



Synthèse des enjeux

Études préalables à la révision de la Charte du Parc naturel régional de la Forêt d'Orient

INDDIGO – NOVEMBRE 2022



Cette note synthétise les grands enjeux émergents des études préalables, portant sur le territoire du Parc naturel régional (Pnr) de la Forêt d'Orient et ses évolutions, la perception qu'en ont ses habitants, ainsi que l'évaluation de la Charte du Pnr 2009-2025.

1. Un territoire aux dynamiques contrastées

Le périmètre de révision de la charte du Pnr de de la Forêt d'Orient recouvre un vaste territoire diversifié et aux dynamiques contrastées.

Si les patrimoines naturels, culturels et paysagers du Pnr, par leur diversité, leurs qualités, lui confèrent une grande richesse, le territoire est également marqué par des évolutions, plus ou moins localisées qui, pour certaines d'entre-elles, le fragilisent et le mettent en tension ou, au contraire, sont sources d'opportunités. Ainsi à la lecture croisée des différents chapitres du diagnostic, 4 grandes problématiques émergent.



1.1 La poursuite de la préservation des ressources et du patrimoine naturels, le maintien de la qualité des paysages, dans un contexte en évolution

Le Pnr est marqué par la grande qualité des milieux naturels et des paysages qui le composent. Si les lacs et les forêts constituent le point focal le plus évident de l'identité du territoire, la diversité des milieux et des paysages offre une multitude d'habitats propices à une flore et une faune variées, avec leurs lots d'espèces remarquables. Cette diversité se traduit par la présence de l'eau sous toutes ses formes : chevelu de cours d'eau, nombreuses mares, zones et prairies humides...

Les paysages composant le territoire d'étude marquent également par leur diversité, avec une articulation de cinq grandes entités paysagères (1 : Champagne crayeuse, 2 : Champagne humide, 3 : Barrois, Plaine de Brienne et Aire urbaine de Troyes) cohérentes mais qui se distinguent par les modes de cultures et d'habiter qui s'y déclinent, posant des problématiques distinctes en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Cependant, l'évolution du climat, certaines pratiques agricoles et forestières ou encore l'urbanisation du territoire les perturbent ou les fragilisent. La biodiversité est en recul au niveau planétaire. Ces évolutions demandent de poursuivre l'acquisition des connaissances, afin de compléter les inventaires déjà réalisés, d'enrichir l'état des lieux mais aussi de mieux appréhender l'impact de ces évolutions ou pratiques sur les milieux, ressources et paysages. Mais elles demandent surtout de poursuivre les actions de préservation et de restauration des ressources et des milieux, en portant une vigilance particulière, fondée sur le dialogue entre les parties prenantes, aux grands équilibres entre les activités économiques, touristiques et de loisirs, et de préservation.

La maîtrise des pressions sur les espaces naturels, les paysages et les ressources reste ainsi un enjeu majeur pour le territoire, auquel devra répondre la charte renouvelée, dans un souci de maintien de l'équilibre entre protection et valorisation.

