

**COMMISSION ESPACES PROTEGES**  
**DU CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE**  
(articles L. 134-2 et R. 134-20 à 33 du Code de l'Environnement)

**Secrétariat** : MTECT, DGALN/DEB, Tour Séquoia, 92055 La Défense cedex

---

Séance du 17 juin 2024

---

AVIS DELIVRE AU MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES  
TERRITOIRES PREALABLEMENT A L'AVIS DU PREFET DE REGION SUR LE PROJET DE CHARTE  
RELATIF AU PARC NATUREL REGIONAL DE LA FORÊT D'ORIENT

---

Pour le Conseil national de la protection de la nature et par délégation, la commission « Espaces protégés » délibérant valablement,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants,

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14,

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2,

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature,

Vu l'arrêté de nomination au Conseil national de la protection de la nature du 27 mars 2022,

Vu le règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature approuvé par arrêté ministériel en date du 8 juillet 2022,

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages,

Entendu sa rapporteure, Magali CERLES (Christian ARTHUR étant excusé),

La Commission « Espaces protégés » du Conseil national de la protection de la nature est saisie du projet de charte du parc naturel régional de la Forêt d'Orient dans le cadre du renouvellement de classement et de l'extension de son périmètre, au stade de l'avis sur le projet de charte.

**La Commission entend sa rapporteure**, qui présente le rapport mis à disposition de ses membres. Elle fait part de **l'importante participation des acteurs du territoire au cours la visite de terrain** qui s'est déroulée du 27 au 29 mai 2024 : élus locaux et intercommunaux, président et élus départementaux, élus régionaux, préfète et sous-préfet de l'Aube, associations, acteurs socio-économiques, gestionnaires d'espaces naturels, ONF, CNPF, CEN, divers syndicats. Ces rencontres ont **permis de mieux identifier les missions de chacun des acteurs impliqués dans le projet de territoire du parc**. Néanmoins, le temps consacré aux témoignages des nombreux partenaires des différentes thématiques n'a pas permis de pleinement clarifier le rôle et les ambitions du Parc lui-même pour les quinze prochaines années de la Charte, dans un contexte où celui-ci se positionne tantôt chef de file, tantôt animateur, tantôt partenaire au sein de réseaux d'acteurs dynamiques .

**Le représentant du Préfet de la région Grand-Est, Secrétaire Général de la sous-préfecture de Bar-sur-Aube**, a rappelé le contexte de la révision de la charte : une extension significative du périmètre du parc, un renouvellement important de la direction et l'arrivée d'un nouveau Président de Parc à l'automne 2023.

Le contexte de révision de la charte perçu par la Commission est décrit succinctement ci-après :

Il s'agit d'un territoire essentiellement agricole et forestier, ponctué de corps de fermes et de centre-bourgs, desservi par une unique gare située à Vendeuvre-sur-Barse, second pôle urbain du territoire avec ses 2350 habitants.

Après 50 ans d'existence, le PNR entreprend des réformes structurelles, en s'appuyant sur la révision de sa charte : agrandissement du périmètre, évolution de la gouvernance, articulation renforcée avec le site Ramsar, ambitions de transition énergétique, alimentaire et de mobilité, meilleure appropriation locale de l'outil Parc.

Pour ce faire, le PNR dispose de nombreux atouts :

- un patrimoine naturel très riche ;
- des équipes et des élus investis ;
- un tissu associatif riche et actif.

Il est exposé à trois problématiques majeures :

- l'agriculture, à dominante industrielle, qui couvre plus de la moitié du territoire du Parc et le besoin de conduire des actions expérimentales et innovantes en faveur du maintien de la filière élevage et des prairies naturelles ;
- une convoitise des promoteurs énergétiques qu'il convient de cadrer au travers du schéma ENR
- la conservation et la valorisation des savoir-faire locaux par une mobilisation suffisante de la « valeur Parc ».

.....

**Après délibération, la Commission « Espaces protégés » émet un avis favorable sur le projet de charte, son extension territoriale et le renouvellement de classement du parc naturel régional de la Forêt d'Orient pour une durée de quinze ans. Cet avis est assorti de trois séries de réserves et de recommandations, dont la Commission attendrait leur reprise dans l'avis du préfet de région, afin que le projet de charte soit abouti en vue de la mise à l'enquête publique.**

**Pour : 12**

**Abstention : 0**

**Contre : 0**

.....

