



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 naturel régional (PNR) du Doubs Horloger

n°Ae : 2019-72

Avis délibéré n°2019-72 adopté lors de la séance du 25 septembre 2019

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 25 septembre 2019 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la charte du parc naturel régional (PNR) du Doubs Horloger.

Ont délibéré collégalement : Nathalie Bertrand, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, 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.

Étaient absents : Barbara Bour-Desprez, Louis Hubert, Eric Vindimian, Annie Viu

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 la présidente de la Région Bourgogne-Franche-Comté, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 2 juillet 2019.

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 16 juillet 2019 :

- le préfet du département du Doubs, qui a transmis une contribution le 18 septembre 2019,*
- le directeur général de l'Agence régionale de santé de Bourgogne-Franche-Comté.*

Sur le rapport de Marie-Françoise Facon et Thérèse Perrin, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne 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 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 (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de charte du parc naturel régional (PNR) du Doubs Horloger, en cours de création. Le territoire d'étude, de 1 037 km², regroupe 95 communes pour 59 000 habitants. Il présente la spécificité d'être frontalier avec la Suisse, le Doubs constituant leur frontière commune sur une partie de son cours. Ce projet a été élaboré par le pôle d'équilibre territorial rural (PETR) du Pays Horloger par délégation du conseil régional Bourgogne - Franche-Comté en 2011, la prescription de la charte ayant été engagée en 2011.

Les principaux enjeux environnementaux du projet de parc, identifiés par l'Ae, concernent :

- la préservation de la richesse et de la diversité des écosystèmes et des paysages, de la spécificité du patrimoine bâti et culturel, et d'une ressource en eau particulièrement fragile ;
- l'équilibre entre les enjeux environnementaux et des systèmes agricoles et forestiers qui ont façonné l'espace et les milieux et sont porteurs de l'identité du territoire ;
- la réduction des pollutions, des nuisances et de la consommation de l'espace générés par le dynamisme des activités économiques et l'urbanisation ;
- l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables ;

La coopération transfrontalière est également un enjeu à la fois pour renforcer la mise en œuvre du projet de charte autour des valeurs, des richesses et des biens environnementaux communs, mais aussi pour maîtriser les éventuelles incidences transfrontalières.

Le Doubs Horloger allie des milieux et des paysages de qualité et des acteurs mobilisés pour son avenir. En regard des enjeux environnementaux, qui apparaissent finement identifiés par un diagnostic territorial de qualité, la charte définit des objectifs de durabilité à toutes les composantes du développement du territoire. Cette structuration, qui traduit des ambitions élevées, est particulièrement adaptée à un territoire qui possède déjà, pour l'essentiel, ses propres ressorts de développement et qu'il convient d'accompagner vers des chemins plus vertueux sur le plan environnemental. Les mesures et dispositions prévues sont pour l'essentiel adaptées à cet enjeu.

L'exercice d'évaluation environnementale n'a pas été compris par les porteurs du projet, ni par ses rédacteurs, comme un outil d'aide à la décision pour l'élaboration de la charte. Aussi le présent avis comporte-t-il un ensemble de recommandations qui permettraient d'affiner l'analyse de la plus-value apportée par la charte, d'éclairer les choix et priorités et de mieux positionner le parc vis-à-vis de ses partenaires.

Les mesures et dispositions prévues par la charte constituent en effet un programme de travail consistant et, si l'engagement des acteurs est clairement identifié, un travail reste à faire pour définir les moyens humains et financiers nécessaires et restructurer le dispositif de suivi-évaluation. Sur la base d'un état plus précis des collaborations, l'Ae recommande de préciser les perspectives d'organisation avec le parc du Doubs suisse pour la définition et la mise en œuvre d'objectifs communs, ainsi que les niveaux d'implications réciproques de chacun des deux parcs. Des recommandations sont également formulées pour améliorer la précision de certaines dispositions.

L'Ae a fait par ailleurs d'autres recommandations, précisées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du projet de charte du parc naturel régional (PNR) du Doubs Horloger, d'une durée de 15 ans (2020–2035). Ce projet de création, formalisé en 2011, est porté par le pôle d'équilibre territorial rural² (PETR) du Pays Horloger, agissant par délégation du conseil régional Bourgogne – Franche-Comté. Il a fait l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux dispositions du 11° du I de l'article R. 122–17 et du IV de l'article R. 333–6 du code de l'environnement.

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

Elle fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de l'Ae, conformément au 1° du IV de l'article R. 122–17 du code de l'environnement. L'évaluation environnementale est l'occasion d'examiner en quoi les mesures préconisées par la charte du PNR sont adaptées et suffisantes pour atteindre les objectifs affichés en matière d'environnement et plus largement de répondre aux enjeux du territoire tels que décrits dans le diagnostic.

L'Ae dans cet avis revient dans un premier temps sur l'émergence du projet et analyse le contenu global de la charte. Dans un second temps, elle procède à l'analyse détaillée de l'évaluation environnementale, avant de revenir sur la prise en compte de l'environnement dans la charte.

1 Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte territorial et historique du projet

Le territoire proposé au classement (territoire d'étude) s'inscrit sur un espace de moyenne montagne³, situé à l'est du département du Doubs, majoritairement sur les premier et second plateaux du nord-est du massif du Jura, entaillés par deux rivières, le Dessoubre et le Doubs dont une partie du linéaire est frontalier avec la Suisse située en rive droite. Il s'étend selon un axe principal nord-est / sud-ouest le long de la frontière.

² « *Établissement public constitué par accord entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave* » (article L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales). Le PETR du Pays Horloger est administré par un comité composé des délégués des trois communautés de communes membres : communauté de communes du Pays de Maïche, communauté de communes du Plateau du Russey, communauté de communes du Val de Morteau.

³ Les communes les plus peuplées ont une altitude moyenne aux alentours de 900 m.

C'est en 1993 que débutent les premières réflexions et recommandations sur un projet de parc naturel régional transfrontalier avec le rapport du « Groupe Doubs⁴ » franco-suisse, mais ce projet statutairement innovant n'a pu aboutir. Encouragée par la dynamique suisse de création d'un PNR Doubs côté suisse, la Région Franche-Comté lance à partir de 2007 les études d'opportunité et de faisabilité d'un PNR sur son territoire et en confie le portage au syndicat mixte du Pays Horloger.

Le projet s'inscrit en prolongement du PNR du Haut-Jura (Ain, Jura et Doubs) et jouxte le parc naturel régional du Doubs (Suisse). Le projet complète ainsi les outils en place pour la préservation des territoires remarquables du massif du Jura.

Le périmètre d'étude du PNR du Pays Horloger s'étend sur 1 037 km² et concerne 59 000 habitants. Il regroupe 95 communes dont 78 adhèrent au PETR du Pays Horloger ; deux sont rattachées au Pays du Haut-Doubs et quinze au Pays des Portes du Haut-Doubs. Les trois communes les plus peuplées sont Morteau, Villers-le-Lac et Maîche (respectivement 6 758, 4 445 et 4 380 habitants selon les chiffres 2011 de l'Insee).

Le territoire se caractérise par :

- un paysage rural marqué par de vastes prairies et une forêt abondante, des milieux naturels remarquables, géologiques et biologiques, riches et variés mais dans une « *dynamique de dégradation* », notamment du fait des extensions urbaines, des activités industrielles, de l'augmentation des mobilités et de l'intensification des pratiques d'exploitation des prairies fourragères ;
- des systèmes hydrauliques aux écoulements complexes dans le karst et une ressource en eau qui subit des pressions et dégradations ;
- un patrimoine bâti marqué par des éléments architecturaux, patrimoniaux et identitaires (fermes à tuyés⁵, ateliers et maisons horlogères, fontaine-lavoirs, murs de pierres sèches...) menacé par les extensions urbaines, les modifications architecturales et la disparition du paysage vernaculaire ;
- un dynamisme économique⁶, démographique, associatif et culturel associé à un processus de périurbanisation soutenu, avec la croissance rapide de la population autour des trois plus grandes unités urbaines et dans les communes frontalières, et des mobilités dépendantes de la voiture, utilisée pour plus de trois déplacements sur quatre.

Le caractère frontalier du territoire « *contribue à son dynamisme. Il est aussi facteur de déséquilibres territoriaux, de part et d'autre de la frontière, mais également en interne au territoire, entre le secteur frontalier et les secteurs plus éloignés. Ces déséquilibres s'expriment en termes d'évolutions démographiques, de revenus, d'emplois, d'habitat...* ».

⁴ « *Rassemblant des acteurs français et suisses (politiques, associatifs, scientifiques), ce groupe ambitionnait la création d'un statut spécifique permettant de protéger et valoriser la vallée du Doubs, d'un outil favorisant une gestion intégrée* » (source dossier -charte).

⁵ Pièce centrale des fermes du Haut-Doubs en Franche-Comté, notamment la région de Morteau, où l'on fait fumer la viande (source : wikipédia)

⁶ Les filières principales du territoire regroupent à la fois des filières industrielles : luxe, microtechniques, horlogerie, médicale et des filières de production locale concernant l'ensemble des activités assurant l'exploitation et la transformation des ressources du territoire : filières du bois, filières agricoles, tourisme, ainsi que les produits issus de la transformation (Saucisse de Morteau, Comté, Morbier, Mont d'Or...) ou de cette tradition agricole (fonderie de cloches). Concernant l'horlogerie qui a déterminé le nom du parc, elle a particulièrement marqué le territoire jusqu'à la fin des années 70, où elle a périclité en France tout en se maintenant en Suisse.