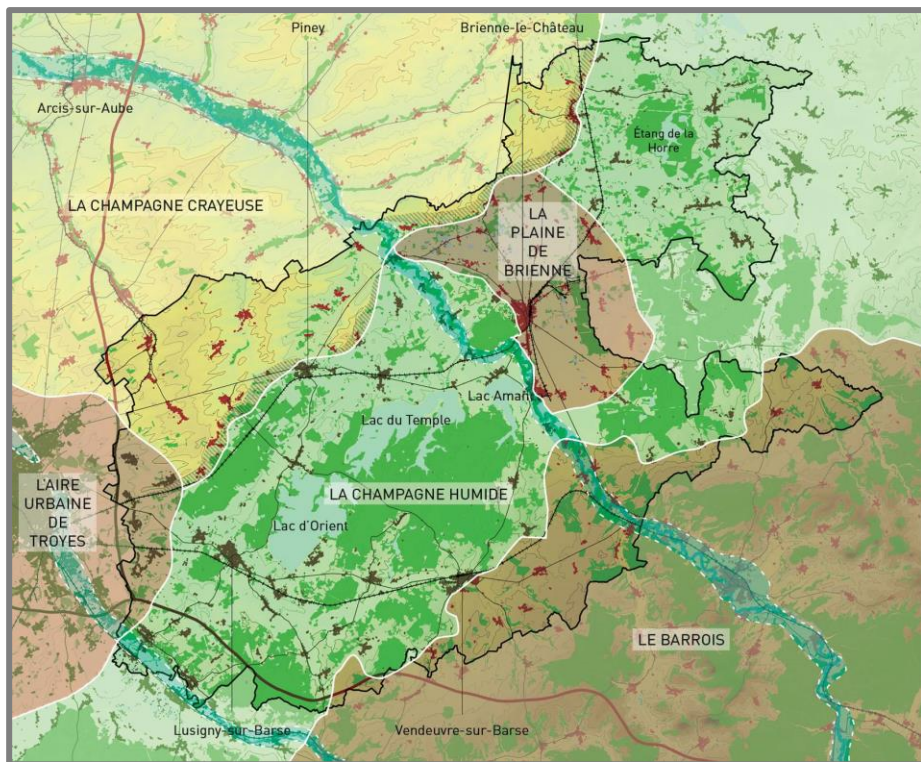


Figure 1 – Délimitation des unités paysagères

1.2 L'amplification et l'acceptabilité des grandes transitions

Un territoire labellisé Pnr se doit également de contribuer à l'enjeu planétaire du changement climatique. La complexité des réponses à apporter, l'effort à produire pour atteindre les objectifs et l'imbrication des enjeux en font une problématique transversale majeure.

Compte tenu de la diversité des postes de consommation énergétique, relever ce défi implique une réponse transversale et touche les différentes composantes du territoire. Il s'agit en effet de limiter les consommations aussi bien pour les déplacements, le chauffage, l'éclairage des bâtiments ou encore les activités économiques. La question des déplacements reste particulièrement complexe pour un territoire rural, largement dépendant de la voiture, et renvoie à la problématique de l'aménagement du territoire.

Relever ce défi implique également le développement du bouquet des énergies renouvelables, là aussi avec le souci du maintien de l'équilibre entre valorisation et préservation des ressources (bois, eau...) ainsi que de la qualité des paysages. Le périmètre d'études offre ici des potentiels certains, qui soulèvent toutefois des controverses quant aux impacts sur le territoire (équilibre des activités agricoles, impact sur les paysages...)

La problématique climatique pose aussi la question de l'adaptation du territoire aux changements climatiques. Ces changements risquent d'accroître les pressions sur certaines ressources naturelles ou d'augmenter des risques. L'eau est au premier rang de celles-ci, avec des déficits hydriques potentiels à certaines périodes et un accroissement des tensions sur une ressource fragile... La forêt est également sensible, avec des essences qui ne sont pas toujours adaptées à ces changements.



La problématique des transitions ne se limite pas aux défis énergétique et climatique. Elle concerne également les activités économiques. Pour faire face à leur renouvellement, dans un contexte de recul des filières industrielles historiques ou de l'agriculture. Mais également pour permettre leur évolution vers une économie moins impactante sur les ressources et

milieux naturels, les paysages. Enfin, pour se saisir des opportunités liées au développement du numérique, aux nouvelles formes de travail (télétravail, coworking...) ou aux attentes de consommateurs en termes de produits locaux, de qualité...

Cette problématique porte également sur l'évolution des services et des équipements dans un contexte d'évolution des populations (vieillesse, arrivée de nouveaux habitants, ...)

La capacité du territoire à amplifier ces transitions ne peut pas uniquement reposer sur l'action publique, elle implique aussi de nouvelles façons de faire dans les services, les activités économiques ou encore l'aménagement. Dans un monde où les changements sont en accélération et les incertitudes croissantes, cette capacité du territoire à concevoir de nouvelles façons de faire contribuera également à renforcer sa capacité d'adaptation et de résilience.

