



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

Avis délibéré de l’Autorité environnementale sur la charte du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne (21 – 52)

n°Ae : 2018-63

Avis délibéré n° 2018-63 adopté lors de la séance du 26 septembre 2018

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 26 septembre 2018, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la charte du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne (21 – 52).

Étaient présents et ont délibéré : Marie-Hélène Aubert, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Eric Vindimian, Annie Viu, Michel Vuillot, Véronique Wormser.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, 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.

N'a pas participé à la délibération, en application de l'article 9 du règlement intérieur de l'Ae : Sophie Fonquernie

* *

*

L'Ae a été saisie pour avis par courrier du président du groupement d'intérêt public du futur parc national des forêts de Champagne et Bourgogne, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 11 juillet 2018.

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 doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 1^{er} août 2018 :

- le préfet de département de la Côte d'Or,
- le préfet de département de la Haute-Marne, qui a transmis une contribution en date du 14 septembre 2018,
- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) de Bourgogne-France-Comté, qui a transmis une contribution en date du 27 août 2018
- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) des Hauts-de-France.

Vu l'avis du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature en date du 25 septembre 2018

Sur le rapport de Daniel Berthault et Véronique Wormser, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et 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 du conseil général de l'environnement et du développement durable.

Synthèse de l'avis

Le projet de créer un parc national en forêt feuillue de plaine a été porté par la loi Grenelle du 3 août 2009. Le projet de charte du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne est présenté à l'Ae par le groupement d'intérêt public (GIP) chargé de préfigurer l'établissement public du futur parc, après avoir été approuvé par son assemblée générale le 11 juillet 2018. Il résulte formellement de la loi sur les parcs nationaux de 2006 et de l'arrêté de prise en considération du projet de parc national signé par le Premier ministre le 7 mars 2016.

La charte est un projet de territoire résultant d'une concertation entre l'État, les collectivités territoriales et les parties prenantes. Elle s'inscrit dans un contexte complexe caractérisé par une difficile conciliation des attentes des différents acteurs concernés. Le territoire est historiquement habité et ses ressources naturelles sont la clé de voûte de l'économie du territoire (production forestière, chasse, carrières notamment). Les caractéristiques de ses espaces naturels, objets du choix de ce territoire pour y créer un parc national, sont pour certaines d'entre elles héritées de ces activités et, si le projet de charte affiche l'ambition de préserver les milieux naturels, notamment ceux qui sont remarquables, il a pour objectif également de poursuivre et développer ces activités sur l'ensemble du périmètre du parc national.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux à concilier sont notamment de préserver l'ensemble forestier, notamment par la prise en compte des milieux naturels dans l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, de consolider les continuités écologiques terrestres reliant les grands massifs du cœur du parc, et de préserver les milieux naturels remarquables (dont les « cibles patrimoniales » : marais tufeux, pelouses/prairies sèches, etc).

Faute de présenter une situation de référence claire en matière d'activités et de réglementation notamment environnementale sur les territoires concernés, le dossier fourni à l'Ae ne démontre pas la plus-value environnementale apportée par le parc national, particulièrement en zone cœur (y compris dans la réserve intégrale), ceci d'autant plus que les critères environnementaux retenus pour justifier le périmètre du cœur du parc et sa cohérence écologique n'apparaissent pas clairement. La mise en œuvre de la charte est en outre inféodée à la mise en place de contractualisations en particulier avec l'ONF, l'ONCFS, l'AFB et le CNPF² dont la teneur et les calendriers ne sont pas décrits. L'Ae recommande de préciser ces points. Elle recommande en outre de :

- préciser les objectifs attendus en matière de « *naturalité* » des espaces forestiers et la notion de « *libre évolution* » des espaces placés en réserve intégrale,
- documenter les réflexions et les choix en matière d'équilibre agro-sylvo-cynégétique en prenant en compte l'ensemble des composantes des milieux naturels concernés, y compris l'arrivée potentielle du loup, et les différentes échelles de temps de leur évolution,
- justifier de la fonctionnalité du projet de réserve intégrale et joindre au dossier le projet de plan de gestion de la réserve intégrale ou de préciser les termes du projet de charte sur ce point,
- compléter le dispositif de suivi de la charte et de sa mise en œuvre afin qu'il soit adapté au rythme et aux enjeux spécifiques à la mise en route du parc national,
- présenter un récapitulatif hiérarchisé des plans et schémas à élaborer pendant la durée de la charte, leur articulation entre eux et leur contribution à l'atteinte des objectifs, et fournir un calendrier prévisionnel de leur élaboration

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé ci-joint.

² Office national des forêts (ONF), Office national de faune sauvage (ONCFS), Agence française pour la biodiversité (AFB), Centre national de la propriété forestière (CNPF).

Avis détaillé

Le présent avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale du projet de charte du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne et la prise en compte des enjeux environnementaux par cette charte ainsi que sur la clarté de ces documents pour le public.

1 Contexte et projet de charte du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne

1.1 Avis de l'Autorité environnementale et processus de création du parc

1.1.1 L'avis de l'Ae sur les chartes de parcs nationaux

Les deux directives 2011/92/UE (dite « directive projets », initialement 85/337/CEE) et 2001/42/CE (dite « directive plans et programmes ») visent à assurer une bonne prise en compte des préoccupations environnementales par des projets, des plans ou des programmes dont la finalité principale est *a priori* sans lien avec la préservation de l'environnement.

Les chartes de parcs nationaux constituent, selon les termes de la directive « plans et programmes », des documents définissant le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée, notamment en matière de travaux ou de développement d'activités économiques. Elles sont donc soumises à évaluation environnementale et à avis de l'Ae en application de cette directive et des articles R. 112-17 et R. 122-19 du code de l'environnement, qui la transcrivent en droit français sur ce point.

Elles présentent, comparées à d'autres plans ou programmes soumis à évaluation environnementale, une double particularité :

- l'objectif même de l'existence du parc national, et donc de la charte, est d'améliorer la préservation de l'environnement par rapport à une situation de référence « sans parc » ou « sans charte » ;
- le projet de charte soumis à l'avis de l'Ae, dont l'objet est rappelé au § 1.2 ci-après, est différencié dans le cœur de parc et dans l'aire d'adhésion. Il est concerté entre les parties prenantes, les collectivités et l'État.

L'Ae, dans le présent avis, a tenu compte des deux particularités fortes rappelées ci-dessus.

Elle a cherché à apprécier si les choix exprimés dans la charte constituaient du point de vue de la prise en compte des enjeux environnementaux, et sans méconnaître les autres objectifs, un progrès réel par rapport à la situation de référence et à d'autres choix qui, pour certains d'entre eux, ont été envisagés.

Elle n'a en revanche pas de légitimité à intervenir dans la négociation entre acteurs sur la charte : son avis vise à éclairer le public et les parties prenantes, et le cas échéant à améliorer la prise en compte de l'environnement par le projet.

1.1.2 La loi de 2006 et l'évolution des parcs nationaux

La loi n°2006-436 du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux a modifié la législation antérieure sur de nombreux points, et en particulier sur les suivants³ :

- la création d'un ou de plusieurs cœurs de parc (espaces à protéger) et d'une « aire d'adhésion⁴ » (espaces en continuité géographique ou solidarité écologique avec le cœur), définis par le décret de création : chaque commune de l'aire optimale d'adhésion décide, au vu notamment de la charte et pour la partie de son territoire située en dehors du cœur, d'adhérer ou non au parc national, pour la durée de la charte en vigueur. Le « périmètre du parc national » est alors constitué du cœur et du territoire communal situé dans l'aire optimale d'adhésion des communes ayant décidé d'adhérer ;
- l'existence d'une « charte », concertée entre les parties intéressées avant son approbation par décret : la charte comporte d'une part des « *Modalités d'application de la réglementation en cœur* », dans le cœur de parc, dites « *MARCœur* », et d'autre part des orientations applicables dans l'aire d'adhésion. Cette charte est révisée ou confirmée dans un délai maximal de 15 ans.

Les principes applicables à l'ensemble des parcs nationaux ont fait l'objet d'un arrêté ministériel en date du 23 février 2007.

La loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a fixé les objectifs de l'État pour mettre un terme à la perte de la biodiversité sauvage et domestique. Au nombre de ceux-ci, figure à son article 23, la création de trois nouveaux parcs nationaux, dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres. Après une pré-identification par le Muséum national d'histoire naturelle, et la consultation des acteurs locaux, le « Parc national entre Champagne et Bourgogne » a été retenu le 27 juillet 2009 au titre du parc national à créer dédié à la forêts feuillues de plaine.

Le Parc national des forêts de Champagne et Bourgogne⁵ sera le onzième parc national français, quatrième nouveau parc créé depuis cette loi après le Parc amazonien de Guyane, le Parc national de la Réunion et le Parc national des Calanques.

³ Cf. articles L331-1 et suivants du code de l'environnement.

⁴ Appelée aire optimale d'adhésion durant toute la démarche d'élaboration de la charte et de création du parc.

⁵ Libellé actuellement retenu pour désigner le futur parc national. Il sera fixé par le décret de création du parc.

