » et les communes et EPCI qui s'engagent à mettre en œuvre des projets visant cette acquisition de connaissances. Il conviendrait donc que la charte puisse préciser ces engagements⁴¹ sur les moyens et les objectifs, ainsi que sur la temporalité à mi-parcours et sur la durée totale du projet de charte.

3.2.2 Fonctionnalités des continuités écologiques et traduction dans les documents d'urbanisme

Les continuités écologiques du périmètre d'étude connaissent des processus de fragmentation et de dégradation détaillés par le dossier. La disposition 2.2 « *Entretenir et restaurer la fonctionnalité écologique des trames et des milieux écologiques* » vise à accompagner le déploiement de stratégies pour la valorisation de ces trames, à conforter leur intégration dans les documents d'urbanisme, à diffuser la reproduction de bonnes pratiques... le syndicat affirmant là son rôle d'animateur et de coordinateur. À ce titre, le dossier présente dans la « liste des dispositions pertinentes » (fascicule annexe) la déclinaison de cette disposition dans les documents d'urbanisme (Scot et Plu/Plui) pour identifier les continuités écologiques et la TVB, leurs points de blocages via les « porter à connaissance » du Parc, l'inscription dans les Scot des éléments de restauration des continuités écologiques, la traduction dans les règlements graphiques, OAP thématiques biodiversité et OAP sectorielles des Plu/Plui.

Pour ce faire, deux difficultés peuvent être soulignées. Un faible nombre de Plu/Plui sont présents sur le périmètre d'étude. Le projet de charte présente un scénario volontariste où sur la durée de celui-ci, l'ensemble des communes du territoire seront dotées d'un document d'urbanisme. Il conviendrait de donner des perspectives temporelles d'avancement du processus, en particulier de ce que le scénario permet à mi-parcours et des accompagnements à mettre en place auprès des communes et intercommunalités pour y parvenir.

La seconde difficulté est celle de la mise à jour de la Trame verte et bleue qui date de 2015, établie à partir de données d'occupation du sol de 2010. Cette lacune est explicitement signalée dans le rapport ; elle fragilise l'analyse des continuités écologiques et la pertinence des mesures qui y sont associées. Cette fragilité se révélera cruciale au moment de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme sur l'ensemble du territoire ; la disposition 1.1. qui vise à actualiser et renforcer les

⁴¹ Comme l'évoque le rapport du CNPN, le réseau TEN « Territoires engagés sur la nature » constitue une voie dans ce sens où le PNRHL et les autres PNR d'Occitanie pourraient porter des projets d'action dans ce cadre. Ce programme compte actuellement sept régions candidates, la région Occitanie n'en fait pas partie

connaissances vise explicitement la mise à jour de la cartographie et de la qualification de la TVB, sans toutefois donner de temporalité sur sa réalisation.

L'Ae recommande de procéder à une mise à jour de la Trame verte et bleue du territoire dès maintenant, ou à défaut de la prévoir explicitement dès les premières années d'application de la Charte, avec un calendrier et des moyens identifiés afin de s'assurer de sa prise en compte lors des révisions des différents documents de planification.

3.3 Ressource en eau, zones humides dans un contexte de changement climatique

Avec 3 700 km de cours d'eau, dont 1 100 km classés réservoirs biologiques, le bilan de la charte en vigueur a mis en lumière la difficulté de positionnement du syndicat mixte quant aux actions menées sur la ressource en eau (en particulier du point de vue qualitatif), constatant un panorama intentionnel déjà (classiquement) très structuré sur cette thématique. Il résulte du processus de concertation de la révision de charte un recentrage des actions du syndicat mixte dans une mesure dédiée (mesure 4 « *Préserver la ressource en eau et conforter sa prise en compte dans les stratégies d'aménagement du territoire* »), où au travers de trois dispositions, le Parc se positionne en tant qu'ensemblier coordonnant les outils de connaissance et d'observation des acteurs porteurs de la compétence, et d'animateur de la gestion de la ressource en eau et de sa disponibilité comme élément structurant pour l'aménagement et l'urbanisme. Pour ce faire, le Parc associe différents partenaires au-delà des signataires, en particulier les organismes en charge de la gestion de l'eau (syndicat mixte de bassin, établissement public de gestion...) ; les engagements de chacun et les formes de partenariat à établir dans la durée ne sont pas précisés alors qu'il s'agira d'une des clefs de l'anticipation nécessaire à la gestion de la ressource et à la réussite du rôle d'ensemblier revendiqué par le Parc.