1.3 La valorisation des ressources locales comme vecteur du dynamisme et de l'attractivité du territoire

Bien que le périmètre d'étude soit marqué par la présence de secteurs économiques productifs forts, les productions restent très peu valorisées localement et sont largement exportées en dehors du territoire, à l'état de matière première. La filière bois, notamment, souffre d'un manque de dynamisme des filières de transformation locale, en régression, dans un contexte où le matériau est particulièrement demandé et pourrait être source de multiples développements économiques (construction, ameublement, filière bois-énergie).



Par ailleurs, la vie culturelle locale reste peu développée au regard du potentiel offert par le patrimoine culturel et le patrimoine architectural (disparition des granges à pans de bois). Enfin, les activités touristiques et de loisirs se concentrent sur une offre estivale, autour des lacs, ne permettant pas la mise en valeur de la diversité des potentiels du territoire en la matière.

1.4 La fédération des acteurs autour de la nouvelle charte du PNR

L'objet d'un PNR est la mise en œuvre d'un projet territorial de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine naturel, culturel et paysager. Mais pour que le projet ainsi édicté puisse se mettre en œuvre, il doit largement fédérer les acteurs, qu'ils soient collectivités, associations, entreprises ou habitants.



Au niveau politique, la révision de la Charte arrive à point nommé pour partager un nouveau projet pour le territoire, après le renouvellement des élus locaux et la montée en compétence des intercommunalités.

La Charte renouvelée doit ainsi permettre de partager une ambition pour l'avenir du territoire, une

redéfinition des objectifs au regard de cette ambition et des enjeux territoriaux à relever, mais également une répartition des contributions et des engagements de chacun.

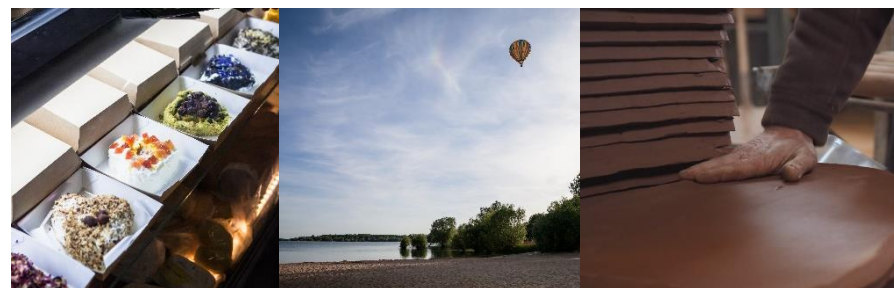
Elle pourra être l'occasion de redéfinir la gouvernance territoriale suite aux recompositions institutionnelles, ainsi que les modalités d'implication des habitants.

La future Charte devra ainsi emporter l'adhésion la plus large possible afin de permettre la mobilisation effective de chacun dans sa mise en œuvre.

2. Ce qu'en pense les habitants

Dans le cadre des études préalables à la révision de la Charte, une enquête a été réalisée auprès des habitants du périmètre d'étude du Pnr de la Forêt d'Orient.

Les résultats de cette enquête traduisent tout d'abord une conscience des habitants de la qualité de leur territoire, aussi bien en termes de ressources naturelles, de paysages, de produits locaux et de savoir-faire, et une forte volonté de maintenir ces qualités.



Plus spécifiquement concernant l'action du Parc, le classement en priorité n°1 de la préservation des espaces naturels remarquables (98 %) traduit l'attachement des habitants à la qualité de leur environnement, mais également des inquiétudes quant à sa dégradation. Ceci se confirme par le classement en priorités n° 2 et 3 de la préservation des espèces remarquables et de la préservation des paysages.

Les thématiques concernant les équipements et services, traduisent à la fois la réalité d'un territoire rural faiblement maillé en pôles de services, et le souci des habitants de maintenir mais aussi renforcer ce maillage et la qualité des services. L'un des taux les plus importants d'insatisfaction étant attribué au maintien des commerces de proximité, il s'agit d'un enjeu majeur.