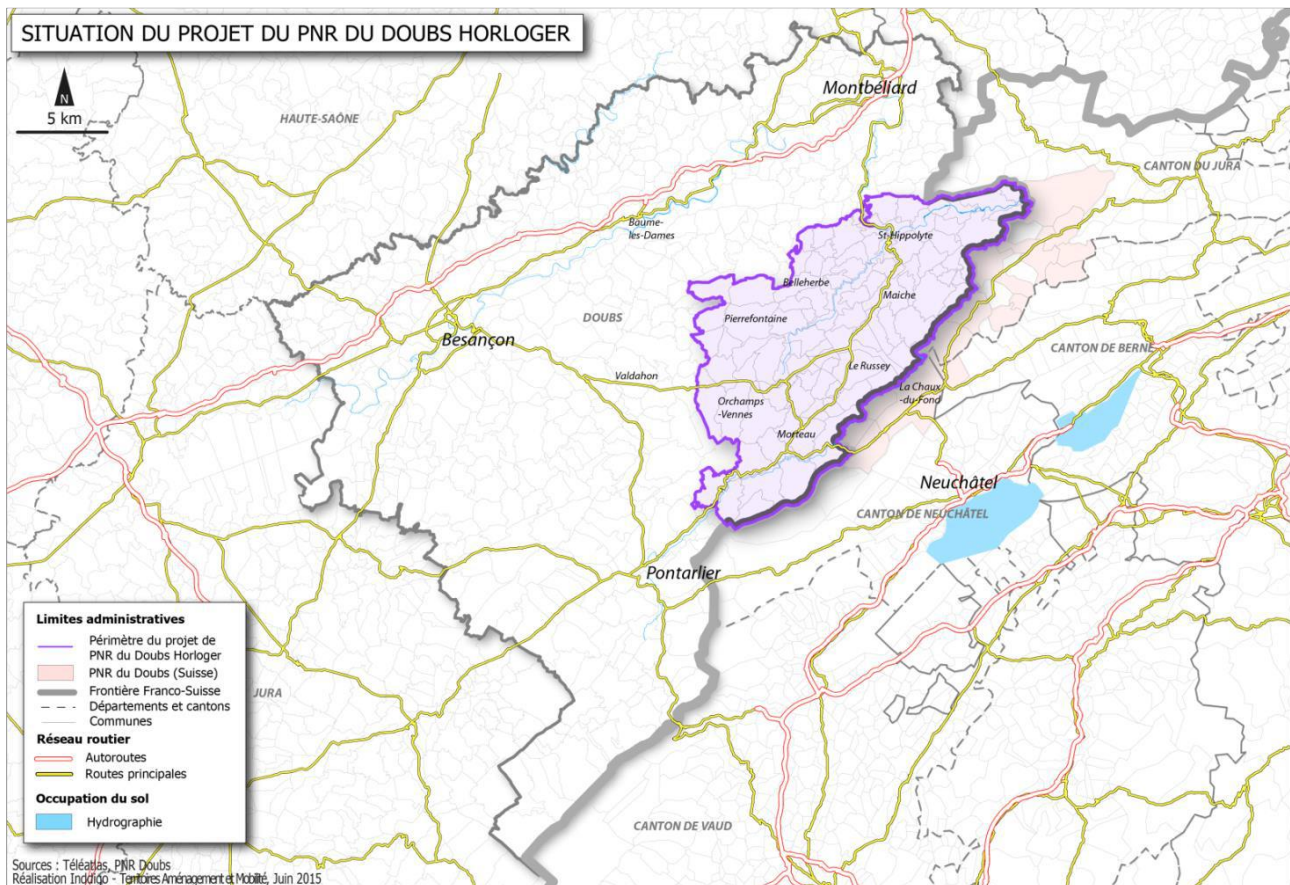


Figure 1 : Localisation du projet de PNR du Doubs Horloger (le PNR du Doubs suisse apparaît en rose ; le PNR du Haut-Jura, non représenté, se développe au sud-ouest de Pontarlier, non inclus) – source dossier

1.2 Présentation du projet de charte

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

- 1° *Un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère définis à l'article L. 350-1 C, ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants ;*
- 2° *Un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ;*
- 3° *Des annexes comprenant notamment le projet des statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. »*

La structuration prévue pour la charte répond à ces prescriptions et aux dispositions figurant dans la note technique du 7 novembre 2018⁷.

1.2.1 Les principes fondateurs de la charte

Le dossier examiné par l'Ae est accompagné du diagnostic territorial (version 2018) qui a structuré les réflexions de la charte. Le PETR a indiqué que celui-ci serait versé au dossier de l'enquête publique.

⁷ [Note technique relative au classement et au renouvellement du classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes](#), 7 novembre 2018, Ministère de la transition écologique et solidaire.

Le projet de développement durable du Doubs Horloger, qui s'inscrit dans une démarche concertée, ambitionne de relever quatre grands défis :

- diminuer les pressions sur l'environnement, les ressources naturelles et les paysages liées au développement du territoire ;
- renforcer la connaissance et la mise en valeur du patrimoine ;
- maintenir le « vivre ensemble » du territoire et un dynamisme économique durable ;
- fédérer les acteurs autour du projet de PNR.

1.2.2 Le projet de charte

Le rapport de charte expose en préambule le projet stratégique pour le territoire du Doubs Horloger, le périmètre d'étude, la démarche de concertation menée ainsi que les défis que cette charte entend contribuer à relever.

Elle affiche l'ambition d'une réflexion partagée pour l'avenir du Doubs Horloger, qui repose sur le « *principe de haute-valeur territoriale*⁸ » et s'articule selon les quatre axes de la figure 2 ci-dessous :

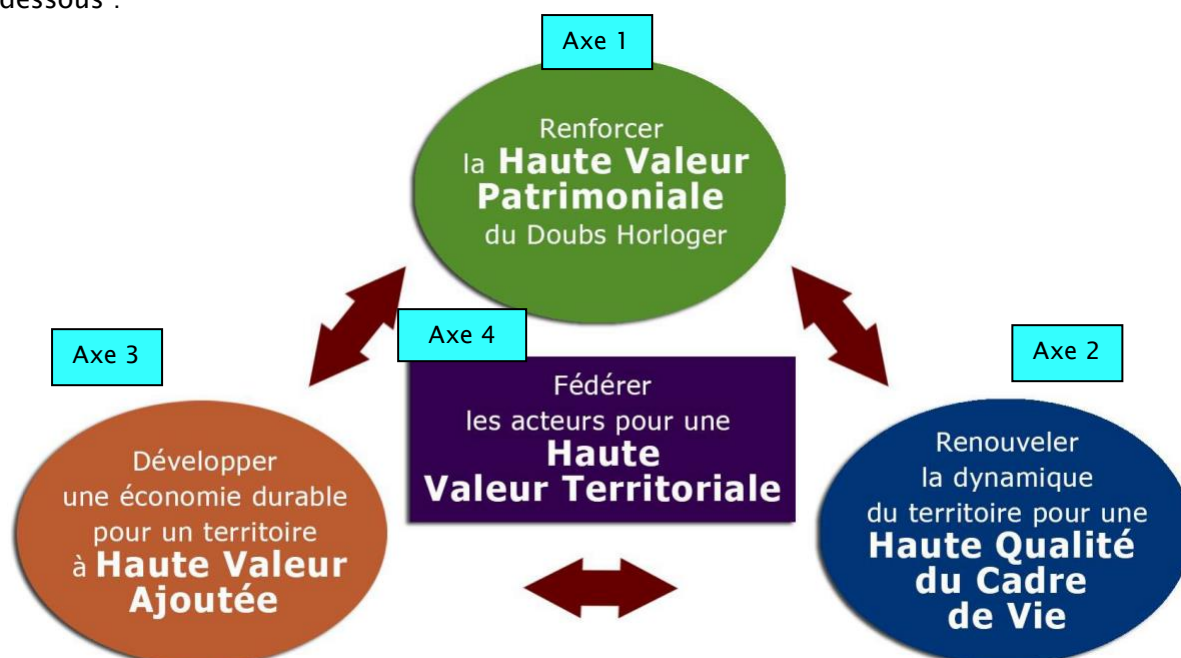


Figure 2 : Structuration des quatre axes du projet de charte – source dossier (les numéros des axes ont été rajoutés par les rapporteuses)

Dans ce cadre, les trois premiers axes sont déclinés en trois orientations, alors que l'axe 4 en comprend deux. Chaque orientation est à son tour déclinée en mesures opérationnelles, dont dix sont qualifiées de « *mesures phares* » repérées comme telles par un pictogramme et définies comme « *contribuant de manière fondamentale à atteindre les objectifs fixés par le projet de développement, de protection et de mise en valeur et répondant aux enjeux majeurs du territoire issus du diagnostic* ». La charte identifie ainsi 32 mesures⁹ déclinées en dispositions (elles-mêmes présentées sous forme d'items dont la description est plus ou moins concrète et illustrée via des pictogrammes ou des cartes). Chaque mesure précise le contexte, et selon les cas des « *résultats à*

⁸ Haute valeur patrimoniale, haute valeur et qualité du cadre de vie, haute valeur ajoutée pour son économie.

⁹ Voir la présentation des axes, orientations, mesures en annexe de cet avis.

atteindre », des « *indicateurs de contexte* », des « *indicateurs de résultat* », ou des « *indicateurs de réalisation* ». Le champ couvert est extrêmement large.

La présentation fait preuve d'un effort didactique notable pour faciliter la lecture de la charte, tout en étant parfois visuellement un peu complexe, même si les auteurs prennent la peine de préciser que rapport et plan se lisent ensemble. Malgré cela, la lecture du document reste aisée et agréable.

Chaque mesure définit le rôle du futur syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc défini comme « *assemblé des politiques publiques conduites sur le territoire* », et indique à quel titre il intervient, soit en tant que « *chef de file* », en tant qu'« *animateur* » ou en tant que « *partenaire* ». Elle énumère les engagements de chacun. On relève néanmoins que, de fait, le terme « le Parc » désigne parfois le projet de territoire représenté par l'ensemble de ses acteurs et initiatives fédérés autour de la charte et parfois le syndicat mixte et son équipe directement chargés de certaines des actions. L'Ae engage les rédacteurs à procéder à une relecture du document dans cette optique, à lever les ambiguïtés qui peuvent exister et à mentionner explicitement le syndicat mixte chaque fois qu'il s'agit de se référer à la future structure.

La charte comprend en application du 2° du II de l'article R. 333-3 dans sa version applicable au Doubs Horloger¹⁰ « *Un plan du parc représentant le périmètre d'étude et le périmètre classé, sur lequel sont délimitées, en fonction du patrimoine et des paysages, les différentes zones où s'appliquent les orientations et les mesures définies dans le rapport ; le plan caractérise toutes les zones du territoire selon leur nature et leur vocation dominante* ».

Le plan du PNR du Doubs Horloger localise au 1/70 000^e les différentes zones et sites où s'appliquent les orientations et les mesures définies dans le rapport de charte. Une carte de situation présente le Doubs Horloger dans son contexte élargi et notamment son voisinage avec le parc naturel régional suisse. Le lien avec le rapport de charte est étroitement établi puisque le plan reprend les quatre axes et leurs orientations accompagnés de trois encarts portant sur les périmètres environnementaux, l'armature territoriale, ainsi que les unités et sous-unités paysagères. Il reste néanmoins trop souvent descriptif, et si l'objectif général de préservation associé à chaque type de milieu est clairement indiqué, en revanche, une lecture prospective des vocations des différents secteurs n'est pas aisée.

L'ensemble – rapport et plan – est agréable à consulter et atteint pleinement l'objectif de donner envie au lecteur de mieux connaître le territoire du parc.

Le dossier communiqué à l'Ae ne comportait pas certaines des annexes réglementaires, à savoir les projets de statuts du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc, l'emblème du parc, et le plan de financement des trois premières années du classement, en cours d'établissement. L'Ae revient sur ces différents éléments en partie 3 de son avis.

1.2.3 Procédures relatives au classement en PNR

Les chartes des parcs naturels régionaux constituent, selon les termes de la directive européenne 2001/42/CE « plans et programmes » du 27 juin 2001, des documents définissant le cadre dans

¹⁰ Les dispositions réglementaires dans leur rédaction antérieure à celle résultant du décret n° 2017-1156 du 10 juillet 2017 sont applicables au projet du Doubs Horloger, l'avis d'opportunité du projet étant intervenu avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée, notamment en matière de travaux ou de développement d'activités économiques. L'évaluation environnementale et l'avis d'autorité environnementale sont constitutifs du dossier d'enquête publique. La Région de Bourgogne-Franche-Comté a saisi l'Ae, compétente en application du 1° du IV de l'article R. 122-17 et du IV de l'article R. 333-6 du code de l'environnement, pour rendre cet avis.

La procédure applicable à l'adoption de la charte, constitutive ou révisée, et au classement ou renouvellement d'un PNR est décrite aux articles R. 333-6-1 à R. 333-10 du code de l'environnement, dans leur version applicable au Doubs Horloger. Le projet de charte est adopté et le classement prononcé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'environnement. La durée du classement est de 15 ans.