La Commission « Espaces protégés » tient à rappeler au préalable les missions des PNR telles qu'elles sont précisées à l'article R. 333-1 du Code de l'environnement :

- Protéger les patrimoines naturel et culturel, et les paysages, notamment 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 l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- Réaliser des expérimentations ou être exemplaire dans les domaines précités.

Le CNPN considère que la mission de protection d'un PNR constitue le socle de son action sur laquelle reposeront les contributions et les réalisations prévues. Le PNR mène ainsi une action de développement durable découlant et s'appuyant sur des fondamentaux de protection des patrimoines et des paysages qui caractérisent l'authenticité de son territoire et l'originalité de son projet.

En référence à ces missions, le projet de charte présenté en séance doit être finalisé au regard des réserves et des recommandations suivantes, afin de poursuivre son instruction administrative dans le cadre des articles R. 333-6 et suivants du code de l'environnement.

**Sur la base du rapport des rapporteurs et de ses discussions en séance, la Commission formule 3 séries de réserves :**

**1. Relatives à la Charte, ses mesures et leurs évaluations**

- Produire une **note annexe qui reprend de façon synthétique le rôle et l'intention du Parc et l'engagement des signataires** ;
- Procéder à une relecture juridique des engagements et des indicateurs de réalisation de chaque partie au regard de ses compétences régaliennes.
- Apporter une meilleure lisibilité des indicateurs dans la charte elle-même (actuellement en annexe) avec la suggestion de réduire le nombre d'indicateurs de réalisation, en sélectionnant de préférence ceux qui évaluent l'action du syndicat et de ses signataires et en proposant moins d'indicateurs d'état du territoire.

**2. Pour conduire la vocation 2 « Un territoire de nature et un cadre de vie préservé »**

- Reprendre le titre de l'orientation 2.1 ou concevoir une disposition spécifique autour du label Ramsar pour affirmer son importance et l'articulation des actions avec le nord de la Champagne humide ;
- **Clarifier les objectifs de mise en œuvre de la Stratégie Nationale des Aires Protégées (SNAP)**, en décrivant les milieux ou espèces prioritaires pouvant justifier une protection réglementaire ou foncière. En particulier, une attente particulière est attendue pour définir des objectifs ciblés de protection forte du milieu forestier afin de tendre vers des périmètres de forêts sub-naturelles écologiquement plus pertinents et durables que des contractualisations d'Obligations réelles environnementales (ORE) ponctuelles en lien avec les Paiements pour services environnementaux (PSE). Prioriser les acquisitions foncières et la reconquête foncière en biens vacants et sans maître par les collectivités locales sont entre autres une opportunité pour structurer de tels périmètres à vocation de biodiversité;
- Repréciser autant que possible le rôle du Parc dans les actions de renforcement de la connaissance notamment pour l'actualisation de l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF).

**3. Pour conduire la vocation 3 « Un territoire acteur des grandes transitions »**

- Arrêter un scénario de bouquet énergétique qui comporte des conditions de réalisation prenant en compte de façon ambitieuse les enjeux de conservation du patrimoine paysager, naturel et bâti.

**Sur la base du rapport des rapporteurs et de ses discussions en séance, la Commission formule les recommandations suivantes :**

### **1. La Charte, ses mesures et leurs évaluations**

#### **IDENTITE**

La charte gagnerait à mettre davantage en exergue la particularité du territoire (son histoire, ses caractéristiques naturelles, le label Ramsar, l'espace faune...) et à affirmer son identité.

Avec l'intégration de près d'une trentaine de nouvelles communes, les rapporteurs accueillent favorablement l'idée d'envisager un nouveau nom pour le Parc, qui permettrait **d'identifier clairement le territoire et sa singularité** avec l'existence des lacs en forêt. Ce changement de nom pourrait faire l'objet d'une approche participative et fédératrice autour de l'existence du Parc et de son nouveau périmètre, une occasion de mobiliser l'intelligence collective et de créer un lien supplémentaire avec les habitants.

La Commission recommande de :

- Travailler avec les habitants sur l'identité du territoire et inscrire cette intention dans l'orientation 4.1.

#### **PATRIMOINE PAYSAGER ET AFFICHAGE PUBLICITAIRE**

Le PNR a établi un plan de paysages de bonne qualité . Ce plan est assorti d'objectifs de qualité paysagère qui sont corrélés à certaines mesures de la charte : 1.3.1 ; 1.3.2, ainsi que : 1.2.2 ; 2.2.2 ; 1.1.4 ; 3.2.1 ; 4.1.2. Pour faire le lien avec la charte, le plan de paysages est cité avec un encadré dédié pour chacune des mesures de la charte qui le concernent également.