La problématique de l'économie est perçue de manière hétérogène selon les thématiques, avec une demande de l'action du Parc centrée sur l'exploitation raisonnée des ressources forestières, le développement des circuits courts ainsi que sur le soutien aux activités artisanales et aux PME-PMI.



La question de la mobilité ressort plutôt dans les questions ouvertes et se rapportent à l'enjeu précis de développement de la Vélovoie, ou, dans une plus large mesure, au développement de la cyclabilité du territoire.

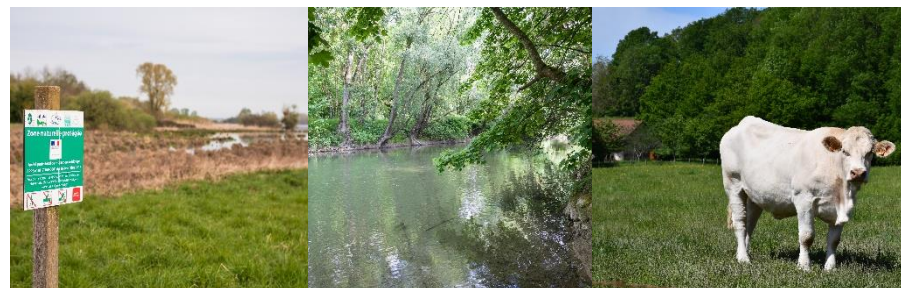
Enfin, concernant la gouvernance, le niveau de satisfaction exprimé concernant l'implication des citoyens dans les projets des collectivités est mauvais, un axe à travailler pour le Parc, la dynamique de développement durable ne pouvant se faire sans une large implication de tous les acteurs, y compris des habitants.

3. Des avancées significatives grâce à la mise en œuvre de la charte mais des améliorations à envisager

3.1 Des progrès importants permis par la Charte

L'évaluation de la mise en œuvre de la Charte du Pnr de la Forêt d'Orient met en exergue des sujets sur lesquels un travail et des progrès importants ont été réalisés :

- La poursuite de la constitution d'un réseau d'aires protégées ;
- La gestion de la Réserve naturelle nationale de le Forêt d'Orient ;
- La gestion des milieux humides aquatiques ;
- La préservation du patrimoine bâti ;
- La mise en œuvre des mesures agro-environnementales (MAE) ;
- La réalisation de diagnostics énergétiques ;
- Etc...



L'évaluation identifie également des faiblesses et axes de progrès qui mériteraient d'être pris en compte dans la future Charte. Ils sont présentés ci-après.

3.2 Une gouvernance à améliorer dans un objectif de mobilisation

L'organisation de la gouvernance du Parc mériterait d'être restructurée. D'une part pour tenir compte des évolutions institutionnelles importantes depuis le précédent renouvellement de la Charte actuelle, mais également pour se redynamiser. L'enjeu majeur de la mobilisation des acteurs dans la future Charte passe notamment par une amélioration de la gouvernance du Parc. Dans ce sens, plusieurs améliorations sont envisageables :

- Un resserrement du Comité syndical qui aujourd'hui compte un grand nombre d'élus, ce qui peut constituer un frein à la prise de décisions ;
- Le rééquilibrage du poids des différents collèges au sein du Comité syndical permettant notamment une meilleure implication des communes ;
- Une optimisation du nombre des commissions pour favoriser une réelle activité de chacune ;
- Une fusion de l'Association des amis du Parc et du Conseil de développement afin d'optimiser l'implication des citoyens ;
- L'ouverture du Conseil scientifique à des profils relevant davantage des sciences sociales et son positionnement sur les enjeux de long terme, afin d'en garantir la bonne prise en compte.