C'est par délibération du 17 décembre 2011 que l'assemblée plénière du Conseil régional de Franche-Comté a décidé de prescrire l'élaboration de la charte du PNR du Doubs transfrontalier sur un territoire de 91 communes du département du Doubs.

Le 11 juin 2013, après avis du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) et de la Fédération nationale des parcs naturels régionaux de France (FNPRF), un avis d'opportunité favorable a été rendu par le Préfet de région « *sous réserve que les remarques formulées par les instances nationales soient levées avant le passage en avis intermédiaire* ». Parmi les réserves¹¹, figure la cohérence du territoire concerné au regard des enjeux environnementaux. Le périmètre d'étude a ainsi été élargi pour intégrer pleinement la vallée du Dessoubre et le périmètre du site Natura 2000¹² qui lui est associé, soit quatre communes supplémentaires localisées à l'aval de la vallée¹³.

Suite à cet avis la Région le 11 juillet 2014 a acté le changement de dénomination du PNR ; celui de « Doubs transfrontalier », parce qu'il entretient une confusion avec le parc suisse, est transformé en « Doubs Horloger ». Le 20 mars 2015, elle délibère sur l'extension du périmètre. Le 8 octobre 2015, le CNPN constate que ses réserves sont globalement levées mais souligne comme « *un point de vigilance* » la nécessaire sensibilisation et l'appropriation par les élus de l'outil PNR. Le 28 juin 2018, l'avant-projet de charte est approuvé par délibération du conseil régional et soumis aux avis intermédiaires du CNPN et de la FNPRF, du ministère de la transition écologique et du préfet de région, rendus au printemps 2019. Diverses recommandations sont encore exprimées pour que le territoire du Doubs Horloger se dote d'une charte en adéquation avec ses enjeux. L'Ae se prononce sur une version datée de juin 2019 qui a intégré ces recommandations. Les avis

¹¹ Les réserves exprimées concernaient en 2013 :

- la poursuite des démarches de sensibilisation auprès de l'ensemble des élus et acteurs locaux et la mise en évidence de leur connaissance de l'outil PNR et de leur détermination à s'engager dans une démarche de PNR,
- la définition de stratégies en matière de connaissance et de protection des patrimoines naturel et culturel et des paysages et la mise en place d'actions préfiguratrices,
- la définition d'une stratégie en matière de maîtrise de l'urbanisation,
- l'intégration des quatre communes de Laviron, Dompnel, Landresse et Germéfontaine du site Natura 2000 du Dessoubre au périmètre d'étude,
- la stabilisation de la dénomination du projet de parc naturel régional.

¹² 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).

¹³ Dompnel, Germéfontaine, Landresse et Laviron.

définitifs du CNPN et ceux des ministères concernés, prévus à l'article R. 333-9 du code de l'environnement, n'interviendront qu'après l'enquête publique prévue à l'automne 2019 et les modifications du projet de charte qui pourraient en découler.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Les principaux enjeux environnementaux du projet de parc, identifiés par l'Ae, concernent :

- la préservation de la richesse et de la diversité des écosystèmes et des paysages, de la spécificité du patrimoine bâti et culturel, et d'une ressource en eau particulièrement fragile ;
- le maintien de l'équilibre entre les enjeux environnementaux et des systèmes agricoles et forestiers qui ont façonné l'espace et les milieux et sont porteurs de l'identité du territoire ;
- la réduction des pollutions, des nuisances et de la consommation de l'espace générés par le dynamisme des activités économiques et de l'urbanisation ;
- l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables.

La coopération transfrontalière est également un enjeu à la fois pour renforcer la mise en œuvre du projet de charte autour des valeurs, des richesses et des biens environnementaux communs, mais aussi pour maîtriser les éventuelles incidences transfrontalières.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport environnemental est bien écrit et accessible¹⁴ mais déséquilibré (sur 250 pages dont le résumé non technique et la présentation de la charte, environ 150 sont consacrées à l'état initial). Il présente surtout des défauts méthodologiques¹⁵ et des faiblesses dans l'analyse, qui diminuent fortement sa portée évaluative.

Il fait état d'une estimation des impacts environnementaux effectuée tout au long de la rédaction de la charte, en cherchant à les éviter ou sinon à les réduire, et les représentants du PETR rencontrés ont confirmé la participation du bureau d'étude rédacteur du rapport environnemental à différents moments de l'élaboration de la charte. Pourtant, le rapport ne restitue que partiellement une démarche d'évaluation environnementale « *continue, itérative et stratégique* ». La prise en compte des enjeux environnementaux à un haut niveau d'ambition est certes inhérente à la demande de classement du territoire, mais le rapport ne permet pas au lecteur d'apprécier la portée opérationnelle des mesures et dispositions prévues, si elles sont à la hauteur des ambitions environnementale de la charte, et la plus-value apportée par celle-ci par rapport à l'ensemble des actions déjà engagées sur le territoire d'étude dans d'autres cadres, ou qui le seront. Ces points sont précisés plus avant dans cette partie de l'avis.

¹⁴ En dépit d'une numérotation en continu des têtes de chapitres surprenante, et d'un sommaire tronqué ne reprenant que certains des sous-chapitres, qui ne facilitent pas le repérage dans le document.

¹⁵ En particulier, il s'appuie pour définir son contenu sur une version de l'article R. 122-20 qui n'est plus en vigueur depuis 2013. De ce fait, il omet la présentation des méthodes utilisées, les perspectives de l'évolution probable de l'état initial de l'environnement si le plan n'est pas mis en œuvre, et l'analyse des effets cumulés du plan avec ceux d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification connus ou en projet.

2.1 Présentation de l'articulation du projet de charte avec d'autres plans ou programmes

Schémas, plans et programmes qui s'imposent à la charte, avec lesquels elle doit être compatible ou qu'elle doit prendre en compte

Deux documents s'imposent aux chartes de parc dans un rapport de compatibilité :

- les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB). L'évaluation environnementale démontre un niveau de « *forte convergence* » des « *principales orientations ou mesures* » de la charte ; toutefois faute d'une analyse matricielle, elle ne permet pas de vérifier la compatibilité de chacune des mesures de la charte avec chacune des orientations ;
- les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Le Sraddet de la région Bourgogne-Franche-Comté est en cours de finalisation et, de manière pertinente, le rapport s'attache à examiner la version disponible à la date d'élaboration du rapport environnemental. Toutefois celle-ci n'est pas, comme l'affirme imprudemment le rapport de mai 2019, la version en cours de consultation, qui n'a été arrêtée que fin juin. Quelle que soit la version retenue, l'analyse est incomplète¹⁶. Elle présente la prise en compte par la charte des objectifs du Sraddet, sans se référer à leurs cibles. Par ailleurs, l'analyse de compatibilité avec les règles s'arrête aux seuls libellés de celles-ci, alors qu'un examen mené au niveau des « principes de la règle » serait de nature à guider utilement la mise en œuvre de la charte.

Le rapport environnemental procède également à une analyse de la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique et de certains autres documents¹⁷. Le rapport n'explique pas le choix de ces documents par rapport à la liste établie par la note méthodologique dédiée à l'évaluation environnementale des chartes de parcs¹⁸, et ne justifie ainsi pas l'absence d'analyse de prise en compte par exemple du plan régional d'action nitrates, du plan régional de prévention et de gestion des déchets, du plan régional de la forêt et du bois, des plans nationaux d'actions pour les espèces menacées présentes sur le territoire, de l'éventuelle inscription de certaines de ces espèces ou habitats sur la liste nationale de stratégie de création des aires protégées ou de l'existence d'aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine... D'autres initiatives plus récentes pourraient être ajoutées à la liste : stratégie nationale bas-carbone et programmation pluriannuelle de l'énergie (en cours de révision), etc.

Par ailleurs, l'analyse menée est superficielle, se contentant de la seule démonstration de prise en compte, par convergence des intentions et objectifs affichés. Des différences de niveaux de prise en compte des enjeux entre la charte, projet de territoire intégrateur par nature, et des plans et programmes de nature plus thématique, mériteraient d'être explicitées. L'analyse gagnerait ainsi à

¹⁶ On relève en particulier que le Sraddet comporte cinq règles s'appliquant directement aux chartes de PNR (1, 2, 6, 14, 15) et non trois.

¹⁷ Schéma départemental des carrières du Doubs, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée, schéma d'aménagement et de gestion des eaux Haut Doubs - Haute Loue, schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables, plans climat-air-énergie territoriaux, schéma directeur départemental d'aménagement numérique, contrat de Plan État Région.

¹⁸ « Fiche méthodologique à l'attention des porteurs de projet », spécifique à l'évaluation environnementale des chartes de PNR, élaborée conjointement en 2015 par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), le commissariat général au développement durable (CGDD), la Fédération des PNR de France (FNPFR) et l'Association des Régions de France (ARF).

placer les ambitions, mesures et dispositions de la charte en regard de tous ces documents, et à exposer clairement si elles y contribuent et à quel niveau. Enfin, comme exposé précédemment pour le Sraddet, une analyse fine de ces documents permettrait de dégager des éléments qui pourront guider les choix lors de la mise en œuvre de la charte.

L'Ae recommande de reprendre l'analyse de l'articulation de la charte avec les documents de niveau supérieur en identifiant les éléments qui pourront guider sa mise en œuvre.

Articulation avec les parcs naturels régionaux voisins

Présente dès l'origine, la dimension transfrontalière est aujourd'hui traduite dans la charte au fil des mesures qui visent des coordinations et des échanges, en particulier concernant la rivière Doubs et son réseau écologique, mais également par différentes actions de partage culturel et touristique, et l'organisation des transports. L'existence d'échanges et de groupes de travail communs est mentionnée, de même que la volonté de « *s'appuyer sur les travaux effectués par le parc naturel régional du Doubs suisse* ». Le rapport de charte annexe un document-cadre de 2012 pour les actions communes sur l'eau et les milieux aquatiques¹⁹. Toutefois, en dépit d'une disposition dédiée au renforcement des partenariats avec le parc naturel régional du Doubs suisse, ni le projet de charte, ni le rapport environnemental n'établissent un état précis des commissions et groupes de travail existants et de leur bilan. L'organisation prévue pour ce renforcement et le programme d'actions envisagés ne sont pas déclinés.

Les différences d'attractivité avec la Suisse voisine, à l'origine d'inégalités sociales et territoriales, sont explicitement mentionnées. Toutefois, la charte ne présente pas les statuts, l'organisation et les actions du parc naturel régional du Doubs suisse, pas plus que les différences d'orientations politiques ou de réglementation avec lesquelles devront composer les actions de rapprochement. Une analyse approfondie de ces termes apparaît pourtant un préalable nécessaire à la volonté de « *tendre à terme vers un Parc unique* ».

L'Ae recommande de présenter :

- ***un état de l'organisation actuelle des collaborations avec le parc naturel régional du Doubs suisse et un bilan de leurs actions communes,***
- ***un récapitulatif des actions communes envisagées et présentées au fil de la charte, assorti d'une préfiguration des modalités d'organisation à mettre en place et des implications réciproques des deux parcs, tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel.***

Le PNR du Haut-Jura est spécifiquement mentionné comme partenaire associé pour la gestion de la ressource en eau et la valorisation de la filière-bois. La charte prévoit en outre de « *développer les synergies au sein du réseau des PNR* », notamment les trois PNR de Bourgogne - Franche-Comté existants. Les attendus et modalités de ces collaborations restent néanmoins peu précis à ce stade.

