



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l'Autorité environnementale
sur le renouvellement 2026-2041 de la charte
du Parc naturel régional du Haut-Jura**

n°Ae : 2025-101

Avis délibéré n° 2025-101 adopté lors de la séance du 6 novembre 2025

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie à La Défense le 6 novembre 2025. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le renouvellement 2026-2041 de la charte du Parc naturel régional du Haut-Jura.

Ont délibéré collégialement : Nathalie Bertrand, Sylvie Banoun, Karine Brulé, Marc Clément, Christine Jean, Noël Jouteur, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier Milan, Laure Tourjansky, Éric Vindimian, Véronique Wormser.

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absent(e)s : Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt.

* * *

*

L'Ae a été saisie pour avis par la présidence du Conseil Régional de Bourgogne - Franche-Comté, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 12 août 2025.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis a vocation à être rendu dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers du 13 août 2025 :

- la ministre de la Santé, qui a adressé une contribution le 2 octobre 2025,
- les préfets de l'Ain, du Doubs et du Jura, et a pris en compte la contribution de la préfecture du Doubs du 24 septembre 2025.

Sur le rapport d'Olivier Milan et de François Vauglin, qui se sont rendus sur site le 6 octobre 2025, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

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

Synthèse de l'avis

Le Parc naturel régional (PNR) du Haut-Jura, créé en 1986, est situé dans le Jura, le Doubs (Bourgogne – Franche-Comté) et dans l'Ain (Auvergne – Rhône – Alpes). Il est frontalier de la Suisse et jouxte, en particulier, le PNR suisse du Jura Vaudois. L'Autorité environnementale est saisie en vue du renouvellement de sa charte pour la période 2026–2041. À cette occasion, une extension est prévue, qui portera l'étendue du PNR à 106 communes et plus de 2000 km².

La nouvelle charte est structurée selon trois ambitions : « *prendre soin de l'essentiel* », « *faire évoluer les modèles pour plus de résilience* », « *s'adapter ensemble* ». Elles se déclinent en six orientations et dix-neuf mesures, dont neuf « *mesures prioritaires* ».

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont la préservation des écosystèmes, des paysages, du patrimoine bâti et d'une ressource en eau fragile, le maintien de la biodiversité exceptionnelle dans un contexte d'exploitations agricoles et forestières qui s'intensifient, l'adaptation de la forêt, des écosystèmes et du tourisme, notamment hivernal, au changement climatique, la réduction des pollutions et le ralentissement de la consommation de l'espace, la décarbonation des déplacements, l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables.

Le dossier est bien étayé. Le rapport environnemental respecte les exigences de l'évaluation environnementale, mais est déséquilibré entre ses différentes parties, l'état initial représentant les deux tiers du rapport. L'Ae émet plusieurs recommandations pour améliorer le dossier, notamment sur les interactions avec le schéma régional d'aménagement, développement durable et égalité des territoire (Sraddet) Bourgogne–Franche-Comté et les documents d'urbanisme, s'agissant de la sobriété foncière, de l'évaluation de certaines incidences (mobilités durables) et de la bonne prise en compte du scénario de référence pour évaluer les incidences et les mesures à prendre. Elle émet aussi une recommandation relative au suivi environnemental.

Le périmètre du parc étant étendu pour renforcer sa cohérence géographique, liée au massif, il n'est pas expliqué pourquoi certaines communes faisant partie de la même unité géophysique et environnementale sont ou non incluses. L'Ae recommande donc de mieux expliquer ce choix.

Le dossier montre des superficies de zones humides orientées à la baisse. L'Ae recommande d'analyser plus finement les raisons et la localisation de la disparition de ces zones sous la 3^e charte, afin d'orienter les mesures à même de contrecarrer cette tendance dans la nouvelle charte.

L'Ae recommande, concernant les sites Natura 2000, d'approfondir l'analyse des incidences en tenant compte des espèces d'intérêt communautaire prioritaire et en territorialisant davantage l'analyse. Elle recommande de reconsiderer à la hausse les objectifs de création de zones de protection forte et de peser plus fortement pour faire évoluer les pratiques agricoles dans un sens favorable à l'environnement. Face à une érosion massive de la biodiversité, l'Ae recommande de renforcer les mesures pour inverser la tendance en agissant sur tous les facteurs.