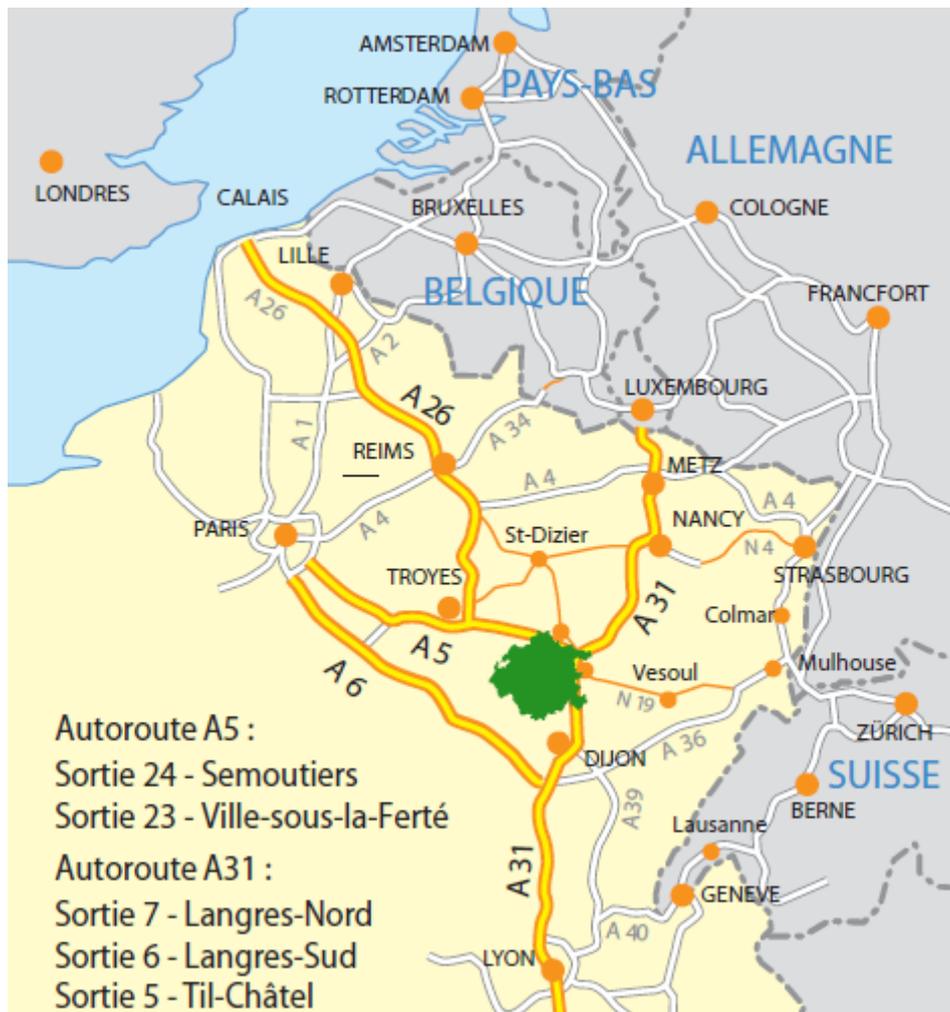


Figure 1 : Localisation du parc (source GIP).

1.1.3 Les étapes franchies, les procédures à venir

Un groupement d'intérêt public (GIP) a été créé le 1^{er} juillet 2010 entre les représentants de l'État, les collectivités territoriales concernées (et leurs groupements) et les représentants de la société civile (propriétaires fonciers, acteurs économiques et associations concernés). Ses missions ont été précisées dans sa convention constitutive dont la dernière version est datée du 15 mars 2018.

Un arrêté ministériel de « prise en considération », prévu à l'article R. 331-5 du code de l'environnement, a été pris le 7 mars 2016, fondé sur de premières réflexions relatives au projet de charte présentées par le GIP et un avis d'opportunité favorable du CNPN en date du 28 mai 2015. L'élaboration de la charte s'est ensuite engagée avec les instances du GIP, en incluant des étapes de concertation externe avec les acteurs du territoire (groupes de travail, commissions, séminaires). Une première version de la charte a été présentée au ministère en charge de la protection de la nature le 6 juillet 2017 pour avis technique du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) ; l'avis du CNPN rendu le 21 septembre 2017 comportait de nombreuses recommandations invitant le GIP à renforcer l'ambition environnementale du projet. Le ministère a jugé la charte non recevable, notamment sur cette base. Les instances du GIP se sont mobilisées pour la revoir et une nouvelle version a été approuvée par l'assemblée générale le 15 mars 2018.

Un nouvel avis (dit intermédiaire) du CNPN⁶ et un avis du conseil interministériel des parcs nationaux ont été émis ; une version ajustée de la charte – « avant-projet de charte » – a été validée le 4 juillet 2018 par l'assemblée générale du GIP.

Le dossier adressé à l'Ae et sur lequel porte le présent avis, comporte les éléments suivants⁷ :

- l'avant-projet de charte approuvé le 11 juillet 2018 par l'assemblée générale, dont la carte des vocations et la carte des zonages,
- le rapport d'évaluation environnementale daté de juin 2018.

Des documents annexes : « diagnostic », « rapport de présentation », un extrait du « rapport de prise en considération du projet » et « avis du CNPN d'avril 2018 » ont en outre été transmis aux rapporteurs suite à leur visite.

Une enquête publique, prévue par l'article R 331-8 du Code de l'environnement, doit se dérouler à partir du mois de novembre 2018.

À l'issue de cette consultation et après un avis final du CNPN, la charte pourra être approuvée et le parc national créé par un décret en Conseil d'État ; le préfet de région pourra alors adresser la charte aux communes ayant vocation à y adhérer pour décision dans un délai de quatre mois.

De manière transitoire, depuis l'arrêté de déclaration d'intention, il est mis en place un régime d'autorisation (« Régime Transitoire d'Autorisation spéciale » (RTAS)) encadrant certains travaux⁸ qui seraient réalisés dans la zone d'étude du cœur du futur Parc national.

L'Ae n'est pas saisie sur le projet de plan de gestion de la réserve intégrale.

1.2 L'avant-projet de charte du parc national

L'avant-projet de charte du parc national est structuré en trois livrets :

- livret 1, présentant les ambitions et défis du projet de territoire ;
- livret 2, consacré au projet de territoire, projet de préservation du cœur (qui exprime les objectifs de protection qui seront poursuivis pendant la durée de la charte) et projet de développement durable dans l'aire optimale d'adhésion (qui exprime les orientations de développement durable partagées par l'établissement public du parc national et les communes adhérentes, à mettre en œuvre sur la base du volontariat) ;
- livret 3, consacré à l'exposé des règles de préservation du cœur du parc national : dispositions réglementaires applicables au cœur pour garantir la préservation des patrimoines tout en prenant en compte les activités et les usages existants (MARCœurs) dont les principes généraux

⁶ Délibéré le 26 avril 2018.

⁷ Le dossier présenté à l'enquête publique comportera d'autres documents, notamment un rapport de présentation indiquant l'objet et les motifs de la création du parc national et un document présentant les composantes du patrimoine naturel, culturel et paysager qui confèrent aux espaces du cœur du parc le caractère justifiant leur classement et comportant l'exposé des règles dont l'édition est envisagée pour la protection de ces espaces.

⁸ Travaux forestiers (coupes rases d'une surface importante, défrichement forestier, plantation hors terrain forestier, création de routes et pistes forestières, création d'aménagement pour l'accueil du public en forêt, création de culture d'enclos à gibier en forêt) ; travaux agricoles (retournement de prairies permanentes ou de plus de 5 ans, destruction de haies ou d'arbre d'alignement) ; travaux portant sur le bâti (démolition de tout bâtiment).

applicables à tous les parcs nationaux sont contenus dans le code de l'environnement et dont les principes spécifiques à chaque parc sont fixés dans son décret de création.

Quatre défis sont retenus pour le territoire :

- améliorer la connaissance des patrimoines, des activités humaines et de leurs interactions,
- préserver et restaurer les patrimoines pour les générations futures,
- accompagner les filières existantes et inciter à l'innovation pour une ruralité vivante,
- favoriser l'engagement dans un territoire exemplaire et reconnu.

Ces quatre défis se déclinent :

- pour le cœur, dans le « projet de préservation pour le cœur », comportant 10 objectifs de protection du patrimoine déclinés en 35 mesures et en 49 modalités d'application de la réglementation en cœur, socle des règles d'application qui seront inscrites au futur décret de création ;
- pour l'aire optimale d'adhésion, dans le « projet de développement durable pour l'ensemble du territoire », comportant 18 orientations déclinées en 55 mesures.

Le projet de délimitation des différentes aires du parc national apparaît sur la figure 3.

Une réserve intégrale forestière de 3 100 ha est créée en cœur du parc, exclusivement en forêt domaniale.

Les surfaces concernées sont les suivantes :

	L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE (cœur et aire optimale d'adhésion)	LE CŒUR
Superficie	241 089 hectares	56 595 hectares
Nombre de communes	127	61
En Côte-d'Or	71	31
En Haute-Marne	56	30
Nombre d'habitants (2012)	28 000	une centaine ⁹
Surface boisée, dont :	125 496 hectares :	53 927 hectares
Forêts domaniales	31 188 hectares (25%)	29 645 hectares (55%)
Forêts communales	50 049 hectares (40%)	19 891 hectares (37%)
Forêts privées	44 249 hectares (35%)	4 391 hectares (8%)
Surface agricole, dont :	102 341 hectares :	2 335 hectares
Grandes cultures dont prairies temporaires	81 286 hectares (79%)	1 127 hectares (48%)
Prairies permanentes	20 439 hectares (20%)	1 195 hectares (51.5%)
Autres cultures (vergers, maraichage, plantes médicinales et aromatiques, etc)	616 hectares (1%)	13 hectares (0.5%)
Villages, routes, cours et plans d'eau, etc.	13 252 hectares	351 hectares

Figure 2: Chiffres clés du territoire (source : dossier)