¹⁹ Document-cadre daté de 2012, qui interpelle les autorités responsables pour la mise en œuvre des accords sur la gestion des ouvrages hydroélectriques, la pêche, et la préservation générale de la ressource en eau. Il met en place le « Groupe de travail binational pour l'amélioration de la qualité des eaux et des milieux aquatiques du Doubs franco-suisse » et identifie un programme d'action pour la réduction des impacts des activités humaines sur le régime hydrologique du Doubs, la qualité physico-chimique de l'eau et la qualité physique des cours d'eau. Il mentionne un groupe de travail « gestion des débits » et les contacts nécessaires avec la commission mixte [pour la pêche sur le Doubs].

Schémas, plans et programmes auxquels s'impose la charte

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et, en l'absence de SCoT, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme (PLU) et PLU intercommunaux (PLUi), les documents d'urbanisme en tenant lieu et les cartes communales, ainsi que les règlements locaux de publicité (RLP) doivent être compatibles ou rendus compatibles avec la charte du PNR²⁰. Pour l'Ae, l'analyse des éléments de la charte qui s'imposeront devrait constituer un point marquant de ce diagnostic d'articulation. Le rapport environnemental considère que *« l'analyse est à faire par les schémas, plans et programmes concernés au moment de leur élaboration, révision ou modification, elle n'est donc pas développée dans le présent rapport »*. Pour l'Ae, au contraire et ainsi que le prévoit la note précédemment visée (18), l'évaluation environnementale est dans son rôle en éclairant les collectivités signataires sur les *« orientations et mesures de la charte qui devront faire l'objet d'une attention particulière pour la mise en compatibilité de ces documents »*. Une telle analyse menée au niveau des dispositions, est de nature à faciliter l'appropriation de la charte.

L'Ae recommande d'identifier les orientations et mesures qui qui seront opposables aux documents d'urbanisme et règlements locaux de publicité et de préciser les dispositions qui devront faire l'objet d'une attention particulière des collectivités pour leur mise en compatibilité.

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

Une appréciation d'ensemble des enjeux du territoire d'étude est établie par un diagnostic territorial particulièrement complet et bien conduit, qui comprend, outre une introduction, un volet « socio-économique », un volet « paysages, architecture et urbanisme » et un volet « environnement et ressources naturelles ». Chaque chapitre fait l'objet d'une synthèse avec les chiffres clés, les forces et faiblesses et les principaux enjeux du territoire pour le thème considéré, en identifiant le cas échéant les enjeux transfrontaliers. Les menaces qui pèsent sur les milieux naturels sont clairement identifiées. Pour la complète information du public, il sera utile d'adjoindre le diagnostic territorial dans son intégralité au dossier d'enquête publique.

La synthèse du volet socio-économique fait apparaître trois grandes problématiques qui permettent une bonne appréhension de la dynamique du territoire et des difficultés incidentes vis-à-vis de l'environnement :

- *« le maintien de la capacité d'accueil du territoire et son dynamisme tout en renforçant son vivre ensemble, la cohérence entre son développement et son aménagement, ainsi qu'en préservant la qualité du cadre de vie et ce que nous pourrions appeler les « biens communs » du territoire ;*
- *le maintien du dynamisme économique et de l'emploi, des synergies avec la Suisse tout en maîtrisant l'impact des activités sur l'environnement ainsi que les déséquilibres territoriaux et sociaux induits ;*
- *l'adaptation de l'organisation territoriale, des services et des équipements à l'évolution de la population (tant en nombre, qu'en âge ou composition) et à ses attentes. »*

On peut relever néanmoins que ce diagnostic socio-économique a été arrêté en 2015 et s'appuie en conséquence sur des données plus anciennes. Dans la mesure où la charte est construite à

²⁰ V de l'art L. 333-1 du code de l'environnement

partir de ces éléments, et sans pour autant que cela nécessite une actualisation complète, il serait nécessaire d'en apprécier la pertinence à ce jour. Les élus du PETR rencontrés ont indiqué aux rapporteuses l'absence de modifications significatives qui pourraient l'avoir affecté : par exemple la présence d'activités ou la dynamique démographique, les conditions d'accès à l'emploi transfrontalier, la création ou la disparition d'une infrastructure... Les conditions hydrologiques exceptionnelles connues par le Doubs en 2018 et leurs conséquences seraient toutefois à présenter.

Dans le rapport environnemental, la présentation de l'état initial de l'environnement est constituée de la reprise des volets « paysages, architecture et urbanisme », dont est curieusement absent l'important chapitre consacré aux évolutions urbaines et paysagères préjudiciables, et « environnement et ressources naturelles ». L'état initial est en conséquence logiquement centré sur les thèmes « paysage », « patrimoine architectural et culturel », « patrimoine naturel », « eau », « risques et nuisances », « changement climatique et énergie ». La lecture complète du diagnostic territorial s'avère néanmoins plus adaptée pour appréhender l'ensemble des enjeux environnementaux du territoire, car le volet socio-économique inclut également des considérations environnementales intéressantes. Il serait par ailleurs nécessaire de présenter le travail réalisé depuis 2015 en termes de connaissance environnementale, marqueur important de l'implication des acteurs pour la construction du parc.

L'Ae recommande de présenter les éventuelles évolutions marquantes du territoire et les éléments de connaissance des composantes environnementales acquis depuis la réalisation du diagnostic territorial en 2015, et d'indiquer s'ils sont susceptibles d'avoir entraîné des évolutions significatives dans la construction de la charte.

Les perspectives d'évolution du territoire sans le parc (ou scénario de référence) ne sont pas exposées dans le rapport environnemental. Cette prévision aurait été l'occasion de présenter les démarches de gestion concertée actuellement à l'œuvre, à propos desquelles le rapport de charte et le rapport environnemental sont particulièrement peu diserts, alors même qu'elles ont été au cœur des présentations faites aux rapporteuses lors de leur visite : contrat de pays, schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), contrat de rivière, démarches binationales pour le Doubs franco-suisse, programme d'action pour le Dessoubre, sites Natura 2000, exigences environnementales des labels d'appellation d'origine protégée (AOP Comté, Morbier et Mont-d'Or) et d'indication géographique protégée (IGP Morteau), avancement des documents d'urbanisme, etc. Il conviendrait d'en présenter le bilan.

L'Ae recommande de récapituler les outils et démarches de préservation de l'environnement à l'œuvre sur le territoire d'étude, assortis d'un bilan synthétique de leurs actions.

Le rapport environnemental propose une analyse globale de la prise en compte par la charte des enjeux environnementaux prioritaires du territoire et conclut qu'ils sont tous l'objet d'orientations et de mesures. Une évaluation de la « marge de manœuvre » ou du « levier d'action » que la charte offre, différencié pour chacune des thématiques, aurait été pertinente.

Ainsi, le diagnostic territorial a clairement mis en lumière les enjeux du territoire et les menaces pesant sur l'environnement. Toutefois, le rapport environnemental ne permet pas de poser les bases d'une réflexion approfondie sur la valeur ajoutée de la charte permettant de prioriser les actions à mettre en œuvre. Ce point est développé au chapitre 3.

2.3 Exposé des motifs pour lesquels le projet de charte du PNR a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées

Les éléments présentés dans le chapitre « *motifs pour lesquels le projet de charte a été retenu et solutions de substitution* » retracent l'historique du projet et ses modalités d'élaboration. Bien que ce chapitre soit succinct, il permet de comprendre la manière dont les réserves et recommandations émises dans les avis d'opportunité ont été prises en compte et les réponses intégrées dans la charte, concernant la sensibilisation et la détermination des acteurs, la définition de stratégies en matière de connaissance et de protection des patrimoines, la définition d'une stratégie en matière de maîtrise de l'urbanisation, l'intégration des quatre communes complémentaires et du site Natura 2000 du Dessoubre au périmètre d'étude, et la dénomination du projet de PNR.

En revanche, le rapport ne permet pas d'appréhender si certaines mesures et dispositions présentent un caractère particulièrement sensible du point de vue de leur acceptabilité par les populations et acteurs concernés, ce qui aurait pu motiver une restriction ou une réorientation de leur champ d'application. Les modalités de prise en compte des observations détaillées des avis intermédiaires du printemps 2019 ne sont par ailleurs pas relatées.

L'Ae recommande d'indiquer si certaines difficultés particulières d'appropriation du projet ont pu conduire à restreindre ou à réorienter des mesures ou des dispositions, et de présenter le travail réalisé ou en cours pour intégrer les avis intermédiaires dans la charte.

Concernant les mesures phares, il est indiqué qu'« *elles ont été sélectionnées en fonction des principaux enjeux du territoire en respectant un principe de proportionnalité afin que leur mise en œuvre rapide soit réaliste au regard des moyens du futur PNR* », que cinq d'entre elles, soit la moitié, sont « *concentrées sur la préservation des patrimoines en particulier naturel et paysager* » et que les autres concernent « *l'adaptation au changement climatique, l'urbanisme et le développement durable des filières agricoles et forestières dont l'activité est en lien direct avec les patrimoines* ». Les élus rencontrés ont précisé qu'il s'agissait là d'une réponse aux attentes notamment du CNPN, permettant de marquer une inflexion significative par rapport à la dynamique impulsée par le contrat de pays.

Toutefois, comme évoqué précédemment, l'absence de référence aux démarches de gestion concertée en cours ne permet pas concrètement de valoriser l'intérêt de l'outil PNR par rapport à d'autres outils ; l'Ae revient sur ce point au chapitre 3.

2.4 Analyse des effets probables de la mise en œuvre du projet de charte sur l'environnement, et mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts

L'identification des incidences de la charte sur l'environnement est correctement menée. Le caractère direct ou indirect des incidences n'est pas apprécié ; en revanche l'analyse porte sur la temporalité des effets attendus, de court, moyen ou long terme. La vision un peu trop schématique des effets des mesures sur les composantes environnementales, transcrite par un

code couleur, est heureusement nuancée par des commentaires qui permettent en général de décliner l'analyse à l'échelle des dispositions.

Sans grande surprise, les effets sur l'environnement des mesures de l'axe 1 (« Renforcer la Haute Valeur Patrimoniale du Doubs Horloger ») sont évalués comme étant neutres, positifs ou très positifs.

Concernant les mesures de l'axe 2²¹ (« Renouveler la dynamique du territoire pour une Haute Qualité du Cadre de Vie »), même si l'ambition affirmée est la maîtrise du développement urbain et des mobilités, l'analyse identifie des incidences négatives, ce qui permet de souligner la difficulté du sujet et de mettre en évidence la vigilance nécessaire. Ainsi attribue-t-elle certaines incidences négatives aux mesures 2.1.1 « *Ménager le territoire par une urbanisation frugale* », 2.1.2 « *Revitaliser les centres des villes et villages et requalifier les zones d'activité économiques* », 2.1.3 « *Améliorer la qualité de l'aménagement du territoire* ». Une appréciation similaire d'effet négatif aurait pu être portée dans l'axe 3 (« Développer une économie durable pour un territoire à haute valeur ajoutée »), et non un effet neutre, pour les mesures 3.3.1 « *Structurer une offre touristique d'activités de pleine nature en 4 saisons pour s'adapter aux changements climatiques* » et 3.3.2 « *Concilier fréquentation et valorisation durable des sites touristiques et naturels* » : le diagnostic territorial en effet n'identifie pas de points noirs liés à la pression des activités de pleine nature (difficultés d'accès des sites les plus fragiles), mais interpelle néanmoins sur la compatibilité des sites touristiques avec la préservation de la biodiversité, tout particulièrement des milieux rupestres et cavernicoles.