La mesure 1.3.1 « Affirmer et valoriser la qualité des paysages productifs » est une des huit mesures phares de la charte. Cette mesure s'appuie d'une part sur le plan de paysages et, d'autre part, sur les dispositions liées à la préservation des différentes entités. Compte tenu de l'importance de mettre en œuvre le plan de paysages, il apparaît logique d'avoir classé cette mesure comme prioritaire.

La Commission recommande de:

- **Assortir la disposition** de la mesure 1.3.2, traitant de l'affichage publicitaire, d'un **indicateur tel que le taux de collectivités signataires ayant mis en place un règlement local de publicité et adopté des mesures de résorption de l'affichage illégal.**

### **2. Moyens humains et financiers**

#### **MOYENS FINANCIERS, LOGISTIQUES ET HUMAINS**

La région Grand-Est prévoit d'accompagner l'extension du périmètre par des dotations complémentaires au prorata du nombre de nouvelles communes intégrant le Parc.

La réfection des bâtiments de la maison du Parc sera un chantier significatif important pour cette période de 15 ans qui exigera un montage financier en investissements et le soutien des différents partenaires du Parc, afin de réduire les dépenses structurelles (notamment énergétiques) conséquentes sur le budget.

Il importe de **corrélér les ambitions aux moyens**, en exposant les **modalités de mise en œuvre de la charte (budget, personnel, logistique)** au regard de l'extension du périmètre. A cet égard, il est

suggéré d'**intégrer l'organigramme dans le projet de charte**, voire même d'établir un organigramme cible pour corrélérer ambitions, priorités et moyens.

L'organisation actuelle témoigne de l'implication historique du Parc dans sa mission de conservation et de valorisation des lacs (8 postes) et plus globalement du patrimoine naturel (11 postes). La loi NOTRE a créé de nouvelles articulations pour le tourisme et l'urbanisme en particulier, ce qui a pu avoir un impact dans l'équilibre des différents pôles.

A la lecture des différentes mesures de la charte, **il y a lieu de s'interroger sur les capacités du Parc à conduire certaines d'entre elles sans disposer de personnel affecté**. Notamment, trois des huit mesures phares **semblent dépourvues de personnels pleinement dédiés, à savoir : l'économie circulaire (3.3.1), le recours aux matériaux biosourcés et aux savoir-faire locaux (1.1.5) et l'énergie neutre en carbone (3.1.2)**.

La Commission recommande de :

- Préciser davantage l'adéquation des moyens humains, matériels et financiers vis-à-vis des ambitions de la charte : organigramme, capacités de l'équipe et besoins en formation, stratégie financière et crédits statutaires ;
- Structurer les pôles pour répondre au mieux aux mesures de la charte ;
- Préciser l'enjeu de réfection de la maison du Parc et le budget d'investissement nécessaire, avec les économies d'énergie pour le futur budget de fonctionnement ;
- Corréler les moyens aux ambitions pour la mise en place du bouquet énergétique, le soutien à la filière d'élevage extensif et à la structuration des filières locales, en particulier pour la réfection des bâtiments traditionnels publics ou privés ;
- Doter l'équipe d'une ingénierie financière afin de créer des effets-leviers permettant le développement de projets innovants, expérimentaux et d'excellence pour le territoire et ses habitants.

## **ENERGIES RENOUVELABLES ET MOBILITE**

L'orientation 3.1 de la vocation 3 vise à « Tendre vers un territoire à énergie positive ».

Une étude a été engagée par le PNR sur la scénarisation de la production des énergies renouvelables et de récupération (ENR&R) du territoire (scénario tendanciel, réglementaire, intermédiaire et volontariste). Pour avancer sur la mesure phare 3.1.1 portant sur le **développement d'un bouquet énergétique**, le bureau syndical a délibéré le 4 juin 2024 pour considérer l'étude de potentiel de développement comme « *base de travail pour la mise en place du bouquet énergétique du territoire* ». La délibération identifie l'objectif du développement des filières dans le respect des spécificités paysagères, architecturales et environnementales et s'appuie sur l'étude pour arbitrer sur les scénarii possibles, cadrer certaines pratiques et mieux maîtriser les conditions d'implantation et les choix de production.