L'Ae recommande de préciser les formes de conventionnement qui lieront le syndicat mixte et les partenaires associés de la charte, et qui garantiront et conforteront dans le temps son engagement sur la prise en compte de la ressource en eau dans les stratégies d'aménagement et d'urbanisme du territoire.

La définition de la trame turquoise (zones humides, actuellement seulement estimée à l'échelle du PNR) est un des objectifs de la disposition 1.1 sur le renforcement, l'actualisation et l'enrichissement de la connaissance des trames écologiques. Deux autres dispositions visent directement les zones humides, les dispositions 2.1 (« *Conforter la préservation des patrimoines naturels remarquables* ») et 4.2. (« *Renforcer l'intégration de l'eau dans l'aménagement du territoire du Haut-Languedoc au croisement de sa valorisation patrimoniale et de la gestion des risques liés aux inondations* »), pour la première, la promotion d'actions permettant d'améliorer et de restaurer les conditions d'accueil et de maintien de la faune et de la flore remarquables ; pour la seconde, la valorisation des fonctions des zones humides dans la captation d'eau et la préservation de la biodiversité. Si le projet opérationnel de la révision de charte reste assez théorique et interroge sur sa réalisation, les rapporteurs ont pu constater lors de la visite sur le terrain un exemple de mise en place par le syndicat mixte comme coordinateur d'actions portées par différents acteurs (Conservatoire des espaces naturels, agriculteurs, syndicat de rivière...) au profit d'une maîtrise de l'usage du foncier et une réhabilitation de zones humides et de fonctionnalité de cours d'eau. Ce type de partenariat devrait être précisé dans le projet opérationnel de la révision de charte.

L'Ae recommande de préciser le calendrier d'actualisation et d'enrichissement de la connaissance sur les zones humides et les implications de chacun des partenaires signataires et associés.

3.4 Énergies renouvelables

Le Parc vise un objectif de territoire à énergie positive à travers la réduction des consommations, essentiellement dans le domaine de l'habitat et des mobilités. En parallèle l'accroissement de la production locale d'énergies renouvelables avec un accent particulier sur les éoliennes et le photovoltaïque au côté de la filière bois, les autres filières étant anecdotiques pour l'heure.

3.4.1 Éolien

Les éléments issus de la concertation font apparaître les énergies renouvelables comme un enjeu majeur de la charte du parc, et en particulier la question du développement éolien, qui cristallise de nombreuses tensions entre les acteurs du territoire.

Face à la pression exercée par les opérateurs éoliens, le Parc naturel régional du Haut-Languedoc avait, dès sa précédente charte, veillé à encadrer ce développement en fixant un plafond de 300 machines sur son territoire. À ce jour, 299 machines sont installées ou autorisées, ce qui bloque de fait tout nouveau développement. L'État, par la voix des préfets du Tarn et de l'Hérault, a, à plusieurs reprises, exprimé des réserves quant à ce plafonnement et invité les élus du parc à envisager des ajustements. À l'issue de la concertation citoyenne et des échanges avec les services préfectoraux, la nouvelle charte maintient le plafond de 300 mâts tout en ouvrant la voie au « repowering », en autorisant des machines jusqu'à 150 mètres de hauteur.

Lors de la visite de terrain, les rapporteurs ont pu constater que ces éléments de cadrage résultent d'un arbitrage politique local intégrant des enjeux paysagers, notamment évalués à travers des photomontages simulant les impacts visuels de différentes hauteurs de mats (100, 120, 150 et 180 mètres). Au-delà, l'implantation des éoliennes est régulée dans le plan de charte par la définition de zones d'exclusion strictes et de zones à impact potentiel, s'appuyant sur la prise en compte des enjeux de biodiversité et des espaces paysagers remarquables, consignés dans un document de référence territorial pour l'énergie éolienne joint au dossier objet de ce présent avis.