Des effets clairement négatifs (sur les ressources, les risques et nuisances, la biodiversité, les paysages, l'énergie et le climat) sont associés aux mesures de l'axe 3 visant les activités économiques, 3.1.1 « *Pérenniser les filières locales et garantir le « panier de biens et services du Doubs Horloger »* » et 3.1.3 « *Valoriser les qualités existantes du territoire et activer de nouvelles ressources selon un mode pérenne* ». Elles sont néanmoins étroitement associées à d'autres mesures porteuses d'effets positifs, en faveur d'un modèle économique durable, de la performance environnementale des entreprises et du maintien d'une agriculture « *relativement extensive* » à haute valeur ajoutée pour le territoire.

Des points de vigilance sont par ailleurs identifiés résultant de dispositions particulières : la valorisation du bâti traditionnel vis-à-vis de l'amélioration des performances énergétiques ; le développement des énergies renouvelables, en particulier de l'éolien, sur les paysages et la biodiversité ; l'exploitation des ressources forestières sur les paysages, les risques, pollutions et nuisances. Il peut apparaître étonnant que l'analyse n'ait pas identifié de point de vigilance sur l'objectif de restauration des continuités aquatiques, qui peut être contradictoire avec la préservation d'éléments patrimoniaux (seuils) ou paysagers (plans d'eau).

Pour chaque incidence négative, l'analyse procède à une évaluation de la charte selon la séquence « éviter – réduire – compenser » et recense les dispositions y répondant. Elle ne propose pas de disposition complémentaire à celles déjà prévues par la charte.

²¹ L'Ae relève une structuration et une numérotation des mesures de cet axe différentes dans l'évaluation environnementale et dans le rapport de charte.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Trois sites Natura 2000 sont totalement ou en partie compris dans le territoire d'étude : « Vallée du Dessoubre, de la Réverotte et du Doubs » (ZPS), « Tourbière des Cerneux-Gourinots et zones humides environnantes. Les Seignes des Guinots. Le Verbois » (ZSC) et « Réseau de cavités à Minioptères de Schreibers » (ZSC). Des incidences positives de la charte sur ces sites sont pressenties, apportées par l'amélioration des connaissances, l'animation et la gestion qu'il est proposé de développer, le renforcement de la réglementation ou des dispositifs de protection, la maîtrise du développement du territoire, en particulier l'encadrement du développement du grand éolien, pour qu'il s'opère en dehors des zones naturelles sensibles et remarquables. Des points de vigilance sont identifiés de manière générale concernant les pollutions d'origine agricole ou domestique et le risque de déprise agricole. Plus spécifiquement, le rapport environnemental signale une vigilance nécessaire au niveau de Saint Hippolyte, pôle d'équilibre, et de Russey, pôle médian, et dans la vallée du Dessoubre ciblée pour le tourisme de découverte. Les conclusions du rapport sur l'absence d'incidences de la charte quant à l'état de conservation des habitats et des espèces ayant justifié la désignation, au titre de Natura 2000, des sites sur le territoire n'appellent pas d'observation de l'Ae.

2.6 Dispositif de suivi

La charte comporte, en application de l'article R. 333-3, un « *dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard des mesures prioritaires de la charte* ». Le suivi spécifiquement environnemental prévu pour tous les plans et programmes au titre de l'article R. 122-20 doit y être intégré.

Le rapport environnemental reprend seulement les indicateurs de résultat du dispositif de suivi prévu pour la charte, qui ne concernent que les mesures phares. Il était attendu de la démarche d'évaluation environnementale qu'elle prenne du recul sur l'ensemble du dispositif de suivi de la charte et démontre la cohérence de sa construction, sa capacité de surveillance des enjeux environnementaux principaux et des points de vigilance identifiés, voire sa capacité à identifier des effets négatifs non prévus, ce qui n'est pas le cas.

Par référence à l'analyse du Sraddet, le rapport d'évaluation préconise de préciser dans la Charte un certain nombre d'objectifs quantitatifs à atteindre, ainsi que leurs échéances.

Ce point est développé au chapitre 3.

2.7 Le résumé non technique

Le résumé non technique est particulièrement bref (10 pages). Il présente notamment une page relative à l'état initial qui pose de manière plutôt pertinente une synthèse des principales forces et faiblesses et des enjeux prioritaires liés à chacune des six composantes de l'environnement identifiées. L'analyse des incidences y est produite en indiquant, pour chaque composante, les effets positifs auxquels contribue la charte, et comment celle-ci « *prend la mesure des incidences négatives potentielles* ». Cette lecture croisée est intéressante. Pour le reste, l'exposé est superficiel et serait utilement enrichi de quelques cartes synthétiques et des réponses aux recommandations du présent avis.

L'Ae recommande d'intégrer des éléments cartographiques au résumé non technique et d'y apporter les modifications résultant de l'intégration des suites réservées aux recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par la charte du PNR

3.1 Considérations générales

Le Doubs Horloger allie des milieux et des paysages de qualité, et des acteurs mobilisés pour son avenir. En regard des enjeux environnementaux, qui apparaissent finement identifiés par un diagnostic territorial de qualité, la charte définit des objectifs de durabilité à toutes les composantes du développement du territoire. Cette structuration, qui traduit des ambitions élevées, est particulièrement adaptée à un territoire qui possède déjà, des ressorts de développement propres et qu'il convient d'accompagner vers des chemins plus vertueux sur le plan environnemental. Les mesures et dispositions prévues sont pour l'essentiel adaptées à cet enjeu.

Que ce soit au travers de la lecture du rapport de charte, ou lors de ses échanges avec les élus du territoire porteurs du projet, l'Ae a pu constater que ceux-ci ont bien conscience d'une impérieuse nécessité environnementale, qui s'est certainement développée au fil du temps. Bien que ce soit plus difficile à totalement appréhender, certains signes, illustrés ci-après, semblent en outre montrer que cette appropriation percole auprès d'un ensemble de plus en plus large d'acteurs y compris dans la population. Bien que le développement économique et urbain représente des facteurs de risque pour l'environnement, une adhésion à la démarche des acteurs de ce développement semble exister, de même qu'une capacité à consentir les efforts qui seront nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. Le succès des filières du territoire repose en effet sur la qualité des produits mais largement autant sur la qualité du terroir et des modes de production.

Dans la partie 2, l'Ae a relevé le manque d'éléments d'ordre évaluatif, qui permettraient de mieux justifier la bonne complémentarité des mesures avec les actions déjà en œuvre sur le territoire, et, pour les mesures phares, l'échelonnement de la réalisation des dispositions (échéance prévisionnelle à trois ans, à mi-parcours, à terme). Sous cette réserve, la couverture générale par la charte des enjeux environnementaux n'appelle pas d'observation majeure de l'Ae. La définition et la mise en œuvre de la charte signalétique du parc (mesure 1.3.1), notamment au niveau des villes-portes, ainsi que la création de la maison du parc, de nature à permettre une identification du périmètre du parc, constituent des dispositions prioritaires, ce qui est pertinent, dont les actions devront rapidement être mises en œuvre pour permettre aux partenaires et au public de s'approprier la nouvelle dynamique portée par la charte.

Les questions qui se posent alors relèvent d'une part de la nécessité de marquer une inflexion environnementale significative par rapport aux initiatives antérieures tout en bénéficiant de leur dynamique, et d'autre part de la « capacité à faire » pour un parc en création, dont la charte n'est pas ancrée sur l'expérience et le recul que peut avoir un parc ancien. Que ce soit pour l'une ou l'autre de ces questions, les éléments d'information communiqués à l'Ae montrent une réflexion qui n'est pas encore totalement aboutie.

La capacité de la charte à apporter une réelle plus-value à chacune des nombreuses démarches de

gestion concertée pour l'environnement d'ores et déjà en marche sur le territoire peut interroger le lecteur. De la même manière, l'apport de la charte pour impulser une prise en compte accrue des enjeux environnementaux dans le développement économique et urbain peut ne pas apparaître immédiatement perceptible par rapport aux exigences des démarches telles que la labellisation AOP, le SCoT, ou Limitox (cf. § 3.3.2). Toutefois, l'Ae n'oublie pas que la contribution de la réflexion collective depuis plus de dix années en vue du classement en PNR, avant même l'attribution effective du label, a sans aucun doute contribué à l'appropriation des exigences environnementales de ces différentes démarches, à leur donner une impulsion et à permettre ainsi l'engagement de nombreuses actions qui auraient probablement plus difficilement vu le jour sans cette perspective.

Les principales plus-values qui apparaissent aujourd'hui avec le projet de parc résident dans sa capacité :

- à œuvrer transversalement pour élargir le champ d'action thématique et territorial de ces démarches, leur donner une nouvelle impulsion et les mettre en synergie ;
- à disposer d'une force de frappe suffisante pour mettre en œuvre et structurer les initiatives.

3.1.1 Concernant l'impulsion politique et stratégique

Le fait d'avoir fait de la fédération des acteurs un axe à part entière, incluant une mesure pour garantir la cohérence de l'action publique, permet d'augurer d'un portage solide de la charte et le système de gouvernance du futur syndicat mixte exposé par le projet de charte semble robuste. L'Ae relève la précision apportée dans le rapport de charte des engagements attendus des signataires, que ce soit en termes de stratégie générale ou de déclinaison de leurs actions pour contribuer à chacune des mesures.

La charte fournit pour chaque mesure la liste des partenaires aux projets auxquels s'associera le parc. Le rapport de charte montre clairement les synergies particulièrement recherchées avec certains des partenaires associés, mais ne vise que rarement l'établissement de conventions permettant de les concrétiser. L'Ae considère qu'au stade de la création d'un PNR, la capacité d'apprécier par anticipation l'implication effective des acteurs dans la durée, l'efficacité et l'efficacité de chacune des mesures et dispositions et de la transformation vertueuse du modèle de développement reste assez logiquement encore empreinte d'incertitude. Elle souligne l'importance, à cet égard, de structurer les partenariats recherchés par le biais de conventions, de les inscrire dès à présent dans un calendrier et de mettre rapidement en œuvre le dispositif de suivi et les bilans réguliers prévus.

Le dispositif de suivi est organisé selon 179 indicateurs :

- de contexte, pour observer l'évolution du territoire indépendamment de l'action du parc,
- de réalisation, pour suivre l'activité du parc « *au quotidien* »,
- de résultats, pour mesurer le niveau d'atteinte des objectifs et évaluer les effets des dispositions, clairement référencés à des « résultats à atteindre » parfois quantifiés.

La présentation en pages A4 rend la lecture des tableaux particulièrement difficile (absence de correspondance des pages en vis-à-vis). L'Ae note un effort, du moins sur une partie des indicateurs, pour mentionner le producteur de l'indicateur (toutefois la source de la donnée n'est pas précisée) et caler la valeur initiale et les valeurs cibles, à trois ans et à mi-parcours.

Sauf à prévoir les compétences nécessaires pour constituer un observatoire interne, bâtir des conventions de partenariats avec des outils et dispositifs existants sera sans doute nécessaire, ce qui permettrait d'étoffer la trentaine d'indicateurs de contexte prévus.