3.3 Des moyens humains et financiers à stabiliser

Concernant les ressources financières du Parc, les recettes statutaires apparaissent aujourd'hui nettement en-deçà de la moyenne des Parcs français et induisent une fragilité structurelle importante. Bien qu'en augmentation entre 2019 et 2020, les recettes statutaires ont globalement diminué sur la période de mise en œuvre de la Charte, renforçant ce constat.

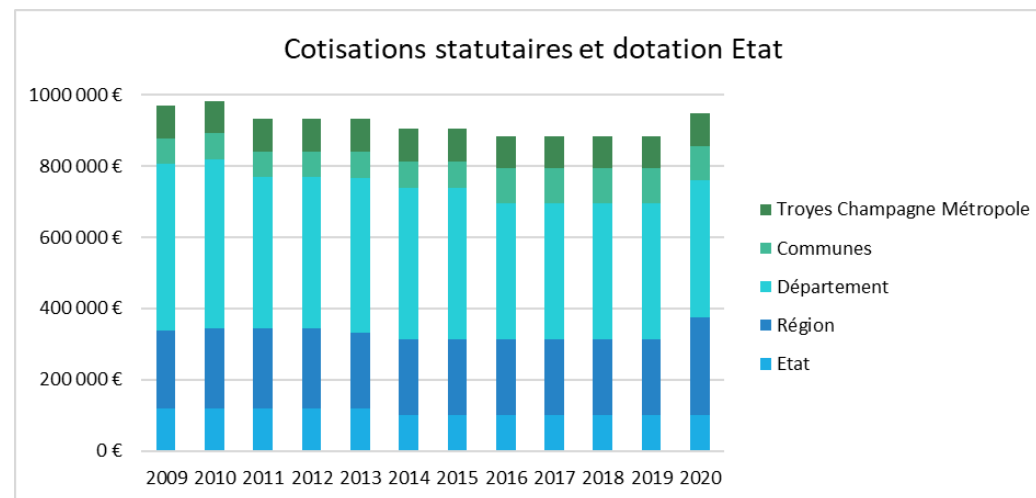


Figure 2 – Évolution des recettes statutaires du Parc entre 2009 et 2020

Elles obligent l'équipe du Parc à diversifier ses ressources en ayant recours à la mobilisation de subventions, passant par une démarche dynamique des réponses à des appels à projet notamment. Si les ressources drainées permettent un effet levier important pour le territoire au regard du niveau des contributions statutaires, elles impliquent cependant un accroissement du temps administratif lié à la recherche de financements et au montage des dossiers de réponses à appels à projets.

Le Parc pâtit également d'un fort taux de renouvellement de ses agents dû à l'impossibilité de maintien des postes sur le long terme, la plupart des contrats correspondant à la courte durée (1 à 3 ans) des conventions de financement. Un turn-over aussi important est source de problématiques qui pèsent sur le fonctionnement du Parc, problématique d'autant plus forte que le Parc rencontre des difficultés de recrutement.



Figure 3 – Évolution du nombre d'agents du Parc entre 2009 et 2019 (hors stagiaires et services civiques)

Le niveau des contributions statutaires gagnerait ainsi à être réinterrogé afin de redonner des marges de manœuvre au Parc et accroître la stabilité des équipes. Ce besoin aura tendance à s'accroître au regard de la perspective d'agrandissement du périmètre du Pnr.

3.4 Des habitants à mettre au cœur des préoccupations de la future Charte

Plus de 50 ans après sa création, le Pnr semble aujourd'hui toujours souffrir d'un déficit d'appropriation par les acteurs et habitants du territoire. Les objectifs et actions du Parc n'ont-ils pas toujours bénéficié aux habitants qui souhaiteraient par ailleurs être davantage impliqués dans les décisions du Parc. Les lacs ont ainsi été créés afin de protéger la capitale des inondations, le tourisme s'est développé davantage pour les habitants des métropoles et agglomérations environnantes que ceux du Pnr de la Forêt d'Orient. Les actions de protection du patrimoine naturel ou bâti peuvent être perçues par les populations locales comme des contraintes, qu'ils subissent et vis-à-vis desquelles le Parc peut apparaître comme censeur.