⁹ Information fournie aux rapporteurs par le GIP

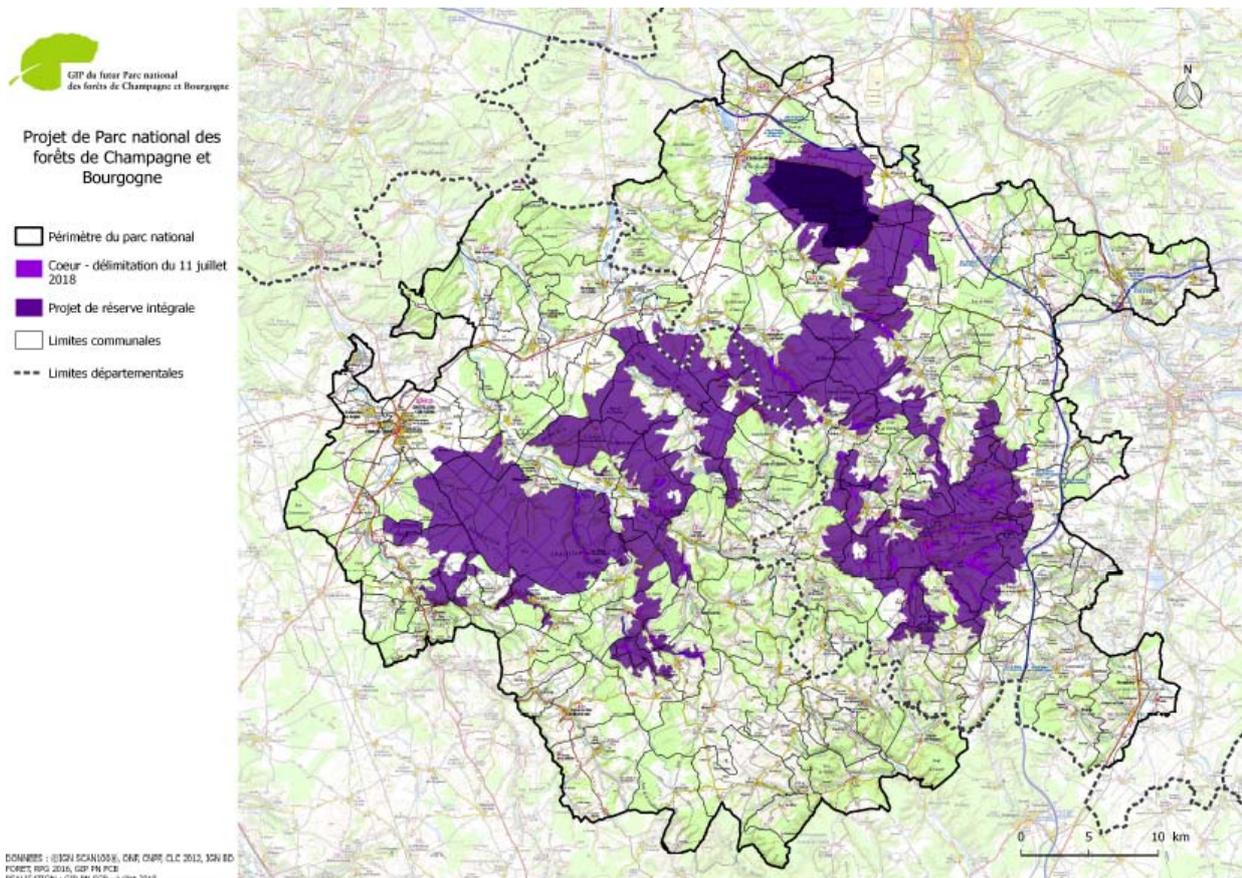


Figure 3 : périmètre du projet de parc national des forêts de Champagne et Bourgogne (source: dossier) : en violet le cœur, en bleu foncé la réserve intégrale, le trait noir définissant l'aire optimale d'adhésion.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae :

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux à concilier lors de la mise en œuvre de la charte du PN FCB sont, à l'échelle du territoire :

- préserver l'ensemble forestier, notamment par la prise en compte de la conservation de la biodiversité et plus largement des milieux naturels dans l'équilibre agro-sylvo-cynégétique (cf. § 3.4 2),
- consolider les continuités écologiques terrestres reliant les grands massifs du cœur du parc,
- préserver les milieux naturels remarquables (notamment les « cibles patrimoniales » : marais tufeux, pelouses/prairies sèches, etc.),
- restaurer la qualité des eaux et les continuités écologiques aquatiques (chevelus en tête de bassin versants).
- préserver la qualité paysagère et le patrimoine bâti.

L'Ae relève également à l'échelle nationale et internationale :

- préserver les habitats et espèces de forêt feuillue de plaine et développer les connaissances relatives aux enjeux environnementaux associés,
- préserver les axes migratoires pour l'avifaune, en particulier celui de la Cigogne noire.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale présentée respecte le contenu défini à l'article R. 122-20 du code de l'environnement mais présente de nombreuses faiblesses tant sur la présentation de l'état initial de l'environnement que sur l'appréciation des effets de la charte.

Dans son ensemble, l'évaluation environnementale stratégique apporte peu d'information utile complémentaire au projet de charte en lui-même. Elle reste qualitative alors que sur de nombreuses thématiques, les travaux pilotés par le GIP depuis sa création auraient aisément pu éclairer les propos de l'évaluation.

2.1 *Articulation avec les autres plans, documents et programmes*

L'articulation de la charte avec un ensemble de plans et programmes d'actions est abordée document par document. L'analyse produite reste très générale, se situant au niveau des objectifs et orientations et non des mesures ou programmes d'actions. Les plans retenus sont ceux ayant un lien avec les enjeux du territoire et, pour certains, ayant vocation à être compatibles ou rendus compatibles¹⁰ avec la charte du parc dans un délai de trois ans à compter de sa création.

La liste dressée comporte de nombreux plans :

- nationaux : la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020, la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020, les plans nationaux d'actions de protection d'espèces menacées, le plan national d'adaptation au changement climatique et les engagements du Grenelle de l'environnement vis-à-vis du climat, les engagements du Grenelle de l'environnement en matière de continuités écologiques, la stratégie nationale de création d'aires protégées, et également le système d'information sur la nature et les paysages, la stratégie nationale bas carbone¹¹ et le programme national de la forêt et du bois ;
- locaux : schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), schéma départemental des carrières, schéma de vocation piscicole, programmes régionaux forêt bois, schémas régionaux d'aménagement des bois et forêt des collectivités, schéma régional de gestion sylvicole des forêts privés, directives régionales d'aménagement des bois et forêts du domaine de l'État, plans régionaux d'agriculture durable, schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, plans départementaux des itinéraires de promenades et de randonnées, plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée, plans départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, schémas départementaux de gestion cynégétique, orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats, schéma régional d'aménagement et développement durable et d'égalité des territoires, schémas régionaux climat, air, énergie, contrat de plan Etat Région.

Il manque cependant notamment l'articulation avec les programmes d'action régionaux nitrates des deux régions concernées, incontournables sur la thématique de la ressource qualitative et quantitative en eau¹².

¹⁰ Cf. article R.331-14 du code de l'environnement.

¹¹ Approuvée le 19 novembre 2015 et non en cours d'élaboration comme indiqué au dossier

¹² Une zone centrale du périmètre du parc n'est pas en zone vulnérable.

Le rapport n'identifie pas, à ce stade de l'analyse, d'incohérences entre eux.

En ce qui concerne l'articulation avec les documents d'urbanisme, le rapport dénombre les cartes communales, plans locaux d'urbanisme (PLU), schémas de cohérence territoriale (Scot) et chartes de pays qui devront être mises en compatibilité. Le rapport identifie un point de vigilance relatif à la prise en compte de la charte dans le cadre des élaborations ou révisions futures de ces documents. La majorité des communes s'appuie cependant sur le règlement national d'urbanisme.

2.2 Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution

La description de l'état initial est incomplète et difficilement compréhensible ; elle ne permet pas au lecteur de relier la description des milieux avec les synthèses proposées. C'est une conséquence du choix du maître d'ouvrage qui est d'une part d'essayer de ne pas présenter d'éléments redondants avec la charte¹³ et d'autre part de s'appuyer très majoritairement sur un diagnostic territorial établi en 2013¹⁴ sur un périmètre légèrement différent (119 communes en 2013 et 127 en juillet 2018) et qui n'a pas été joint à la saisine. Ce dernier a été communiqué aux rapporteurs à l'issue de l'audition.

L'Ae recommande de joindre à l'enquête publique le diagnostic territorial de 2013 en explicitant, le cas échéant, en quoi le changement de périmètre ne modifie pas l'économie générale de l'état initial.

2.2.1 Milieu humain

Le dossier présente le territoire, historiquement habité. Les activités s'y sont développées autour de ses ressources naturelles : forêt, eau, pierre notamment. En témoignent aujourd'hui un très riche patrimoine bâti (abbayes, moulins, forges etc.) et une structuration du paysage (majoritairement forestier, et accueillant des espaces ouverts agricoles en fond de vallée – prairies – et sur les plateaux – grandes cultures).

Sa population est en diminution depuis le 19^e siècle (aujourd'hui 28 000 habitants¹⁵) et vieillissante. Le revenu fiscal moyen par foyer du territoire est de près de 20 % inférieur à la moyenne nationale. Le territoire présente une densité moyenne de 11 habitants par km² (pouvant descendre jusqu'à 4 habitants par km²), des villages dispersés sur l'ensemble du territoire en majorité dans les combes et vallées, de nombreuses toutes petites communes (certaines ne dépassent pas 15 habitants) et une ville principale (Châtillon-sur-Seine, 5 000 habitants).

Le territoire est marqué par l'importance, y compris pour les collectivités, des revenus forestiers (production forestière¹⁶, même si la productivité naturelle est considérée comme faible à moyenne compte tenu de la nature des sols et du climat (3,5 m³/ha/an pour une moyenne nationale de 5,3 m³/ha/an) et chasse¹⁷.

¹³ Par exemple, l'état des lieux en matière de pratiques sylvicoles (densité moyen en d'arbres « bios », surface enrésinées, etc.) est égrené au fur et à mesure des différentes règles dans le livret 2.

¹⁴ http://www.histoiredevoir.fr/parc_national/diagnostic.html

¹⁵ Le rapport d'évaluation environnementale mentionne 25 000 habitants).

¹⁶ Le diagnostic de 2013 précise 70 entreprises, 400 emplois directs.

¹⁷ Les recettes de location atteignaient entre 15 et 60 euros par hectare en 2010, ce qui représentait par exemple 30 % des revenus en forêt domaniale (source : diagnostic de 2013).

Si la répartition entre forêt domaniale, forêt des collectivités et forêt privée est bien documentée, leur organisation spatiale n'est pas précisée alors que les règles de gestion actuelles et proposées diffèrent selon leur statut.