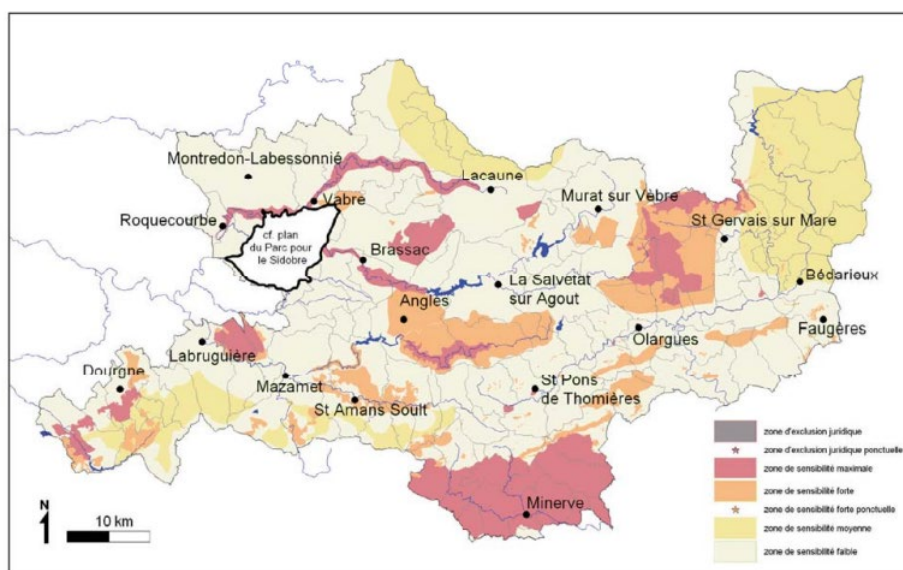


Figure 9 : Zones de sensibilité du PNRHL concernant l'énergie éolienne (Source : dossier)

Lors des échanges avec les équipes techniques du syndicat mixte, l'Ae a pris connaissance d'études spécifiques portant sur les impacts des éoliennes existantes, notamment en matière de mortalité des chauves-souris et des oiseaux⁴². Ces études, bien que transmises dans le cadre de la concertation, ne figurent pas au dossier ; elles n'ont pas non plus été portées à la connaissance du bureau d'études chargé de l'élaboration de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation environnementale. Leur intégration permettrait d'enrichir utilement la charte et de préciser les règles d'implantation des éoliennes.

L'Ae recommande au syndicat mixte d'intégrer dans le dossier d'évaluation environnementale l'ensemble des données et études disponibles relatives aux éoliennes sur le territoire, afin d'apprécier l'impact réel des arbitrages retenus dans la charte, notamment en matière de biodiversité, et d'ajuster en conséquence la séquence « éviter, réduire, compenser ».

À la lecture des documents et au regard des échanges conduits lors de la visite des rapporteurs, il apparaît que l'État a joué un rôle déterminant dans les arbitrages retenus sur l'éolien, considérant le territoire comme propice au déploiement de l'éolien. Cette analyse semble reposer essentiellement sur des considérations techniques et politiques, sans prendre suffisamment en compte les enjeux de biodiversité et de paysage identifiés par l'évaluation environnementale et les études complémentaires précitées. À titre d'illustration, les techniciens du parc ont indiqué lors de la visite que la densité de puissance installée sur le territoire du Haut-Languedoc s'établit à ce jour à 153 kW/km² avec un potentiel lié à la nouvelle charte de 192 kW/km², alors que les Hauts-de-France, région la plus dense de France métropolitaine, affiche une densité de l'ordre de 199 kW/km² (30 kW/km² en Occitanie).

L'Ae recommande à l'État de porter, pour le territoire du Haut-Languedoc, une vision du développement éolien intégrant le principe de cohérence auquel répond la charte du Parc, au regard de l'ensemble des enjeux portés par le territoire et le PNR, de biodiversité, de paysage et de production énergétique, en complément de l'appréciation du potentiel productif du territoire au regard de son exposition au vent et de la faible densité de sa population.

3.4.2 Photovoltaïque au sol et agrivoltaïsme : des enjeux à venir

Si l'éolien a largement structuré les débats relatifs aux énergies renouvelables, la pression actuelle et prévisible semble désormais davantage orientée vers le développement du photovoltaïque au sol et de l'agrivoltaïsme. La précédente charte avait anticipé cette évolution en limitant le nombre et la taille des projets photovoltaïques au sol, en leur appliquant les mêmes zones d'exclusion que pour les éoliennes. La faible dynamique de la demande n'a conduit pour l'heure qu'à l'émergence de deux projets, soit un niveau très inférieur au seuil de quinze envisagé par la charte 2012-2027, ce qui explique probablement que ce sujet ait peu alimenté les débats lors de la concertation.

Le projet de charte entend néanmoins préciser et renforcer les règles d'implantation, en privilégiant les sols artificialisés et en limitant le recours au foncier agricole aux parcelles abandonnées depuis plus de dix ans. Si cette orientation est la bienvenue, l'Ae regrette que les enjeux de biodiversité, en particulier des sols, ne soient pas davantage intégrés dans les bonnes pratiques encadrant l'implantation des futurs projets.

⁴² Gradwohl P., 2022, Analyse de l'impact de l'éolien sur la faune volante au sein du PNR du Haut-Languedoc, Mémoire de fin d'études, ENSAIA spécialisation Sciences et Génie de l'Environnement, septembre, 56p.