En l'actuelle absence d'arbitrage sur le choix du scénario, la Commission alerte sur l'impact des éoliennes et de l'agri-voltaïsme sur le paysage et sur la mobilisation de productions agricoles pour les méthaniseurs en lieu et place des déchets végétaux (au détriment de la production alimentaire, avec un risque de déclin des surfaces de prairies naturelles essentielles pour le cycle de l'eau et la biodiversité). C'est pourquoi une réserve a été formulée sur ce sujet.

Une mesure porte parallèlement sur la sobriété énergétique, qui concerne la mobilité, sujet dont s'est bien emparé le Parc (3.2), les entreprises et l'habitat, **sujet à corrélérer avec la rénovation des bâtiments en s'appuyant sur les matériaux biosourcés et géosourcés.**

Le Parc ne dispose pas d'agent pour assurer le suivi des énergies renouvelables, ni sur la question de la sobriété énergétique.

La Commission recommande de :

- Doter le Parc de moyens humains en adéquation avec le portage correct de cette problématique d'actualité.

### **3. Conduire la vocation 1 « Un territoire valorisé par et pour ses habitants »**

#### **AGRICULTURE**

Les enjeux présentés dans le document de synthèse sont pertinents. La mesure phare 3.3.1 consiste à **développer une offre de proximité de produits alimentaires locaux.**

Au regard du déclin **de l'élevage extensif traditionnel** et des surfaces de prairies naturelles, il serait pleinement judicieux que la **mesure 1.1.1 devienne une mesure phare** pour cette charte. Cela devrait s'accompagner de programmes d'expérimentation ou d'innovation multi-partenariaux autour de la **filière d'élevage** au sein de la Champagne humide, pour faciliter d'amont en aval l'outil de production, jusqu'à la sécurisation des outils de transformation et la vente.

A l'instar du Gaec des Trois Sillons, où la rentabilité économique et l'amélioration du rythme de travail sont démontrées, ces retours d'expérience pourraient devenir autant **de vitrines pour encourager la profession à maintenir ou revisiter ses pratiques, pour les rendre les plus vertueuses possibles pour l'environnement tout en garantissant une rentabilité économique durable pour l'exploitant.**

La Commission recommande de :

- Ajouter deux mesures phares : la mesure 1.1.1 pour accompagner la profession agricole et la mesure 1.2.2 de structuration des filières locales ;
- Affirmer une volonté d'innovations agricoles, à partir de programmes partenariaux pluriannuels qui intègre la filière d'amont en aval, pour accompagner autant que possible les agriculteurs vers des pratiques vertueuses pour l'environnement et la santé (pratiques, outils de production, filière d'élevage, agro-écologie, valorisation des prairies, contractualisation telles que Paiements pour services environnementaux ou autres, soutien à la transformation/abattoir/circuit court/AOP ; financierisation de la séquestration carbone des prairies, etc.) ;
- Doter l'équipe du Parc de personnel formé en économie, animation de réseaux et structuration de filières, agricoles certes, mais artisanales aussi plus largement.

### **4. Conduire la vocation 2 « Un territoire de nature et un cadre de vie préservé »**

#### **PATRIMOINE NATUREL ET RESSOURCE EN EAU**

Ces thèmes concernent deux orientations composées de cinq mesures, dont deux sont des mesures phares. Pour ces deux orientations, le site Ramsar est cité mais n'est pas suffisamment mis au-devant de la scène et est « noyé » parmi tous les rôles du Parc.

- Concernant l'eau, l'action du Parc sera de **coordonner la stratégie de préservation des milieux humides et aquatiques**, dans un contexte d'articulation conséquente avec les syndicats

GEMAPI. Le Parc a assuré une expérimentation réussie durant la précédente charte, avec la contractualisation de PSE financés à 100% par l'AESN pour le maintien du tiers des zones humides du territoire, avec des dispositions favorables pour la ressource et la biodiversité ;