Deux tiers des forêts sont publiques : forêts domaniales (30 000 ha environ) et forêts communales (45 000 ha). Les autres forêts appartiennent à des propriétaires privés (45 000 ha). Si les modalités de gestion des forêts domaniales et communales sont connues, les modalités de gestion des forêts privées ne sont pas documentées. L'acquisition de la connaissance en la matière est un des premiers sujets d'investigation du futur parc. Le dossier mentionne que la diversité forestière peut être menacée par la pression de la grande faune sauvage sans pour autant argumenter cette affirmation.

La chasse est une activité très pratiquée sur ce territoire (3 000 porteurs du permis de chasse et 230 détenteurs du droit de chasse – les lots sont loués à des associations communales de chasse ou à des personnes privées). Si la chasse du petit gibier est pratiquée par les chasseurs locaux, celle du grand gibier, notamment le cerf, attire des chasseurs de toute la France, voire de pays étrangers. Le dossier note un vieillissement des chasseurs. Il a été indiqué aux rapporteurs que le nombre de chasseurs serait en diminution. Le dossier ne présente pas la situation de la faune sauvage chassable (espèces, nombre, dynamique de population).

La régulation de la chasse prend en compte les attentes des exploitants forestiers et des agriculteurs riverains. L'équilibre agro-sylvo-cynégétique est présenté comme étant le résultat d'un compromis. Selon le dossier, les indemnités aux agriculteurs pour pertes de récoltes dues aux dégâts de gibier sont de l'ordre de 500 000 euros chaque année¹⁸.

La surface agricole utile (SAU) reste stable depuis 2000 ; le territoire connaît une tendance de spécialisation en grandes cultures. Le dossier mentionne que des aménagements fonciers agricoles et forestiers (qualifiés de remembrements dans le dossier) sont en cours.

La filière pierre¹⁹ représente un tiers des emplois du territoire. Le dossier ne présente pas les gisements identifiés dans les schémas départementaux des carrières.

L'Ae recommande de préciser :

- ***la situation de la faune sauvage chassable (espèces, nombre, dynamique) sur le territoire du parc ;***
- ***la localisation des carrières présentes sur le territoire et leurs principaux enjeux.***

2.2.2 Milieu physique

2.2.2.1 Climat et changement climatique

Le plateau de Langres, situé à la charnière de zones climatiques océanique et continentale, est soumis dans sa globalité à un climat semi-continental.

Si l'importante couverture forestière joue un rôle de régulation sur les événements climatiques, la prégnance de températures fraîches est une caractéristique du territoire (10°C de température moyenne, entre 1981 et 2010) avec de forts contrastes thermiques. Le territoire est par ailleurs

¹⁸ Il a été précisé aux rapporteurs que ce montant était aujourd'hui d'environ 800 000 euros.

¹⁹ La pierre de Bourgogne est principalement destinée à l'export international.

caractérisé par des précipitations assez importantes (160/175 jours de pluie par an, soit environ 800 à 1 000 mm/an, 20 à 30 jours de neige), au regard de son altitude modeste. La saisonnalité reste marquée.

2.2.2.2 Les ressources en eau

Le territoire du parc, parcouru par 700 km de rivières, se situe en tête de deux bassins versants (Seine et Saône). Il est affirmé, sans faire référence aux suivis mis en place dans le cadre de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau, que la qualité des eaux superficielles est globalement bonne. En matière de pression sur les ressources, sont mentionnés le piétinement du bétail, les pollutions par les intrants agricoles et les travaux de drainage. La grande majorité des cours d'eau est classée en vertu des listes 1²⁰ et 2²¹ prévues à l'article L. 214-17 du code de l'environnement.

Les ressources souterraines sont karstiques. Il est mentionné que la ressource réagit rapidement aux conditions météorologiques et qu'il y a peu de réserves.

Un premier Sage est en cours d'élaboration sur la Tille (bassin de la Saône).

2.2.3 Milieu naturel et paysages

Le territoire présente une alternance principalement de milieux forestiers et agricoles. Les forêts couvrent plus de 50 % du parc national. Elles sont structurées autour de trois grands massifs : Châtillon, Arc-en-Barrois-Châteauvillain et Auberive.

Au centre du territoire, la couverture forestière – qui inclut les massifs de Châtillon-sur-Seine et d'Auberive – est supérieure à 70 % et occupe la quasi-totalité des plateaux. Les fonds de vallée accueillent des cours d'eau (Brévon, Ource, Coupe-Charme, Aubette, Aube, Aujon, Suize), bordés de prairies et de quelques cultures cernées d'un réseau de haies encore assez présent. Dans les vallons les plus humides, au plus près des sources, se développent des marais tufeux²². Au nord, on trouve le grand massif d'Arc-en-Barrois-Châteauvillain autour duquel se trouvent des bois et bosquets cernés par les grandes cultures du plateau. À l'inverse, les paysages situés en périphérie du territoire sont majoritairement ouverts.

La variété des milieux (climat, géologie, topographie) est favorable à une grande diversité d'essences. Les feuillus sont les plus nombreux (88 %) : le hêtre prédomine, viennent ensuite les chênes et le charme, puis le frêne, les érables, le merisier, les tilleuls, le peuplier. Le dossier mentionne qu'il peut y avoir jusqu'à quinze essences d'arbres par hectare. Il précise que 80 % des forêts sont en place depuis plus de deux siècles (contre moins de 30 % en France) ; elles sont dénommées « forêts anciennes ».

²⁰ Article L. 214-17 du code de l'environnement : « une liste de cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux parmi ceux qui sont en très bon état écologique ou identifiés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux comme jouant le rôle de réservoir biologique nécessaire au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau d'un bassin versant ou dans lesquels une protection complète des poissons migrateurs vivant alternativement en eau douce et en eau salée est nécessaire, sur lesquels aucune autorisation ou concession ne peut être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique ».

²¹ Article L. 214-17 du code de l'environnement : « une liste de cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs. Tout ouvrage doit y être géré, entretenu et équipé selon des règles définies par l'autorité administrative, en concertation avec le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant ».

²² Les marais tufeux se caractérisent par la présence de sources pétrifiantes engendrant des concrétions calcaires parfois surmontées de touradons - des mottes de graminées de quelques dizaines de centimètres de haut (source site internet du GIP).

Il est affirmé, sans que cette assertion ne soit appuyée par des inventaires quantitatifs, que ces forêts présentent une « *biodiversité particulière* ».

Les forêts abritent des populations importantes de grands mammifères forestiers : cerf, chevreuil, sanglier. On y trouve aussi tout un cortège de petits mammifères : blaireau, martre, belette, renard, chat forestier ainsi que plusieurs colonies remarquables de chauve-souris (Murin de Bechstein, Grand Murin).

La richesse des oiseaux est elle aussi forestière : Pic mar, Pic cendré²³, Chouette de Tengmalm, et plusieurs rapaces diurnes. Plus de 15 % de la population française de Cigogne noire, espèce en danger, mais en expansion, nichent dans le territoire.

Par ailleurs, plus d'un millier d'espèces de coléoptères évolue en forêt, ainsi que d'autres populations d'invertébrés très inégalement connus. Enfin, le territoire accueille quelques sites remarquables de reptiles et d'amphibiens comme le Sonneur à ventre jaune que l'on trouve en forêt.

Ces forêts sont accompagnées d'une flore de sous-bois typique des sols calcaires : arbustes (cornouillers, etc.) et plantes herbacées, mousses et lichens ainsi que des espèces plus remarquables comme la Nivéole de printemps, le Lis martagon, la Pivoine coralline ou encore le Sabot de Vénus.

En ce qui concerne les marais tufeux, on y trouve une abondante flore à caractère montagnard ou boréal, dont le rare Choin ferrugineux, la Swertie pérenne ou les Linaigrettes. S'y ajoutent d'autres espèces rares ou protégées telles que la Ligulaire de Sibérie, classée vulnérable dans la liste rouge de la flore menacée en France.

De nombreux espaces bénéficient de mesures de protection : réserve naturelle nationale de Chalmessin, réserve naturelle régionale de Villemoron, sept arrêtés de protection de biotope, deux réserves biologiques domaniales, vingt sites Natura 2000²⁴.

40 % de la zone d'étude est répertoriée en Znieff²⁵ (voir figure page suivante).

Le dossier présente un état des connaissances en matière de continuités écologiques forestières et prairiales ; sa précision n'est pas adaptée à l'échelle d'analyse du territoire. De nombreux corridors reliant des zones du cœur du parc en traversant des surfaces en dehors de celles-ci y sont répertoriés.

²³ Et a priori aussi Pic noir même si celui-ci n'est pas mentionné dans l'état initial, sauf dans la description du site Natura 2000 FR2612003

²⁴ 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).

²⁵ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, 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.