L'Ae recommande de compléter le cadre d'implantation des projets photovoltaïques au sol en précisant les enjeux de biodiversité à prendre en compte, tant dans les critères de localisation que dans les conditions de réalisation et de suivi des projets.

Le sujet de l'agrivoltaïsme suscite une inquiétude marquée chez les acteurs rencontrés lors de la visite des rapporteurs, qui font état d'une pression croissante des développeurs en faveur de ce type de solutions. La concertation n'a pas permis de dégager un consensus stratégique sur ce sujet. Par mesure de précaution, le syndicat mixte a voté symboliquement un moratoire dans l'attente de l'adoption de la nouvelle charte. Si celle-ci aborde les enjeux de l'agrivoltaïsme, elle ne propose pas, en l'état, d'outils de régulation adaptés aux contextes paysager, écologique et agricole du territoire. Les dispositions figurant dans la version transmise à l'Ae (que les acteurs rencontrés ont indiquée souhaiter renforcer) demeurent trop générales pour répondre de manière satisfaisante aux enjeux identifiés.

L'Ae recommande de préciser et de renforcer le cadre de déploiement des projets agrivoltaïques sur le territoire, en y intégrant explicitement les enjeux liés à la biodiversité ainsi que les enjeux relatifs à la pérennisation des productions sous signe officiel de qualité et d'origine.

Annexes

Annexe 1 : Socles structurants et ambitions du projet stratégique de la charte 2028-2043 du PNR du Haut-Languedoc



Annexe 2 : Projet opérationnel de la charte 2028-2043 du PNR du Haut-Languedoc

		AMBITION 1 Préservation des patrimoines	AMBITION 2 Valorisation des ressources locales	AMBITION 3 Rénover la ruralité	Patrimoine naturel	Eau	Paysage	Urbanisme	Ressources locales	Patrimoine culturel	Éducation	Tourisme et Loisirs	Agriculture	Alimentation	Sylviculture	Énergies renouvelables	Sobriété	DISPOSITION PERTINENTE	PLAN DE PARC	OBJECTIF DE QUALITÉ PAYSAGÈRE
Patrimoine naturel	FICHE MESURE 01																			
	FICHE MESURE 02																			
	FICHE MESURE 03																			
Eau	FICHE MESURE 04																			
Agriculture et Alimentation	FICHE MESURE 05																			
	FICHE MESURE 06																			
	FICHE MESURE 07																			
Sylviculture	FICHE MESURE 08																			
Énergies renouvelables et Sobriété	FICHE MESURE 09																			
	FICHE MESURE 10																			
Ressources locales	FICHE MESURE 11																			
Tourisme et Loisirs	FICHE MESURE 12																			
	FICHE MESURE 13																			
	FICHE MESURE 14																			

		AMBITION 1 Précision des patrimoines	AMBITION 2 Valorisation des ressources locales	AMBITION 3 Réinventer la ruralité	Patrimoine naturel	Eau	Paysage	Urbanisme	Ressources locales	Patrimoine culturel	Éducation	Tourisme et Loisirs	Agriculture	Alimentation	Sylviculture	Énergies renouvelables	Sobriété	DISPOSITION PERTINENTE	PLAN DE PARC	OBJECTIF DE QUALITÉ PAYSAGÈRE
Urbanisme et Paysage	FICHE MESURE 15																			
	FICHE MESURE 16																			
	FICHE MESURE 17																			
	FICHE MESURE 18																			
Éducation et Patrimoine culturel	FICHE MESURE 19																			
	FICHE MESURE 20																			
	FICHE MESURE 21																			
Communication	FICHE MESURE 22																			

Présentation générale



Identification des Mesures « Phares »



Thématiques liées indiquant les différentes thématiques couvertes par la Fiche Mesure



Mesures associées permettant de faire les liens entre les différentes Fiches Mesures.



Ambition majeure permettant d'identifier la principale ambition du projet stratégique à laquelle la Fiche Mesure répond

Articulation avec le reste de la Charte et les documents locaux



Lien vers les autres Fiches Mesures au fil de la présentation des Dispositions afin de faire des renvois opérationnels entre les Fiches.



Disposition pertinente permettant d'identifier les dispositions qui posent un enjeu de compatibilité avec la Charte et qui devront être transposées dans les documents locaux d'urbanisme (SCoT, PLUI, PLU, etc.).



Lien vers le Plan de Parc afin d'identifier les dispositions qui trouvent une traduction spatiale au sein du Plan de Parc.



Objectifs de Qualité Paysagère afin d'identifier les dispositions qui font référence au Carnet de paysage qui constitue une annexe de la Charte.