Enfin, face à des moyens et une gouvernance qui apparaissent parfois vacillants, l'Ae recommande de formaliser, avant l'enquête publique, l'évolution prévisionnelle des moyens du syndicat mixte et leur adéquation avec les ambitions du projet de charte.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae sont présentées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de charte et enjeux environnementaux

1.1 Contexte territorial et historique

Peut être classé en parc naturel régional (PNR) « *un territoire à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé, faisant l'objet d'un projet de développement fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine* »². Le PNR du Haut-Jura a ainsi été créé en 1986, les réflexions des élus sur la manière de lutter contre la désertification, la paupérisation et la valorisation des qualités paysagères et environnementales ayant débuté dès les années 70. Situé dans le Jura, le Doubs (Bourgogne – Franche-Comté) et dans l'Ain (Auvergne – Rhône – Alpes), il présente une diversité de paysages montagneux et une dominante forestière. Il est frontalier de la Suisse et jouxte en particulier le PNR suisse du Jura Vaudois.

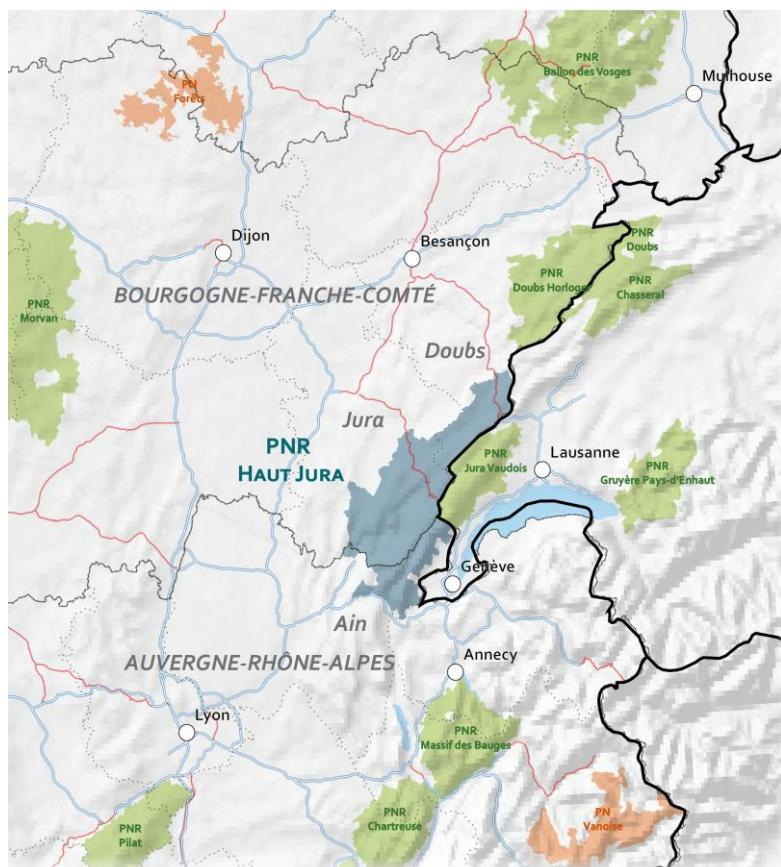


Figure 1 : Localisation du PNR du Haut-Jura et des autres parcs voisins – en vert les PNR et en orange les parcs nationaux (source : dossier).

² Article R. 333-1 du code de l'environnement.