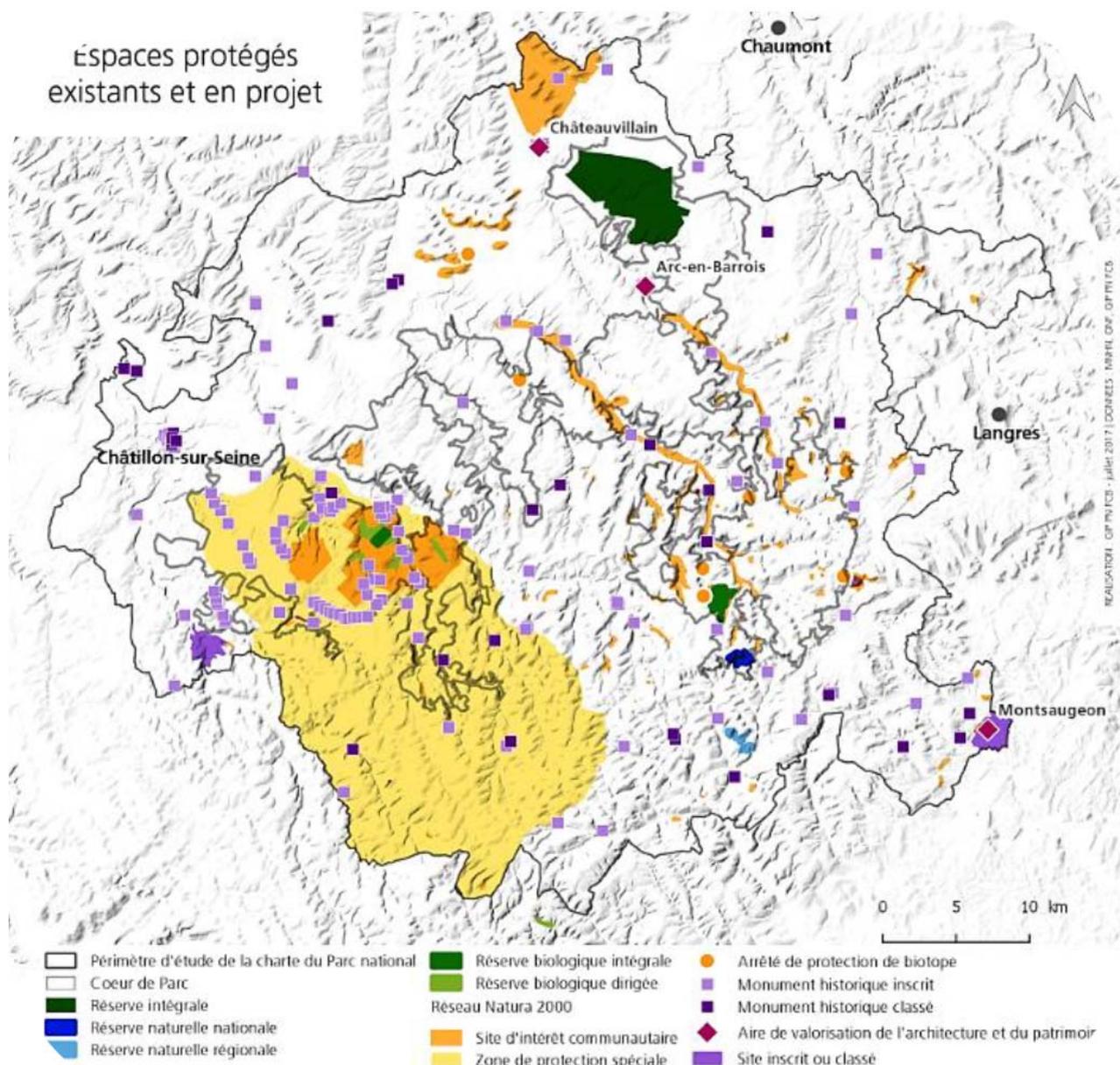


Figure 4: protections réglementaires présentes sur le territoire (source dossier).

2.2.4 Perspectives d'évolution probable en absence de mise en œuvre de la charte

Le code de l'environnement prévoit que l'évaluation environnementale stratégique décrive l'évolution probable si la charte n'est pas mise en œuvre. Ce scénario de référence doit servir à évaluer les effets de la charte sur l'environnement, en comparant ceux-ci avec ceux qui seraient constatés en l'absence de parc.

Le dossier envisage deux cas : l'absence de création de parc national et l'absence de charte. Il en conclut que la protection environnementale serait moins forte. Il semble envisager la possibilité de l'existence d'un parc national sans l'existence d'une charte, ce qui serait contraire à la réglementation et ne peut donc constituer un scénario d'évolution. La charte est un projet de territoire concernant le cœur et l'aire d'adhésion ; l'hypothétique cas où aucune commune n'adhérerait à la charte n'en invaliderait pour autant pas la charte et les mesures concernant le cœur du parc, même si tel n'est pas l'objectif recherché.

L'absence d'indication dans le projet de charte, sauf cas particuliers (des mesures relatives aux arbres « bio »²⁶ par exemple), sur le niveau d'ambition des dispositions (mesures et orientations) proposées par rapport à la réglementation générale en vigueur – « de droit commun » – ne permet pas d'évaluer la plus-value (notamment environnementale) du parc, et par conséquent les conséquences environnementales en cas d'absence de parc et de charte, ou en cas de mise en œuvre partielle (uniquement au cœur) de la charte.

Le dossier indique clairement l'objectif d'harmoniser au sein du territoire du parc les référentiels et règles en vigueur actuellement potentiellement différents entre les deux départements et entre les deux régions concernés.

L'Ae recommande :

- ***de préciser pour chaque mesure et orientation, et pour chaque MARCœur, quelle évolution elle représente par rapport à la réglementation en vigueur sur le territoire et par rapport aux pratiques et aux tendances actuelles constatées ;***
- ***de reprendre le scénario de référence et d'effectuer sur cette base l'évaluation des impacts de la charte sur l'environnement.***

2.3 La justification des choix retenus au regard des solutions de substitution

Le dossier présente une solution de substitution à l'outil parc national : la création d'un parc naturel régional²⁷.

Elle est évaluée par rapport aux seuls bénéfices apportés par l'outil « parc national » et est écartée au motif qu'elle ne permet pas d'atteindre le juste niveau de protection des milieux, n'offre pas une instance de coordination organisée et ne bénéficie pas de la visibilité offerte par les parcs nationaux.

L'évaluation environnementale rappelle la démarche d'élaboration de la charte, marquée par une concertation fournie. Elle mentionne que dix commissions thématiques et des groupes de travail ont été animés par le GIP et les services de l'État. Le dossier mentionne le nombre d'instances de concertation ou de décision qui se sont réunies et d'actions de communication.

Compte tenu des nombreux enjeux anthropiques et usages préexistants sur le territoire du parc, la concertation menée depuis la création du GIP a conduit à de nombreux compromis, traduits dans la charte (et donc potentiellement dans le décret).

L'Ae constate que le dossier, tout en présentant une cartographie des périmètres successivement retenus pour le parc national en 2014 et 2018, ne décrit pas précisément les raisons et les choix, notamment environnementaux, ayant conduit à faire évoluer les périmètres du cœur et de l'aire optimale d'adhésion du parc national. En outre, l'évaluation environnementale prend en compte les réflexions sur le sujet depuis l'arrêté de prise en considération sans présenter les critères, notamment environnementaux, qui avaient conduit à retenir les premiers périmètres.

²⁶ « Ce sont des arbres isolés importants à préserver car ils présentent certaines caractéristiques favorables pour la biodiversité* (arbres morts sur pied, à cavités, porteurs de champignons, de fissures, etc.). »

²⁷ Les rapporteurs ont été informés qu'antérieurement au projet de parc national, un projet de parc naturel régional avait été envisagé, sans pouvoir recueillir le soutien de toutes les parties intéressées.

Par ailleurs, le dossier mentionne que trois²⁸ versions successives du projet de charte ont été produites. Celles-ci ont notamment été orientées par les deux avis du CNPN de juillet 2017 et avril 2018. Le dossier trace les modifications en les comparant aux attentes du CNPN et de certains autres acteurs.

L'Ae recommande de présenter les variantes ayant été étudiées concernant la charte, et d'indiquer les motifs des choix effectués au regard des objectifs de protection de l'environnement d'un parc national.

2.4 Analyse des effets probables de la charte et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Cette analyse est présentée sous la forme d'un tableau qualifiant, via cinq modalités²⁹ les incidences des différentes mesures de la charte tant dans le cœur que dans l'aire d'adhésion sur l'environnement naturel ou humain.

Les incidences sont très majoritairement positives, à l'exception des effets de l'accueil du public, du partage de l'espace du cœur, de la régulation des espèces, des travaux d'aménagement dans le cœur, des activités « chasse », « pêche » et « agricole » qui sont tous qualifiés d'« *incidence probable négative maîtrisée pour l'enjeu concerné* ».

Le dossier mentionne que ces incidences seront maîtrisées à la condition de mobiliser des outils d'accompagnement non précisés dans le document.

Le dossier ne présente pas de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

Néanmoins, il précise que pour limiter les conflits et améliorer l'acceptabilité et l'appropriation de la charte, des mesures sont rendues progressives (objectifs de naturalité des forêts), qu'il sera mis en place des actions d'observation (éthologie du cerf) ou un accompagnement vis-à-vis des conséquences en matière d'accueil de nouveaux habitants.

L'évaluation des incidences n'évalue pas les risques liés au fait que les modalités opérationnelles restent encore à définir, notamment les nécessaires phasages³⁰ des mesures et répartitions entre les différents acteurs du territoire (établissements publics, chambres consulaires, etc.). Les éventuels retards de démarrage pourraient modifier l'appréciation des incidences ou de la maîtrise de celles-ci.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Les sites Natura 2000 représentent près de 19 000 ha dans le cœur et 56 000 ha dans l'aire d'adhésion du parc. L'évaluation des incidences Natura 2000 est l'objet d'un chapitre dédié de l'évaluation environnementale.

²⁸ Et même *a priori* quatre, la version 3 étant celle sur laquelle le CNPN a rendu son deuxième avis en avril 2018. Le premier avis du CNPN, de mai 2015, a orienté le dossier de prise en considération.

²⁹ Incidence probable directement positive pour l'enjeu concerné, Incidence probable indirectement positive pour l'enjeu concerné, Sans incidence notable ou sans lien avec l'enjeu concerné, Incidence probable négative maîtrisée pour l'enjeu concerné et Incidence probable directement négative pour l'enjeu concerné.

³⁰ Le dossier mentionne que la charte de territoire sera accompagnée d'un programme pluriannuel d'action (de cinq ans). Il décrira les actions prioritaires à mettre en œuvre.

Actuellement 3 sites sur les 19 présents sur le territoire du parc national ne disposent pas d'un document d'objectif validé ou d'un plan de gestion. Un des sites, la ZPS Milieux forestiers et vallées du Chatillonnais, couvrant 94 958 ha n'est pas animé, en l'absence de gestionnaire désigné ; un autre le sera prochainement (gestionnaire désigné)³¹.