- Concernant la déclinaison territoriale de la SNAP, l'équipe du Parc a démontré son importante mobilisation, avec une articulation pertinente avec les autres acteurs de la biodiversité. Le Parc est **chef de file pour renforcer le réseau des aires protégées** et la charte décrit les différents outils de protection à mobiliser. Cependant, les milieux prioritaires ne sont pas identifiés ni cartographiés : les objectifs mériteraient d'être clarifiés. C'est pourquoi une réserve à l'avis favorable a été formulée ;
- Concernant la conservation d'espèces menacées, la Commission s'interroge sur l'implication du Parc dans des plans nationaux d'action, tels les messicoles (Champagne crayeuse ou autre entité basique) et les pollinisateurs, pour renforcer la fonctionnalité écologique de ce territoire à 60% agricole ;
- **L'espace Faune** composé de deux agents n'apparaît pas de façon très lisible dans la charte alors qu'il s'agit d'une **particularité de ce PNR** qui mobilise d'ailleurs, à la lecture du rapport d'orientation budgétaire, des dépenses structurelles dont le modèle économique pourrait être réinterrogé ;
- Pour la **mesure 2.2.2 sur la préservation des milieux naturels face au changement climatique**, il serait pertinent que le Parc, pour apporter une vraie plus-value comme animateur d'acteurs du territoire, engage des **expérimentations ou innovations** au travers de programmes partenariaux pluriannuels ;
- Outre la cible de 4% de ZPF à l'horizon 2040, les autres valeurs cibles proposées pour évaluer la mesure 2.2.1 semblent difficilement atteignables et il serait préférable de **proposer des cibles réalistes** pour le Parc et ses partenaires.

La Commission recommande de :

- Présenter une déclinaison territorialisée claire des PNA et des autres espèces et habitats patrimoniaux pour le territoire. Notamment, intégrer des intentions d'expérimentations de bandes messicoles en application des PNA messicoles et pollinisateurs pour les secteurs calcaires ;
- Mieux mettre en exergue la particularité du Parc avec son espace faune ;
- Proposer des cibles plus raisonnables et réalisables pour les indicateurs de la mesure 2.2.1.

## **5. Condition « Un territoire mobilisé, tous acteurs »**

La Commission recommande de :

- Proposer un schéma de synthèse des différents documents satellites de la charte (plan de paysages, schéma ENR, SNAP, SCOT, document d'objectif Ramsar, autre) pour permettre une appropriation des différentes problématiques par les acteurs investis dans le territoire du parc.

## **CULTURE, EDUCATION ET TOURISME**

L'appropriation du territoire, avec une identité et ses spécificités, est apparue, lors de l'évaluation, comme un sujet déterminant pour ce projet de charte. Le nom du Parc, la mise en exergue des spécificités territoriales, l'histoire, le label Ramsar, les savoir-faire, les AOP, etc. sont autant de caractéristiques qui méritent d'être davantage valorisées.

Différentes mesures jalonnent la charte et la note de synthèse démontrent que **le projet de charte** s'est pleinement emparé de cette **problématique sociétale**.

Le parc dispose de **nombreux atouts**, dont l'association des amis du Parc qui fédère les habitants et propose diverses animations sur le territoire.

Actuellement, chaque acteur communique sur ses activités. L'arrivée du coordinateur EEDD serait l'occasion de créer une lisibilité numérique complète de toutes les animations conduites pour les habitants et les touristes.

La Commission recommande de :

- Concevoir une lisibilité numérique complète des différentes sorties organisées au sein du territoire par les différents partenaires (Office du tourisme, Amis du Parc) et le Parc.

**La Commission, sur la base du rapport des rapporteurs, conclut que :**

- Une transition est opérée simultanément à la charte avec l'évolution de la gouvernance, l'extension du périmètre et les nouvelles ambitions de celle-ci ;
- Une réduction des dispositions et des opérations, très nombreuses pour une période de quinze années, serait certainement utile. Toutefois, ce travail étant significatif, il est plutôt proposé de simplifier certains éléments ;
- La charte mériterait, en particulier, de fixer un cap plus clair aux signataires et aux partenaires, ce qui serait possible en reprenant pour chaque mesure le rôle du syndicat et les engagements des signataires dans une note synthétique annexe, qui devrait aussi indiquer les indicateurs clés de réalisation et la corrélation ambitions/moyens. Dans un contexte où le réseau partenarial est important et complémentaire, cette note aurait le mérite d'exposer clairement la plus-value et la spécificité du Parc pour le territoire ;
- Le Parc dispose de nombreux atouts, dont le défi demeure encore d'être connu et approprié localement. En développant des projets innovants et expérimentaux sur des thématiques déterminantes pour les 15 prochaines années, comme le développement des circuits courts, des savoir-faire locaux et de l'agroécologie, le Parc jouera pleinement son rôle pour le territoire et ses habitants.



Philippe Billet

Président de la commission « Espaces protégés »