Concernant les indicateurs de réalisation, ils sont plus de 110, de niveau variable. Certains prennent rapidement sens et s'apparentent à des indicateurs de résultats : nombre de seuils dérasés, linéaire de cours d'eau rendus franchissables, nombre de parcelles agricoles reconquises dans les vallées, avec portage du parc, etc. Toutefois, l'Ae n'a que rarement réussi à évaluer la pertinence des objectifs qui leur sont assignés (par exemple le nombre de propriétaires accompagnés pour la réhabilitation des logements existants est fixé à 60, sans qu'il soit fait mention du nombre de logements à réhabiliter). Ils relèvent pour la plupart de la logique d'un outil de « contrôle » du syndicat mixte du PNR, sans doute utile en interne pour apprécier la montée en puissance de son activité, mais qui ne présente pas de réel intérêt pour le pilotage et le suivi des effets de la charte, dans la mesure où ils ne sont *a priori* pas interprétables: nombre d'inventaires et de cartes réalisés (...); nombre de réunions en faveur de (...); nombre de formations initiées (...); nombre de missions de conseil (...); nombre de journées d'action (...). Par ailleurs il est important de souligner que la responsabilité des résultats ne repose pas que sur l'équipe du syndicat mixte, mais sur l'ensemble des signataires de la charte, et il conviendra de définir davantage d'indicateurs de réalisation concernant ces signataires, tout en réduisant, le cas échéant, les indicateurs insuffisamment précis.

Le dossier ne justifie pas que les indicateurs de résultats soient mis en place pour les seules mesures phares. Par ailleurs, la distinction opérée entre les indicateurs de résultats et les indicateurs de contexte semble poser des problèmes de cohérence, et renvoie à la difficulté de différenciation de la plus-value propre de la charte. Ainsi par exemple, l'évolution de la tache urbaine est considérée comme un indicateur de contexte, par définition indépendant de l'action du parc. Or la disposition 2.1.1 à laquelle se rattache cet indicateur, « *Ménager le territoire par une urbanisation frugale* », suppose bien des actions volontaristes du parc pour réduire la consommation d'espace.

L'Ae recommande de restructurer le dispositif de suivi-évaluation autour d'indicateurs de réalisation précis et interprétables, d'identifier des indicateurs de résultats pour la totalité des mesures et de situer les objectifs quantifiés par rapport à la dimension de la question à traiter.

3.1.2 Concernant l'impulsion technique

L'Ae note, qu'à ce stade, les moyens humains et financiers dont disposera le syndicat mixte ne sont pas précisément connus, ce qui ne permet pas d'apprécier la « *capacité du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc à conduire le projet de façon cohérente* » (article L. 333-1 du code de l'environnement). Les éléments d'information communiqués oralement aux rapporteurs sont trop succincts et disparates pour être valablement mis en regard des ambitions de la charte. L'Ae note que les dispositions à mettre en œuvre dans les trois ans à compter de la signature de la charte constituent un programme de travail consistant. Les moyens humains mis en regard sont aujourd'hui fragiles :

- une structure dédiée à la préfiguration du PNR réduite, le PETR disposant d'un directeur et de cinq chargés de mission, également chargés, entre autres, de l'animation du contrat de pays ;
- la mention du transfert à court terme des compétences « Natura 2000 » de la structure

animatrice actuelle (SMIX, syndicat mixte d'aménagement du Dessoubre) vers le syndicat mixte du PNR ; le PETR a indiqué que ce transfert de compétence serait assorti d'un transfert de moyens, sans pour autant que soit établie la ligne de partage avec les autres missions du SMIX Dessoubre (entretien et l'aménagement des cours d'eau ; lutte contre les pollutions toxiques).

Ces moyens humains ne correspondent pas aux ressources nécessaires à la mise en œuvre d'une charte de parc, et des renforts sont prévus. Il serait souhaitable qu'ils soient envisagés dès cette dernière année de préfiguration, afin que les compétences indispensables soient opérationnelles dès la signature de la charte. La définition précise des moyens nécessaires et de leur calendrier d'attribution, en ressources financières et en temps, pour chacune des mesures, pourra seule stabiliser les priorités.

L'Ae recommande de consolider, afin de les inclure au dossier d'enquête publique, les projets du programme triennal des actions à réaliser en propre par le syndicat mixte et son budget prévisionnel 2020-2022.

3.2 Sur la valorisation du potentiel environnemental, du patrimoine bâti et culturel du Doubs Horloger

3.2.1 Valorisation des milieux naturels et de la biodiversité

La charte rappelle les inventaires et les protections réglementaires dont bénéficie le territoire²² ce qui permet d'informer et de sensibiliser le public, mais sans forcément bien expliciter ce qui caractérise et différencie la valeur écologique de ces espaces. Elle prend acte de la nécessité de renforcer les connaissances via des inventaires complémentaires, des atlas de biodiversité, un resserrement des liens avec les bases de données régionales là où elles sont identifiées comme insuffisantes ou manquantes (micromammifères, petits carnivores, amélioration de la connaissance des impacts des espèces végétales invasives) ou encore la réalisation d'un inventaire des pièges mortels pour la faune (« poteaux creux », « passages canadiens »...) ; elle mobilise des outils nombreux et variés pour atteindre ses objectifs : implication des acteurs tant amateurs qu'associatifs ou institutionnels, gestion contractuelle, partenariats avec les communes ou le Département (augmentation du nombre d'espaces naturels sensibles par exemple), plans de gestion, conventionnement avec les SAFER, recours à la maîtrise foncière, actions de formation et de sensibilisation du public... Des actions particulières sont mises en place pour les agriculteurs et les forestiers (développement des mesures agro-environnementales afin d'améliorer la biodiversité des prairies, mise en œuvre de bonnes pratiques à l'intention des forestiers...).

Des actions concrètes sont déjà engagées et reprises par la charte : création de mares forestières pour la sauvegarde du Triton crêté, d'îlots de sénescence, restauration de tourbières, résorption de points d'écrasement de la faune, mise en place d'une « trame noire »²³ avec les élus volontaires, restauration des continuités et fonctionnalités écologiques (arasement voire dérasement

²² Zones naturelles d'intérêt écologiques, faunistiques et floristiques (Znieff : de type 1 et de type 2 : 60), espaces naturels sensibles (ENS : :2), sites Natura 2000 (2, auxquels s'ajoutent des cavités à Minioptères), sites inscrits et classés (19) et arrêtés préfectoraux de protection de biotope (31).

²³ Ensemble des corridors écologiques caractérisés par une certaine obscurité et empruntés par les espèces nocturnes (source Wikipédia). Le dossier précise qu'il s'agit de « limiter toute pollution lumineuse et permettre une gestion écologique de l'éclairage public dans les villes et villages ».

d'ouvrages par exemple) ou encore mise en place des mesures en faveur de la nature ordinaire (mesure 1.1.3.). La charte prévoit également de dresser la liste des milieux nécessitant la mise en place de nouvelles protections réglementaires (APB, réserves, sites inscrits ou classés...).

La charte et le plan permettent une bonne appréhension à la fois des enjeux et des actions à mener. Le rapport de charte définit, dans certaines zones à enjeux identifiées sur le plan, des orientations visant à favoriser une intégration environnementale optimale des projets. En revanche tous les sites inventoriés ou réglementés sont identifiés « *sites d'intérêt écologique majeur* », sans différenciation des activités qui pourraient ne pas être compatibles avec leur préservation. Un travail d'identification des espaces n'ayant *a priori* pas vocation à recevoir certains types d'activités ou de projets serait pertinent afin de guider les collectivités et les acteurs économiques dans la démarche d'évitement des impacts. Ce travail viendra utilement compléter les actions qu'il est prévu d'engager pour améliorer les pratiques et les rendre compatibles avec la sensibilité des sites.

L'Ae recommande d'inscrire dans la charte la réalisation d'une analyse de la compatibilité entre les sites d'intérêt écologique majeur et les différents types d'activités ou de projets, afin d'identifier précisément les espaces qui n'ont pas vocation à les recevoir.

3.2.2 Valorisation du patrimoine bâti et protection des paysages

La charte fait le constat que le bâti caractéristique du territoire, qui fonde pour partie son identité, est en danger et risque à terme de disparaître, soit par dénaturation, soit par démolition : fermes comtoises à tuyés, greniers forts²⁴, loges²⁵, murs de pierres sèches (ou murgers), fermes-ateliers, etc. Un important travail de recensement des édifices les plus remarquables a été mené depuis 2004 par le Pays Horloger. La charte prévoit la poursuite des inventaires (patrimoine agricole, lié à l'eau et industriel), la rénovation, sans dénaturation, du patrimoine bâti, la mise en place de points d'information et des conseils techniques pour les particuliers comme pour les collectivités, la promotion des entreprises mariant tradition et innovation, et des actions de formations.

La mise en place d'un service de conseil en architecture et la réalisation de cahiers de recommandations architecturales est indiquée comme « *réalisation effective* » dans le tableau de bord de suivi de la charte. Les rapporteuses ont d'ailleurs pu rencontrer la personne chargée de cette mission. La protection des paysages constitue une mesure phare du projet de charte, le paysage étant menacé tant par l'extension de l'urbanisation²⁶ que par un risque d'uniformisation, de « banalisation » ou de fermeture de certains espaces. La charte rappelle que le territoire se décline en six unités paysagères et seize sous-unités. Elle comprend des fiches de préconisations paysagères²⁷ précisant la liste des communes concernées, une description du type de paysage et des structures paysagères ainsi que des mesures spécifiques²⁸, reportées sur le plan du parc. Elle

²⁴ Greniers à grains construits en bois, plus rarement en pierre, et séparés de la maison d'habitation pour les préserver du risque d'incendie (Source : dossier).

²⁵ Abris pour les vaches montbéliardes et les chevaux comtois ; elles sont disséminées un peu partout dans les pâtures et sont en bois, rarement en pierre, quelquefois les deux.

²⁶ voire même une « *urbanisation galopante* » de l'est vers l'ouest.

²⁷ Le Jura plisse des Grands Monts ; le Second Plateau ; les Gorges du Doubs ; la Vallée du Dessoubre ; le Premier Plateau ; la Bordure Jurassienne.

²⁸ Maîtriser l'urbanisation ; promouvoir un tourisme durable et améliorer la qualité du cadre de vie ; préserver et valoriser le patrimoine bâti local et remarquable ; requalifier les points noirs paysagers ; préserver et valoriser les patrimoines naturels et culturels ; améliorer la découverte et l'image du territoire.

entend préserver la « mémoire paysagère et identitaire du territoire » (haies, dolines, affleurements rocheux, restauration de zones de pré-bois par exemple).

L'agriculture et la forêt jouant un rôle déterminant dans la protection des ressources naturelles et des paysages ; la charte accompagne agriculteurs et propriétaires forestiers en les informant sur les services qu'apportent les éléments de la mosaïque paysagère (éléments karstiques, arbres isolés, haies, gestion des lisières forestières...) afin de les inciter à les préserver et à les restaurer. Elle « encourage » une meilleure intégration paysagère des bâtiments agricoles, « valorise » l'option paysagère dans le cadre du concours des « Pratiques Agro-écologiques Prairies et Parcours ». L'Ae observe que la limitation des impacts des activités et du bâti agricoles sur les paysages mériterait une incitation plus ferme que simplement des « encouragements ».