La charte propose de s'assurer que l'ensemble des documents d'objectifs (Docob) des sites présents sur le territoire soient rédigés et animés (Orientation 5-2). L'évaluation environnementale indique que la charte va « *s'appuyer sur les Docob validés pour mener les actions nécessaires à la conservation des sites d'intérêt communautaire* ». Et la charte elle-même indique que « *L'établissement public s'assure que l'ensemble des documents d'objectifs des sites Natura 2000 de son périmètre soit rédigé et animé. En cas de carence constatée, l'établissement public propose d'assister voire dans certains cas d'assurer la maîtrise d'ouvrage sur son territoire* ». Or le code de l'environnement prévoit que lorsque plus de la moitié de la superficie des espaces d'un site Natura 2000 est située dans le périmètre d'un cœur de parc national, le Docob du site devient un document d'application de la charte du parc national. Il aurait été opportun d'identifier spécifiquement les sites Natura 2000 situés majoritairement dans le périmètre du cœur du parc national, l'article L. 414-2 du code de l'environnement prévoyant que l'établissement public chargé de la gestion du parc y établit le document d'objectifs et en suit la mise en œuvre. Le dossier ne précise pas quels sont les sites concernés par ce transfert de responsabilité et les éventuelles conséquences sur l'élaboration des Docob ou la mise en œuvre des documents.

Les objectifs de chaque Docob sont analysés au regard des objectifs, orientations et mesures de la charte. L'évaluation environnementale conclut à une absence d'effets significatifs dommageables sur l'état de conservation des espèces et habitats d'intérêt communautaire. Elle identifie cependant des points de vigilance relatifs aux activités agricoles et sylvicoles, à la pratique de la chasse en cœur et à la hausse de fréquentation due au tourisme ; à ces points de vigilance correspond un encadrement des pratiques et autorisations notamment en cœur de parc.

L'Ae recommande de préciser dans la charte quels sont les sites Natura 2000 dont plus de la moitié de la superficie est située dans le périmètre du cœur du parc national et les dispositions réglementaires prises en conséquence.

2.6 Suivi

Le suivi proposé repose sur une évaluation régulière conçue dès la création du parc national. Sans que les indicateurs ne soient à ce stade présentés, le livre 2 de la charte présente les 22 questions évaluatives identifiées.

³¹ Le dossier indique que 10 sites sont animés par le CEN Bourgogne ou le CEN Champagne Ardennes, 3 par l'ONF, 4 sont co-animés par l'ONF et un des deux CEN, un enfin sera prochainement animé par le pays ~~un sera animé par le pays~~ Seine et Tille. La préfecture de Haute-Marne indique cependant qu'à ce jour 5 sites ne sont pas animés et que le site FR2102002 dispose d'un Docob.

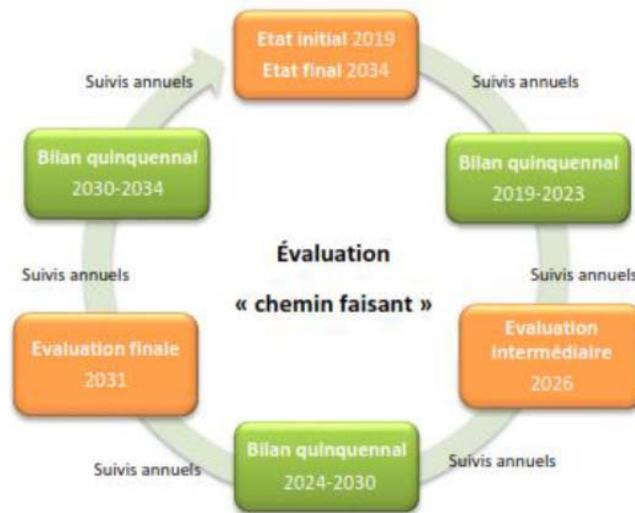


Figure 5: Approche et calendrier retenue par le GIP pour l'évaluation de la charte. Source dossier.

À la création du parc national, les instances ayant travaillé à la préfiguration de l'établissement public laisseront leur place à de nouvelles instances. Le dossier précise que le pilotage de l'évaluation est placé sous l'autorité du président du conseil d'administration de l'établissement public du parc national. Il sera assisté par un comité de suivi et d'évaluation de la charte, composé de membres du conseil d'administration, et des deux instances consultatives de l'établissement public (conseil scientifique et conseil économique, social et culturel).

Le dossier ne précise pas en quoi et comment le dispositif mis en œuvre permettra de corriger la trajectoire en cas d'écart aux objectifs.

En outre, le dispositif de suivi a été conçu à l'échelle de la charte, de ses défis, objectifs et orientations. Il ne permet pas de suivre les actions mises en œuvre et ne répond pas à des objectifs de plus court terme de suivi du démarrage du parc et de la mise en œuvre de son premier programme d'actions quinquennal. Or la charte insiste sur la progressivité et l'articulation des actions, et s'appuie pour sa mise en œuvre opérationnelle sur des conventions à conclure et des plans et schémas thématiques à élaborer.

L'Ae recommande de :

- *préciser les modalités de fonctionnement du dispositif de suivi général et d'évaluation de la charte et de sa mise en œuvre,*
- *compléter le dispositif par un suivi détaillé de court et moyen terme spécifique à la mise en route du parc national (définition précise des indicateurs de suivi, éventuellement par zone géographique et par thématique, protocoles de suivi, etc.).*

La question du suivi de cette charte apparaît en effet cruciale aux yeux de l'Ae car les éléments recueillis devraient être à même de proposer une base technique solide pour la mise en œuvre de la charte et les négociations qui seront engagées dans le cadre de ses révisions ultérieures, telles qu'elles sont prévues par la loi.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est un document bref qui liste les sujets abordés dans l'évaluation et présente quelques grands principes et préconisations de portée très générale. Il est peu circonstancié et ne fournit aucun élément quantifié ni localisé.

L'Ae recommande de reprendre et étoffer le résumé non technique pour qu'il présente des informations plus précises, utiles au lecteur et circonstanciées au territoire, et d'y prendre en compte les conséquences des recommandations du présent avis.

3 La prise en compte de l'environnement par le projet de charte

3.1 Éléments généraux

Le diagnostic réalisé pour élaborer le projet de territoire apporte des premiers éléments de connaissance qui s'avèrent, selon le dossier, à consolider et préciser.

Les mesures concernant le cœur sont en majorité élaborées selon le principe suivant : développement de la connaissance pendant les cinq premières années de création du parc national, définition des actions, évaluation à 15 ans pour la révision.

Les acteurs sont évoqués sans que leurs contributions respectives ne soient décrites, sauf pour l'établissement public du parc national et les communes.

La mise en œuvre des mesures repose sur des conventions et contrats à venir dont le contenu n'est pas encore stabilisé (et n'a pas été porté à connaissance des rapporteurs) mais devrait l'être en 2019 pour certains des acteurs : Office national des forêts (ONF), Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), Agence française pour la biodiversité (AFB), Centre national de la propriété forestière (CNPF) (prestations) et collectivités régionales (programmation et financement) notamment. Les engagements des communes demeurent volontaires (par exemple les chartes de « *bonne gestion* » forestière avec les communes) sauf en matière de compatibilité réglementaire des documents d'urbanisme, de la circulation d'engins motorisés et de la publicité.

La mise en œuvre des mesures repose également sur l'élaboration préalable de nombreux plans de gestion ou schémas thématiques concernant le cœur du parc national : plan de gestion de la réserve intégrale, plan de gestion sylvicole, « *plan arbres* », programme agri-faune, plan de gestion de l'accotement des voies, projet cynégétique, plan de circulation motorisée, schéma spécifique des déplacements doux, plan de développement de l'agro-écologie, schéma d'interprétation des patrimoines, plan de gestion cynégétique, cahier des charges de la signalétique, etc. L'annonce de ces plans ou schémas à élaborer témoigne de réflexions encore en cours pour trouver des accords dans les domaines concernés ou pour appliquer les mesures en cœur de parc auxquelles ils sont associés.

Le dossier ne précise pas dans quel délai ces différents outils seront effectifs ; il ne les hiérarchise pas et n'en présente pas de récapitulatif ce qui, au vu de leur nombre et de la diversité des acteurs et thématiques concernés, ne permet pas de prendre la mesure de l'ensemble des démarches à engager et de s'assurer de la cohérence d'ensemble.

Un premier programme d'actions quinquennal est en cours d'élaboration.

Les mesures en cœur de parc et donc les MARCœur sont potentiellement différenciées selon les statuts des propriétés concernées, étant plus ambitieuses ou exigeantes en forêt domaniale. Elles prévoient de nombreuses autorisations du directeur du parc national, potentiellement après avis du conseil scientifique. Le conseil d'administration peut être saisi de demandes d'autorisations exceptionnelles ; les critères d'analyse, notamment environnementaux, sont décrits. Les règles d'encadrement de ces autorisations sont précisées dans le livret 3. Le projet de charte réglemente sans les interdire (sauf dans les cibles patrimoniales et dans les espaces protégés pour lesquels c'est prévu par leur réglementation) les activités pré existantes sur le territoire.

La charte témoigne des différents échanges entre acteurs du territoire, avec le ministère en charge de la protection de la nature et avec le CNPN depuis 2016. L'évaluation environnementale identifie les points de désaccord potentiel, résolu ou encore existants, et le manque de connaissances partagées relatifs à la chasse et à la gestion forestière par rapport aux aspects environnementaux. Les questions agricoles sont essentiellement abordées en termes de dégâts occasionnés par le gibier aux cultures. Les bases scientifiques sur lesquelles reposent les constats présentés notamment en matière de dynamique et d'équilibre agro-sylvo-cynégétiques ne sont cependant rappelées, ni dans l'évaluation environnementale, ni dans la charte, ce qui nuit à l'appropriation de ces constats et aux conclusions associées (cf. 3.2 et 3.3).

Le dossier qualifie le projet d'« *ambitieux* » et « *équilibré* » et met en avant la progressivité des engagements et le respect mutuel des acteurs concernés ; la « *pédagogie* » prend une place importante dans l'acceptabilité du projet et l'atteinte des objectifs retenus.

Le parc national est considéré comme un catalyseur du développement économique et culturel du territoire, s'appuyant sur un patrimoine naturel et architectural remarquable directement lié à l'activité humaine.