Il appartient à la nouvelle Charte d'accorder une importance majeure à cet enjeu et de permettre l'appropriation du Pnr - et de son bras armé qu'est le Syndicat mixte du Parc - par les acteurs et habitants du Pnr de la Forêt

d'Orient. En ce sens, davantage de mesures de la prochaine Charte seraient à dédier explicitement aux populations et acteurs locaux, avec des moyens mobilisés à la hauteur des attentes.

Enfin, une attention particulière pourrait être accordée aux porteurs d'initiatives citoyennes, d'innovations, ordinaires ou non. Relever les grands enjeux auxquels le territoire est soumis (le climat, l'énergie, les mobilités...) implique d'amplifier certaines transitions dans les dynamiques actuelles. Or, pour qu'il y ait transition, des innovations seront nécessaires et ces acteurs en sont déjà porteurs. Ils constituent une ressource existante sur laquelle s'appuyer.



4. Conclusion

4.1 Un repositionnement du Parc

Pour la grande majorité des acteurs concernés par la précédente Charte, sa mise en œuvre relevait essentiellement de l'action du Syndicat mixte du Parc. Or, une Charte de Pnr est un véritable projet de territoire. Un tel projet ne peut espérer se voir concrétiser que par un engagement fort de tous les acteurs du territoire : collectivités, entreprises, associations, habitants... Concernant les institutions publiques, aucune d'entre elle ne peut espérer, seule, mettre en œuvre un tel projet, elle n'en a ni les moyens, ni les compétences. Ceci est d'autant plus vrai pour un Parc qui n'exerce que des missions et non des compétences.

Les moyens humains contraints du Parc, en régression ces dernières années, limitent également les possibilités d'intervention.

Dans un tel contexte, le Parc (au sens du Syndicat mixte) gagnerait à renforcer son positionnement d'animateur :

- « Assembler » de l'action publique dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte, garant de sa cohérence, porteur des enjeux interterritoriaux, facilitateur des coopérations, mobilisateur des acteurs ;
- Du dispositif de suivi partenarial de la mise en œuvre de la Charte, concernant particulièrement :
 - Les engagements des signataires et partenaires afin de s'assurer de leur bonne mise en œuvre ;
 - Les évolutions du territoire, afin de s'assurer qu'elles vont dans le sens des objectifs fixés, et le cas échéant permettre d'envisager des mesures correctives ;

L'enjeu pour le Parc ne sera plus tant de mettre en œuvre ses seuls engagements, que de bien s'assurer que l'ensemble des partenaires concernés mettent en œuvre les leurs, de permettre l'émergence et la mise en œuvre de projets partenariaux, de s'assurer de la cohérence d'ensemble...

Un tel positionnement implique une Charte révisée fortement partenariale, en s'assurant que le projet de territoire est largement partagé et que les engagements des signataires et principaux partenaires sont bien spécifiés.

4.2 Amplifier collectivement les réponses aux enjeux majeurs

Du fait des évolutions aussi bien mondiales que locales, des enjeux prennent une importance forte sur le territoire du Parc : le changement climatique (aussi bien sur ses volets adaptation qu'atténuation), l'érosion de la biodiversité, l'accès aux services, la mobilité... Ces enjeux appellent des réponses encore plus fortes et coordonnées entre tous les acteurs du territoire, afin de parvenir à amplifier les transitions nécessaires.

4.3 Investir de nouveaux enjeux

Parce que les territoires sont en perpétuelle évolution, de nouveaux enjeux ont émergé depuis la précédente Charte, ou une prise de conscience s'est opérée. Ces nouveaux enjeux mériteraient d'être investis par la future Charte. Ils concernent notamment l'alimentation, les ressources locales, les usages de l'eau ou encore la résilience du territoire.



L'extension du périmètre du Pnr, à l'occasion de la révision de sa Charte, impliquera également une mise à niveau des connaissances sur les communes nouvellement intégrées.