L'Ae constate que la charte évoque à plusieurs reprises la notion de « sites patrimoniaux remarquables » sur lesquels devront être mis en place des dispositifs de protection adaptés, sans la définir, ni préciser sur quels critères ils seront identifiés. Il conviendra en particulier de clarifier si ce statut est susceptible de concerner certains éléments du patrimoine naturel et paysager des « sites d'intérêts écologiques majeurs » précédemment évoqués. Une terminologie mieux adaptée serait également pertinente pour ne pas induire de confusion sur la notion de patrimoine.

L'Ae recommande de définir et de préciser les critères d'identification des « sites patrimoniaux remarquables » et d'indiquer le calendrier prévu pour la mise en œuvre des dispositifs de protection les concernant.

3.2.3 Valorisation du potentiel énergétique

Les productions énergétiques renouvelables du territoire sont importantes grâce notamment à la présence de plusieurs barrages hydroélectriques et à un potentiel élevé au en termes de bois énergie. Les barrages de grande taille fournissent le réseau électrique national ; seuls 22 % des besoins énergétiques sont couverts par les productions locales. La charte ambitionne un accroissement de la production locale d'énergies renouvelables et de récupération, et une diversification des sources de production (bois énergie, solaire thermique et photovoltaïque, éolien, méthanisation, petite hydraulique) selon les différents potentiels identifiés dans le cadre de l'élaboration des PCET.

Au sein du périmètre du projet de PNR, la forêt couvre 40 300 ha, soit un taux de boisement de 40 %. Les collectivités possèdent près de la moitié (46%) de ces forêts qui sont gérée par l'Office national des forêts (ONF) dans le cadre du régime forestier. Le PETR Horloger a réalisé un plan d'approvisionnement territorial (PAT) en bois énergie afin de favoriser la valorisation locale et durable de la ressource forestière ²⁹, sans diminution de sa capacité productive. La charte se donne pour objectif de développer des réseaux de chaleur sur les zones les plus peuplées du territoire, de faire émerger et structurer les filières de l'écoconstruction, en lien avec les ressources locales et les matériaux biosourcés. La généralisation des PAT et le développement de la filière bois-énergie sont soutenus par un travail sur l'offre (plaquettes forestières, chaufferies publiques en circuit court et réseaux de chaleur avec un approvisionnement en bois local) comme

²⁹ En complémentarité avec le Plan Climat-Énergie Territorial : diminution de l'impact carbone et des consommations d'énergie du territoire, de développement des énergies renouvelables et d'adaptation au changement climatique.

sur la demande (promotion d'installations individuelles au bois performantes pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire par exemple).

La charte s'inscrit également dans une démarche de soutien au développement de la méthanisation (promotion et accompagnement d'initiatives individuelles ou collectives, notamment dans les lieux où existent des potentiels de réinjection du gaz vert produit dans le réseau (Val de Morneau...), valorise la prospection de potentiel de chaleur fatale et de récupération ainsi que des systèmes de type géothermie. Elle promeut l'intégration des enjeux de sobriété, d'efficacité et de développement des énergies renouvelables dans la planification de l'aménagement urbain du territoire (SCoT, PLUI...) tout en insistant sur la nécessité de tenir compte de leur impact visuel et environnemental.

Elle prévoit la mise en place d'une gouvernance locale sur le développement du grand éolien ; toutefois la carte « contraintes d'implantations d'éoliennes dans le PNR du Doubs Horloger », produite sans expliciter les zones d'exclusions liées aux radars, à l'urbanisation et aux enjeux écologiques, ni les croiser avec le potentiel éolien, semble exclure quasiment toute possibilité d'implantation, y compris sur le petit secteur identifié « *zone potentielle de développement éolien à étudier* » sur le plan du parc.

Le maintien de la « *petite hydraulique* », qui relève également de la disposition visant à accompagner le développement des énergies renouvelables, ne vise que le maintien des équipements en place et s'inscrit dans le respect d'une conciliation avec les enjeux de biodiversité (cf. mesures 1.1.2, 1.1.4).

Ces mesures s'inscrivent dans l'engagement du parc de prendre en compte dans l'ensemble de ses actions l'adaptation au changement climatique et d'aller vers un territoire à énergie positive³⁰, à travers une sobriété des consommations (rénovation énergétique du parc résidentiel privé, formation professionnelle, rénovation du bâti), la création d'un fond en faveur de la transition énergétique, une efficacité dans l'utilisation des ressources énergétiques, l'accroissement de la production locale d'énergies renouvelables, la promotion d'un développement des modes de déplacements alternatifs (encouragement du covoiturage). Le parc entend fédérer les acteurs et s'inscrire dans le cadre de l'ambition Région à Energie POSitive (REPOS). Un grand nombre des mesures incitent les particuliers comme les entreprises à adopter une consommation plus sobre en énergie. La référence aux démarches en cours d'élaboration des trois plans climat-air-énergie qui concernent le territoire mériterait d'être assortie de propositions concrètes de mise en synergie des initiatives, dans la mesure où l'action du parc devra s'appuyer explicitement sur les collectivités porteuses de ces plans.

Comme le relève l'évaluation environnementale, la charte ne fixe pas d'objectif clair d'augmentation de la part des énergies renouvelables ou de récupération dans le mix énergétique, globale ou par filière, et ne précise d'échéance temporelle à l'objectif de devenir un territoire à énergie positive. Par ailleurs, la charte prévoit notamment la réalisation d'études d'opportunité et de faisabilité au regard des enjeux environnementaux. L'Ae considère qu'il est nécessaire que celles-ci ne soient pas renvoyées à la seule responsabilité de chaque projet.

L'Ae recommande que le parc :

³⁰ Territoire qui produit plus d'énergie qu'il n'en consomme.

- *poursuive les réflexions sur l'opportunité et la faisabilité du développement des énergies renouvelables, à mener à l'échelle du territoire, afin de préciser les points de vigilance nécessaires à leur développement et de décliner en termes opérationnels l'objectif de devenir un territoire à énergie positive,*
- *et en particulier clarifie la situation concernant le potentiel d'énergie éolienne.*

3.2.4 Ressource et patrimoine aquatique

La ressource en eau du territoire est sensible aux pressions et menaces qui s'exercent d'autant plus que le sous-sol est karstique. L'eau s'infiltré donc rapidement pour effectuer l'essentiel de sa circulation dans des réseaux souterrains. La gestion de l'eau est confrontée à des problèmes de qualité³¹ mais aussi de quantité avec des périodes d'étiage de plus en plus importantes alors que les usages et les volumes mobilisés sont en augmentation constante. La charte rappelle les quatre³² démarches de gestion concertée engagées à l'échelle du territoire, en cohérence avec le Sdage. Pour répondre à l'enjeu d'assurer la compatibilité des activités avec des objectifs quantitatifs et qualitatifs ambitieux (répondre aux besoins d'alimentation en eau potable et au maintien de la vie aquatique dans les cours d'eau), elle ambitionne d'améliorer la connaissance et le bon fonctionnement du système karstique souterrain (notamment par la définition des zones de vulnérabilité du karst n'ayant pas vocation à accueillir des aménagements à risque ou encore la mise en place de périmètres de protection). La préservation de la qualité de l'eau et la réduction de sa consommation s'opèrent par un accompagnement des collectivités dans leurs opérations d'aménagement, l'amélioration des réseaux d'adduction en eau potable, ou encore des opérations de renaturation et de restauration de zones humides afin de maintenir le pouvoir tampon de ces milieux (reméandrage, recalibrage, comblement des drains). La charte s'inscrit enfin dans une démarche de prévention et de sensibilisation (réduire l'utilisation de produits chimiques et éviter leur rejet), le financement de mesures agro-environnementales, l'amélioration des systèmes d'assainissement (à l'issue de la période couverte par la charte, 100 % des systèmes d'assainissement doivent être mis aux normes), le lancement d'études pour la réalisation de filières de valorisation des boues des stations d'épuration afin d'éviter des épandages sur le sol karstique), et des activités spécifiques auprès des industriels.

La charte a été complétée pour prendre en compte les observations de l'avis intermédiaire de l'État en ce qui concerne l'articulation du projet de parc avec les autres plans ou actions sur la thématique de l'eau (Sdage et Sage, contrats de rivières) et son rôle en tant qu'animateur ou « assemblier » : coordination avec les différents syndicats existants ou en cours et au niveau transfrontalier « Commission Doubs ». Ce point mériterait toutefois d'être développé plus précisément, d'autant que la gouvernance relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (Gemapi) est en cours de stabilisation.

³¹ Phénomènes d'eutrophisation, accentués par le changement climatique, liés aux pollutions domestiques, aux mauvaises performances de certains systèmes d'assainissement, à des amendements agricoles localisés ; pollutions industrielles diffuses ou accidentelles, entretien des chaussées par salage, dépôts d'ordures sauvages...

³² - « Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE) Haut Doubs-Haute Loue » pour la partie Doubs Français au niveau de Ville du Pont et Morteau,
 - « contrat de rivière Vallée du Doubs et territoires associés » pour la partie nord du territoire de Montancy à Dampjoux,
 - « démarches binationales pilotées par les services de l'État français et la Confédération suisse pour le Doubs Franco-Suisse » pour toute la zone frontière de Villers le Lac à Indeillers,
 - « programme d'action pour le Dessoubre et la Reverotte » conduite par le SMIX Dessoubre).

3.3 Sur la réduction des pressions du développement

3.3.1 Aménagement du territoire et urbanisme

La charte introduit comme orientation « l'aménagement du territoire de manière durable » à travers notamment deux mesures phares, la première visant « une urbanisation frugale » et la seconde « la revitalisation des centres des villes et villages et la requalification des activités économiques ». Elle pose le constat d'une urbanisation croissante très dynamique et d'un phénomène de périurbanisation (poches de lotissements, maisons individuelles, zones d'activités). Le diagnostic fait état d'une consommation foncière importante. À titre d'exemple, certaines communes telles que Noël-Cerneux et La Chenalotte, situées le long de la RD 437, ont triplé leur zone urbanisée depuis une vingtaine d'années.

La charte rappelle des principes vertueux de densification de l'habitat dans les secteurs équipés, la majorité du développement futur devant s'opérer dans les communes de « l'armature territoriale » déclinée en « pôles majeurs, médians, intermédiaires et d'équilibre ». La majorité de l'accueil de population est appelée à être concentrée sur les pôles majeurs (Morteau, Maîche) et médians (le Russey et Pierrefontaine). La charte vise un objectif de réduction de consommation d'espaces (construire en dents creuses et espaces de faible densité, réhabiliter le bâti, favoriser les requalifications urbaines, réduire l'habitat en dehors des hameaux, encadrer les notions de « hameaux » ou d'« écarts » par référence à la loi montagne). Le plan de charte est indissociable du rapport ; il permet de visualiser les actions à mener, par exemple il rappelle que le foncier économique sur les sites existants doit être prioritairement optimisé avant d'ouvrir de nouvelles zones d'activité économique. Dans la mesure où la charte doit être compatible avec le Srdet, il serait nécessaire qu'elle en rappelle au moins les grands objectifs, notamment la reprise de l'objectif du plan national biodiversité de « zéro artificialisation nette » d'ici 2050.

L'engagement des communes est en outre sollicité par une disposition phare sur l'accroissement de la sobriété et l'efficacité énergétique du territoire qui s'adresse également aux dispositions des documents d'urbanisme. Les objectifs bioclimatiques devront être précisés et seront en tout état de cause à actualiser selon les termes de la RT2020 annoncée.