L'objectif d'un parc national est d'assurer la protection du milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'il comporte présentant un intérêt spécial, en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution. « *La charte du parc national définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants* » (cf. article L.331-1 du code de l'environnement).

La mise en œuvre de la charte devrait permettre d'apporter le complément de connaissances et d'observations et de pratiques nécessaires pour évaluer la pertinence de l'outil parc national et de la charte associée.

L'Ae recommande de :

- ***présenter un récapitulatif hiérarchisé des plans et schémas à élaborer pendant la durée de la charte, leur articulation entre eux et leur contribution à l'atteinte des objectifs de la charte et de fournir un calendrier prévisionnel de leur élaboration ;***
- ***s'assurer que les rôles respectifs des acteurs, notamment du futur établissement public, de l'ONF, de l'ONCFS, de l'AFB, du CNPF, seront définis dans un délai compatible avec la mise en œuvre de la charte.***

3.2 Périmètre du cœur et opérationnalité de la charte

La charte reprend le diagnostic du territoire de façon synthétique. Son caractère habité et exploité est mis en avant et revendiqué par les acteurs. L'ensemble du projet de charte est fondé sur le principe *a minima* du maintien voire du développement économique du territoire (production forestière et filière bois, chasse, agriculture, exploitation de carrières et tourisme) en parallèle à la préservation et l'amélioration de la conservation des milieux naturels (en particulier des espaces remarquables dénommés « cibles patrimoniales ») et du bâti. Ce principe se rapproche de l'objet des parcs naturels régionaux³².

Le cœur est fondé sur trois massifs forestiers principaux reliés par des « corridors », le choix ayant été fait de constituer un cœur unique. Son périmètre a évolué pour inclure des éléments patrimoniaux remarquables supplémentaires présents sur le territoire. La délimitation du cœur apparaît *in fine* dentelée, le choix ayant été aussi fait d'éviter au maximum les espaces habités et les espaces agricoles cultivés. L'objectif affiché est en effet de limiter les contraintes notamment pour les communes en matière de construction et d'urbanisme et pour les acteurs économiques (dont les propriétaires forestiers privés, les agriculteurs, les carriers) en matière de gestion et d'intervention.

Les rapporteurs ont été informés du fait que les délimitations sont assises sur des limites administratives (parcelles cadastrales par exemple) ou des éléments physiques du paysage.

Le choix des « corridors » reliant les trois massifs n'est que peu explicité et semble plus fondé sur les opportunités qui se sont présentées (accord des propriétaires) que sur les fonctionnalités écologiques (existantes ou à restaurer) des espaces concernés.

Il apparaît *in fine* difficile d'identifier sur le terrain si l'on se situe au sein du cœur ou à l'extérieur de celui-ci où la réglementation est différente.

L'Ae recommande de :

- ***justifier la cohérence et la fonctionnalité écologique du cœur du parc national,***
- ***mieux apprécier les « effets de bordure ou de lisière » pour les territoires exclus du périmètre mais imbriqués voire enclavés dans le cœur,***
- ***prévoir des supports d'information adaptés pour les différents usagers du territoire leur permettant d'identifier clairement les enjeux et réglementations relatifs au(x) lieu(x) où ils interviennent.***

³² L'article R.333-1 du code de l'environnement dispose : « (...), un parc naturel régional a pour objet :

1° De protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ;

2° De contribuer à l'aménagement du territoire ;

3° De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;

4° De contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;

5° De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche. »

3.3 Localisation, périmètre, objectifs et modalités de gestion de la réserve intégrale

Le projet de réserve intégrale est inhérent au projet de parc national. Il est inscrit dans l'arrêté de prise en considération de 2016 et était initialement inscrit à la convention constitutive du GIP de juillet 2010 qui demande de « *délimiter précisément une réserve intégrale d'au moins 3 000 ha d'un seul tenant en forêt domaniale, entourée d'une zone forestière classée en cœur pouvant assurer un rôle tampon et de préciser en liaison avec l'ONF et l'ONCFS les modalités pratiques d'une régulation des grands ongulés dans la réserve intégrale en prenant en compte le dernier état des connaissances scientifiques de façon à ne pas pénaliser l'expression complète de la diversité végétale et les cycles naturels de la végétation et à ne pas causer de conflit avec les différents modes d'utilisation du sol à proximité* »³³.

Les rapporteurs ont été informés que sa localisation correspond au centre du périmètre initialement envisagé pour le parc national, alors focalisé sur ce massif forestier.

La surface prévue pour la réserve est de 3 100 ha. La surface optimale annoncée pour une telle réserve est cependant de 10 000 ha³⁴, pour éviter les influences extérieures ; cet élément inscrit à la convention pré-citée a été confirmé aux rapporteurs lors de leur visite. La réserve intégrale se situe cependant pour partie en proximité forte (200 mètres) de la zone de l'aire d'adhésion, à hauteur de secteurs agricoles, l'effet « tampon » évoqué plus haut s'en trouvant *a priori* très réduit.

L'objectif 2 de l'avant-projet de la charte est consacré à la création de la réserve intégrale. Il se décline en une unique mesure : « créer et faire vivre la réserve ». Aucune MARCœur n'affiche de spécificité dans cet espace. Les dispositions réglementaires applicables seront définies dans le plan de gestion, à venir, de la réserve. Il est spécifié cependant que « *Dès la création du Parc national, les ventes des coupes sont arrêtées.* », sans préciser si les coupes elles-mêmes et les interventions sylvicoles sont arrêtées dès la création du Parc. Un plan de gestion cynégétique spécifique à la réserve est annoncé nécessaire.

En l'absence de ce plan de gestion de la réserve intégrale, il n'apparaît pas possible de s'assurer de la prise en compte des objectifs réglementaires³⁵ associés à ce type d'espace protégé. Aucun élément précis n'est notamment fourni en matière de réglementation de la chasse, de la circulation et de l'accès à cet espace annoncé comme « *lieu consacré à l'expression et à la protection d'une forêt en libre évolution* » ; aucun élément précis n'est fourni concernant la réglementation des interventions sylvicoles et des coupes dans cet espace.

Le dossier indique que « *la réserve intégrale est un espace de partenariat scientifique privilégié. L'objectif prioritaire est d'établir un programme scientifique pour suivre sur le long terme l'évolution naturelle de la forêt (étude de la restauration et du fonctionnement naturel des forêts et suivi des effets du changement climatique).* ». Il indique également que « *la présence du grand gibier ne devant pas fragiliser le renouvellement naturel des forêts, ni perturber les activités situées en périphérie de la réserve intégrale, elle nécessite d'élaborer un projet de régulation*

³³ Source : avant-projet de charte

³⁴ Cf. [Rapport de prise en considération du projet de Parc national des forêts de Champagne et Bourgogne](#) - Rapport 4 : Réserve intégrale - Validation de la localisation et détermination des principes de gestion

³⁵ cf. article L.331-16 du code de l'environnement

cynégétique spécifique ». Ce constat conduit à nouveau à s'interroger sur le périmètre et la localisation retenus pour la réserve, en lien avec la délimitation du cœur et de l'aire optimale d'adhésion. Il conduit également à s'interroger sur le choix des espèces objets de régulation et sur la définition de la « libre évolution » d'un milieu sachant que des pratiques de régulation de populations animales sont constatées dans d'autres réserves forestières, par exemple la réserve biologique domaniale intégrale du bois des Roncés en forêt d'Auberive. En revanche, la chasse est proscrite dans la réserve naturelle nationale de Chalmessin (ce point est développé en §3.4).

Enfin, la réserve intégrale « *est aussi un espace à vocation pédagogique, où les résultats des travaux de recherche sont expliqués et partagés avec le grand public* ».

L'Ae recommande de :

- ***justifier de la fonctionnalité du projet de réserve intégrale, notamment au regard de ses objectifs scientifiques, compte tenu au vu de sa localisation par rapport au cœur et de sa superficie ;***
- ***expliquer le choix de réguler la population de certaines espèces, a priori contradictoire avec la notion de « libre évolution » ;***
- ***joindre au dossier le projet de plan de gestion de la réserve intégrale ou de préciser les termes (objectifs et règles associées) de la mesure 1 de l'objectif 2 du projet de charte.***

3.4 "Équilibre agro-sylvo-cynégétique" et évolution des milieux naturels

Le projet de charte insiste sur l'importance de développer les activités économiques sur l'ensemble du territoire du parc, cœur compris, mettant en avant le besoin d'y assurer un équilibre agro-sylvo-cynégétique. Cet équilibre n'est pas caractérisé dans la charte qui n'apporte pas d'éléments de nature scientifique présentant l'état des connaissances en la matière : retours d'expérience, études, observations etc. Les rapporteurs ont été informés lors de leur visite de l'absence d'éléments utiles ou adaptés à cette appréciation. La charte témoigne d'un besoin d'observation *in situ* des situations rencontrées, prévoyant *a priori* le maintien des activités actuelles, notamment de chasse. On comprend des termes du dossier que la pression de « régulation » dépendra en particulier du degré de dégâts aux surfaces agricoles voisines (cultures, prairies) et des montants d'indemnisation associés³⁶.

La MARCœur 28, relative à l'activité de chasse, précise que : « *L'équilibre agro-sylvo-cynégétique consiste à rendre compatible, d'une part, la présence durable d'une faune sauvage riche et variée et, d'autre part, la pérennité et la rentabilité économique des activités agricoles et sylvicoles au sens de l'article L. 425-4 du Code de l'Environnement. Ces objectifs sont poursuivis par la combinaison des moyens suivants : la chasse et la régulation, la prévention des dégâts de gibier par la mise en place de dispositifs de protection et de dispositifs de dissuasion, ainsi que, le cas échéant, par des procédés de destruction autorisés. La notion d'équilibre agro-sylvo-cynégétique est complexe. Aucun groupe d'acteurs concernés (chasseurs, forestiers, agriculteurs) n'est dépositaire de cet équilibre compte tenu de la variabilité des approches et des données récoltées. Dans le cœur, la recherche de cet équilibre est à étendre aux milieux naturels en associant les naturalistes et les scientifiques (notion de densité biologiquement supportable).* ». La flore, autre que celles des essences cultivées, apparaît très peu prise en compte dans cette description.