Le PETR s'est lui-même engagé dans l'élaboration d'un SCoT sur l'ensemble de son territoire et regroupe les communautés de communes du Val de Morteau, du Plateau du Russey et du Pays de Maîche. L'Ae relève l'engagement du parc à soutenir techniquement les collectivités pour élaborer des porter-à-connaissance et transposer les dispositions de la charte dans les documents d'urbanisme. L'Ae considère qu'il s'agit là d'une mission centrale du syndicat mixte qui nécessitera des moyens adaptés.

Les indicateurs du tableau de bord de suivi sur ce thème sont relativement précis même si, pour quelques-uns, la valeur « initiale » n'est pas connue de même que l'objectif à la fin de la charte (cas par exemple des évolutions des extensions urbaines ou des évolutions des éléments structurants du paysage). La charte donne comme résultat à atteindre 100 % de documents d'urbanisme élaborés sur le territoire à l'échéance de 15 ans et la moitié des communes de l'armature territoriale engagées dans des opérations de renouvellement urbain. Compte tenu des compétences des communes ou intercommunalités en matière de documents d'urbanisme, il s'agit d'une condition nécessaire mais pas suffisante pour garantir le succès de la charte. L'indicateur « nombre de communes associant le parc à l'élaboration ou la révision du document

d'urbanisme » ne semble quant à lui pas pertinent et de plus il s'agit d'une obligation réglementaire. Il conviendrait que la consommation d'espace soit assortie d'un indicateur quantifié pour effectivement mesurer la maîtrise des extensions urbaines.

L'Ae recommande d'intégrer un indicateur quantitatif de la réduction de la consommation d'espace, assorti d'objectifs permettant de s'inscrire sur la trajectoire du « zéro artificialisation nette » déclinée par le Sraddet.

3.3.2 Développement économique

La charte n'a pas vocation à se substituer aux responsabilités des entreprises, exploitations agricoles et forestières et activités touristiques en matière de prise en compte de l'environnement. Elle s'attache en revanche à créer les conditions d'un environnement favorable et préservé qui prend appui sur l'image du parc et permettra ainsi d'ancrer les valeurs qu'elle promeut et d'impulser de nouvelles pratiques partagées.

La bonne valorisation économique des productions agricoles, qui repose fortement sur des valeurs identitaires, de tradition et de qualité, semble représenter pour l'ensemble des acteurs l'exemple à reproduire. La révision en juin 2019 du cahier des charges de l'AOP « Comté » montre qu'en dépit de ces valeurs, une démarche de progrès devait être poursuivie qui se traduit notamment par un ensemble conséquent de dispositions nouvelles à portée environnementale, à toutes les étapes de la filière. La démarche PNR s'inscrit en complémentarité avec celle-ci, par exemple en incitant à la diversification (pour répondre notamment à une demande sociale de produits locaux et de circuits courts de proximité et offrir de nouveaux débouchés aux exploitations), à la réhabilitation de la fonction agricole dans certains espaces boisés et sur les friches, à la contractualisation pour le développement de pratiques respectueuses ou la rétribution des services environnementaux rendus, en promouvant l'agriculture biologique, ou en accompagnant les pratiques d'économie d'eau, etc. L'Ae relève toutefois que la question des effluents d'élevage est traitée timidement, au travers de la participation à une réflexion des acteurs professionnels, sans même qu'il soit fait référence au plan d'actions nitrates.

La filière bois ne bénéficie pas du même contexte. La charte vise à la dynamiser (restructurations foncières, optimisation des dessertes et du stockage...) tout en renforçant la durabilité des pratiques sylvicoles pour la préservation des milieux sensibles et l'équilibre agro-sylvo-cynégétique (ce dernier étant peu traité car, selon les interlocuteurs rencontrés, ne posant pas de difficultés nécessitant une prise en charge à l'échelle du parc), notamment au travers d'une charte partenariale et d'un cahier des charges « Territoire PNR ».

L'opération collective « Limitox » menée depuis 2015 en partenariat avec l'agence de l'eau par le syndicat mixte Dessoubre sur 124 communes, et certainement de manière similaire le programme « Toxiques » mené par les syndicats mixtes de la Loue et du Haut-Doubs, semblent effectivement montrer une maturité des acteurs du territoire pour la prise en charge de problèmes récurrents de pollution de l'eau. Le SMIX identifie des sites prioritaires, propose à chaque entreprise des actions de réduction à la source, suit les flux de pollutions toxiques déversées dans les réseaux d'assainissement, et assiste les entreprises et les collectivités pour une mise en conformité. Près de 2 000 entreprises ont sollicité un accompagnement personnalisé, alors qu'une initiative similaire du PETR avait été menée il y a une petite dizaine d'années, apparemment sans résultats probants.

La proposition de construire un « panier de biens et services »³³ du Doubs Horloger, identifiant un ensemble de produits et services de qualité promus par le parc, qui intégrera les produits manufacturés emblématiques du terroir, a été mentionnée à de nombreuses reprises par les élus rencontrés comme une disposition attendue des acteurs économiques, de nature à créer un effet d'entraînement positif. Les succès d'aujourd'hui semblent accréditer les propositions de la charte.




3.3.3 Mobilités

Du fait des déplacements transfrontaliers, des caractéristiques du territoire et d'une offre limitée de transports en commun, la part modale de la voiture dans les déplacements est particulièrement forte (trois sur quatre tous déplacements confondus et 95 % des déplacements domicile-travail transfrontaliers, pour une distance moyenne quotidienne de 30 kilomètres par personne). Dans le contexte d'un territoire rural et peu dense, et d'une topographie et d'un climat contraints, qui ne facilite pas le développement de l'offre, la charte fait le pari de la multiplication des pistes d'amélioration de la situation : optimiser l'utilisation de la voiture individuelle et l'offre de transports en commun, structurer l'organisation des services et des mobilités, développer les déplacements en modes actifs, avec une attention particulière portée aux loisirs et au tourisme. Il n'est pas prévu de nouvelles voiries, mais le développement des bus en site propre sur les axes saturés, des parkings-relais et des équipements pour des modes actifs sécurisés sont projetés. Au sud, la réhabilitation de la ligne ferroviaire des horlogers, qui relie la Suisse à Besançon en passant par Morteau, constituera une avancée importante à laquelle s'engage la Région. Les élus rencontrés ont indiqué que les autres voies ferrées historiques n'étaient pas en état d'être rénovées, le tracé ayant souvent disparu sous les activités ou l'urbanisation. La réouverture de certains tronçons pour les modes actifs pourrait constituer une opportunité.

³³ Ensemble de produits et services de qualité promus par le parc, qui intégrera les produits manufacturés emblématiques du terroir.

Annexe

Organisation globale de la charte selon 4 axes, déclinés en 11 orientations et 32 mesures

Axe 1 : Renforcer la haute valeur patrimoniale du Doubs Horloger	Orientation 1.1 : Conforter durablement la biodiversité, garantir la fonctionnalité écologique du territoire et une ressource en eau de qualité	 Mesure 1.1.1 : Préserver les milieux naturels remarquables et les espèces emblématiques
		 Mesure 1.1.2 : Garantir la fonctionnalité écologique des milieux naturels
		Mesure 1.1.3 : S'engager en faveur de la nature ordinaire
	Orientation 1.2 : Valoriser le patrimoine bâti et reconnaître les savoir-faire	 Mesure 1.1.4 : Gérer durablement les ressources en eaux souterraines et superficielles
		Mesure 1.2.1 : Maintenir et valoriser les savoir-faire et le patrimoine bâti local caractéristique
		 Mesure 1.2.2 : Promouvoir une architecture de qualité, entre tradition et modernité
	Orientation 1.3 : Conserver des paysages de qualité, riches de leur diversité et valorisant les caractéristiques locales	Mesure 1.2.3 : Protéger et transmettre les savoir-faire locaux
		 Mesure 1.3.1 : Pérenniser et promouvoir la qualité des paysages

Axe 2 : Renouveler la dynamique du territoire pour une haute qualité du cadre de vie	Orientation 2.1 : Aménager le territoire de manière durable	 Mesure 2.1.1 : Ménager le territoire par une urbanisation frugale
		 Mesure 2.1.2 : Revitaliser les centres des villes et villages et requalifier les zones d'activités économiques
		Mesure 2.1.3 : Améliorer la qualité des espaces urbanisés
	Orientation 2.2 : Conduire la transition énergétique pour devenir un territoire à énergie positive	 Mesure 2.2.1 : Accroître la sobriété et l'efficacité énergétique du territoire
		Mesure 2.2.2 : Développer des énergies renouvelables et de récupération
		Mesure 2.2.3 : Accentuer la résilience du territoire
		Mesure 2.2.4 : Rationnaliser les déplacements automobiles et améliorer l'accessibilité aux mobilités durables
	Orientation 2.3 : Offrir un territoire disposant de services innovants et d'une offre culturelle diversifiée	Mesure 2.3.1 : Adapter les services à l'évolution de la population à travers l'innovation
		Mesure 2.3.2 : Assurer la cohérence de l'offre culturelle

Axe 3 : Développer une économie durable pour un territoire à haute valeur ajoutée	Orientation 3.1 : Développer des filières d'excellence activant nos ressources territoriales selon des modes d'exploitation et de valorisation durables	Mesure 3.1.1 : Pérenniser les filières locales et garantir le « panier de biens et services du Doubs Horloger »
		Mesure 3.1.2 : Encourager l'innovation pour un modèle économique durable
		Mesure 3.1.3 : Valoriser les qualités existantes du territoire et activer de nouvelles ressources selon un mode pérenne
		Mesure 3.1.4 : Soutenir et accompagner les entreprises vers la performance environnementale
	Orientation 3.2 : Disposer d'une agriculture, d'une gestion forestière et d'une filière bois multifonctionnelles et diversifiées	Mesure 3.2.1 : Promouvoir une agriculture à haute valeur ajoutée économique, sociale et environnementale
		E Mesure 3.2.2 : Diversifier les activités agricoles et développer les circuits de proximité
		Mesure 3.2.3 : Gérer durablement les ressources forestières
		E Mesure 3.2.4 : Accroître la structuration de la filière bois et favoriser l'innovation et l'excellence
	Orientation 3.3 : Favoriser un tourisme durable qui valorise le patrimoine naturel et culturel	Mesure 3.3.1 : Structurer une offre touristique d'activités de pleine nature en 4 saisons pour s'adapter aux changements climatiques
Mesure 3.3.2 : Concilier fréquentation et valorisation durable des sites touristiques et naturels.		
Mesure 3.3.3 : Consolider l'offre d'hébergements et mettre en réseau les acteurs du tourisme.		

Axe 4 : Fédérer les acteurs pour une Haute Valeur Territoriale	Orientation 4.1 : Renforcer les coopérations et la cohérence de l'action	Mesure 4.1.1 : Garantir la cohérence de l'action publique locale
		Mesure 4.1.2 : Renforcer les coopérations avec le Parc naturel régional voisin du Doubs suisse, les villes portes ainsi qu'au sein des réseaux des PNR autour d'enjeux partagés
	Orientation 4.2 : Partager et éduquer aux valeurs du territoire	Mesure 4.2.1 : Mobiliser, sensibiliser, informer les acteurs, moteurs de la dynamique
		Mesure 4.2.2 : Eduquer à l'environnement, au développement durable, au territoire