³⁶ Il n'y a pas d'indemnisation prévue réglementairement pour les dégâts en forêt.

Cette MARCœur définit notamment « les mesures générales permettant d'atteindre l'équilibre agro-sylvo-cynégétique », les espèces dont la chasse est autorisée³⁷, en forêt ou hors forêt, et les modes de chasse autorisés³⁸. Il prévoit la création d'un observatoire cynégétique.

Le projet de charte ne semble pas à ce stade favorable aux dynamiques de colonisations de certaines espèces animales, notamment celles du loup et du lynx, grands prédateurs, qualifiant ceux-ci de « *socialement moins bien acceptés* » que la loutre, le castor ou la cigogne noire. Elles sont pourtant associées au renforcement des continuités écologiques et de la « naturalité », composantes essentielles des objectifs d'un parc national. Le projet de charte mentionne la possibilité d'opérations d'effarouchement des grands prédateurs alors que ceux-ci sont *a priori* des rouages essentiels de l'équilibre d'un écosystème laissé en « libre évolution ». Pour l'Ae, ces éléments sont contradictoires avec l'objectif de naturalité affiché pour un parc national.

Aucune échelle de temps n'est fournie en matière d'analyse de cet équilibre ni de réponse des milieux aux mesures prises dans le cœur du parc. Il semble que l'échelle de court terme retenue en matière économique prévale sur une échelle de temps qui serait plus adaptée à celle de l'évolution des milieux forestiers (a minima plusieurs dizaines d'années, voire plusieurs siècles).

L'objectif poursuivi pour ce parc national de forêt feuillue de plaine apparaît devoir être précisé. Le site a-t-il été retenu parce que témoignant d'activités anthropiques ayant conduit à une certaine stabilité des milieux, et l'objectif serait alors de caractériser (et donc de maintenir) la corrélation entre pression humaine et état des milieux (tous compartiments confondus) ? Ou bien le site a-t-il été retenu afin de devenir une référence de forêt feuillue de plaine « naturelle » parce que dorénavant laissée pour partie en libre évolution et en améliorant sa naturalité, quitte à diminuer pour ce faire les activités anthropiques ? Les documents fournis et consultés ne permettent pas de se prononcer sur le souhait initial du législateur. En revanche, le projet de charte semble davantage s'inscrire dans la première des deux orientations énoncées.

Il est nécessaire de répondre à cette question, majeure au stade de la création d'un parc national, afin de caractériser l'équilibre attendu.

En outre, l'Ae constate que les particularités du site ont conduit à prévoir une réglementation de la chasse peu commune pour un parc national (cf. la MARCœur 28). Celle-ci, si elle tend à limiter l'artificialisation de la gestion de la faune (interdiction de nourrissage et d'usage de dispositifs

³⁷ Les espèces dont la chasse est autorisée, sont les suivantes :

a. En forêt : Cerf élaphe, Cerf sika, Chevreuil, Sanglier d'Europe, Daim d'Europe, Bécasse des bois.

b. Hors forêt ou sur plans et cours d'eau : cerf élaphe, cerf sika, sanglier, daim, chevreuil, blaireau, renard, lapin de garenne, lièvre brun, bécasse des bois, perdrix rouge, faisane de colchide, bécassine des marais, bécassine sourde, canard chipeau, canard colvert, canard siffleur, foulque macroule, oie cendrée, oie des moissons, oie rieuse, pluvier doré, poule d'eau, sarcelle d'été, sarcelle d'hiver, caille des blés, grive draine, grive litorne, grive mauvis, grive musicienne, merle noir, pigeon ramier, tourterelle turque, vanneau huppé.

Sont considérés comme hors forêt :

1° les espaces agricoles ;

2° les boisements forestiers de surface inférieure à 50 ha séparés par une coupure agricole ;

3° une bande intra forestière d'une largeur de 50 m en bordure d'un espace agricole ;

4° les espaces forestiers de faible largeur en espace agricole identifiés

³⁸ 1. Les modes de chasse autorisés sont les suivants : 1° la chasse à tir : devant soi avec/sans chien(s), approche, affût, en battue. 2° la chasse à courre, à cor et à cri.

2. La chasse à courre du cerf et du sanglier est autorisée dans le massif forestier de Châtillon-sur-Seine. Toutes les phases allant de l'attaque à la capture finale sont cantonnées exclusivement en forêt domaniale de Châtillon-sur-Seine, dans les espaces forestiers privés et communaux, les espaces agricoles directement attenants à la forêt domaniale sur les communes de Maisey, Villiers-le-Duc, Vanvey, Voulaines-les-Templiers, Leuglay, Essarrois, Montmoyen, Rochefort sur-Brévon, Saint-Germain-le-Rocheux, Aisey-sur-Seine, Nod-sur-Seine, Chamesson, Buncy, Châtillon-sur-Seine. La prise d'animal est interdite dans les enceintes closes.

3. Des expérimentations de nouveaux modes de chasse peuvent être autorisées.

destinés à fixer et attirer le gibier par exemple), autorise cependant un certain nombre de pratiques, et donne une liste assez large d'espèces chassables en cœur de parc, y compris des espèces migratoires. Le CNPN a cependant, dans son avis d'avril 2018³⁹, considéré que la chasse en zone cœur devrait être limitée aux ongulés.

L'Ae s'interroge sur les conséquences de cette réglementation en matière d'évaluation du parc au regard des critères internationaux de classement des espaces protégés (classement UICN). Elle s'interroge également sur la hiérarchisation des enjeux pris en compte dans l'établissement de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique-milieus naturels dans ce parc national dont l'objectif principal est réglementairement d'assurer la protection du milieu naturel.

L'ensemble de ces éléments ne permet pas d'apprécier le niveau de prise en compte de l'environnement par la charte sur ce point et plus globalement de l'adéquation entre la charte et les objectifs réglementaires d'un parc national.

L'Ae recommande de :

- *préciser la définition et les objectifs attendus pour le parc national en matière de « naturalité » des espaces forestiers, ainsi que la notion de « libre évolution » des espaces placés en réserve intégrale, et démontrer leur adéquation avec les objectifs réglementaires d'un parc national,*
- *documenter les réflexions et les choix en matière d'équilibre agro-sylvo-cynégétique en prenant en compte l'ensemble des composantes des milieux naturels concernés, y compris l'arrivée potentielle du loup dans les prochaines années, et les différentes échelles de temps caractéristiques de leur évolution,*
- *mieux encadrer le cas échéant et évaluer les impacts de la MARCoeur 28 en conséquence.*

3.5 Les mesures de la charte

Les mesures prévues par la charte ainsi que les règles prévues dans le cœur du parc national sont clairement présentées. L'articulation entre les objectifs, mesures et MARCoeur en cœur, entre les orientations et mesures dans l'aire optimale d'adhésion, entre orientations et objectifs est décrite ; des tableaux récapitulatifs sont fournis.

Le projet de charte est accompagné de la carte des vocations présentées en sept axes : vers une forêt en libre évolution, vers une forêt gérée durablement (protection des patrimoines, production de bois, loisirs), vers une agriculture performante, durable et plus respectueuse des patrimoines, vers des communes dynamiques et aménagées durablement, vers des têtes de bassin préservées, vers des patrimoines naturels, culturels et paysagers mieux connus et mieux préservés, vers la structuration d'un tourisme durable et vers davantage de sensibilisation et de découverte des patrimoines. L'articulation entre ces vocations et les objectifs et orientation est présentée. L'ensemble parvient à être lisible dès lors que la taille des documents fournis (les cartes annexées notamment) est suffisante.

Le présent avis relève cependant, au paragraphe 2.4, que l'absence d'un scénario de référence clairement établi, fondé sur la réglementation en vigueur, son degré d'application et l'organisation actuelle du territoire, rend difficile l'identification de la plus-value environnementale de la charte et du parc national (et des mesures, de la gouvernance, de l'image et de l'ingénierie qu'ils apportent). Ce point apparaît crucial pour la compréhension du projet de charte par le public.

³⁹ Fourni aux rapporteurs par le maître d'ouvrage

Afin de permettre au public de comprendre en quoi la création du parc modifiera le statut des territoires concernés, l'Ae recommande de joindre au dossier un tableau faisant apparaître, pour ces territoires, l'évolution de réglementation résultant de la création du parc et de l'approbation de la charte.

La cohérence entre certaines mesures en cœur et les MARCœur n'apparaît pas systématique. Par exemple, l'absence d'autorisation pour l'élargissement de l'emprise totale de voies de dessertes (routes, pistes) agricoles ou forestières pouvant aller jusqu'à 30 % par rapport à leur emprise initiale ne semble pas immédiatement cohérent avec l'objectif 6, mesure n°4 qui indique : « *Dans le cœur, les bords de route et plus particulièrement des accotements herbacés sont des espaces d'intérêt écologique, particulièrement pour la flore remarquable s'apparentant souvent à celle des pelouses sèches ou des ourlets et pour l'entomofaune. Dans les secteurs forestiers, ils constituent des espaces ouverts renforçant les effets de lisières. L'objectif partagé avec les gestionnaires de voiries est de préserver ces espaces en adaptant les règles de gestion (fauchage, dates et périodicité d'intervention, ...).* »

L'Ae observe par ailleurs que la charte voire les MARCœur ne reprennent pas explicitement les règles qui s'appliquent dans les espaces protégés indépendamment de celles de la charte : c'est en particulier le cas pour le pouvoir détenu par le ministre chargé des sites en application des articles L. 341-10 et suivants du code de l'environnement.

L'Ae recommande de s'assurer de la cohérence de chacune des MARCœur avec l'ensemble des objectifs et mesures affichés pour le cœur et de préciser dans la charte, pour chacun des espaces protégés concernés, les règles s'appliquant dans ces espaces indépendamment de celles de la charte.