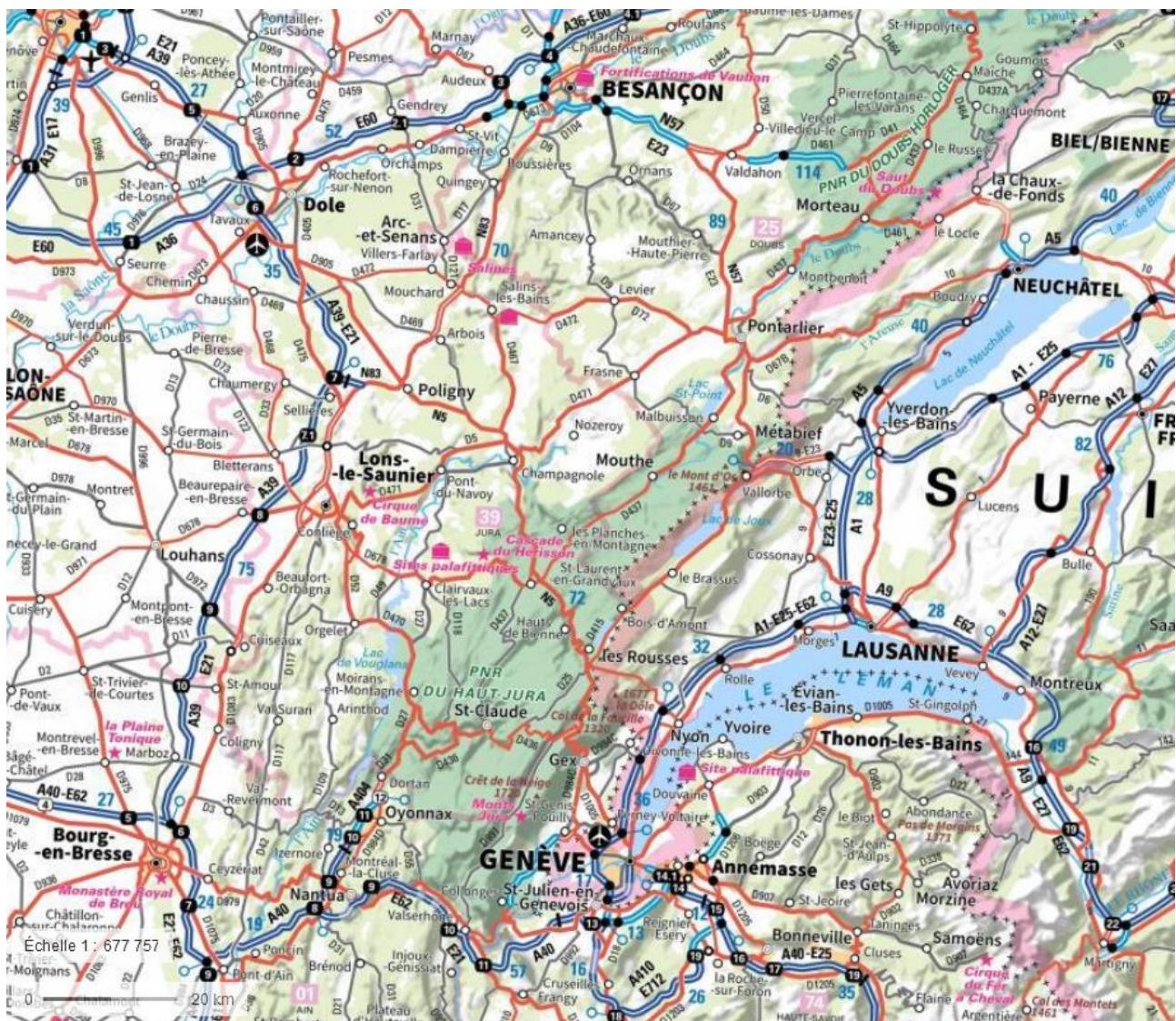


Figure 2 : Emprise géographique du PNR du Haut-Jura (source : Géoportal 2025).

Les PNR sont régis par une charte mise en œuvre sur leur territoire par un syndicat mixte d'aménagement et de gestion prévu par l'article L. 333-3 du code de l'environnement, par les collectivités territoriales ayant approuvé la charte et par l'État, le cas échéant en lien avec les partenaires associés. Cet avis porte sur le renouvellement de la charte pour la période 2026-2041.

Le PNR a été créé avec 37 communes jurassiennes, une de l'Ain et une du Doubs. Son périmètre s'est rapidement élargi, portant à ce jour le nombre de communes du Parc à 106, auxquelles s'ajoutent sept villes portes dont quatre membres du syndicat mixte bien que situées hors du périmètre du parc. Il s'étend sur environ 1 780 km² et compte 79 000 habitants. Le périmètre d'étude pour le renouvellement de la charte prévoit l'intégration au nord de quatorze communes supplémentaires du Doubs, huit communes du Jura à l'ouest et deux communes de l'Ain au sud, ce qui portera le parc à environ 2 050 km² et 91 000 habitants.

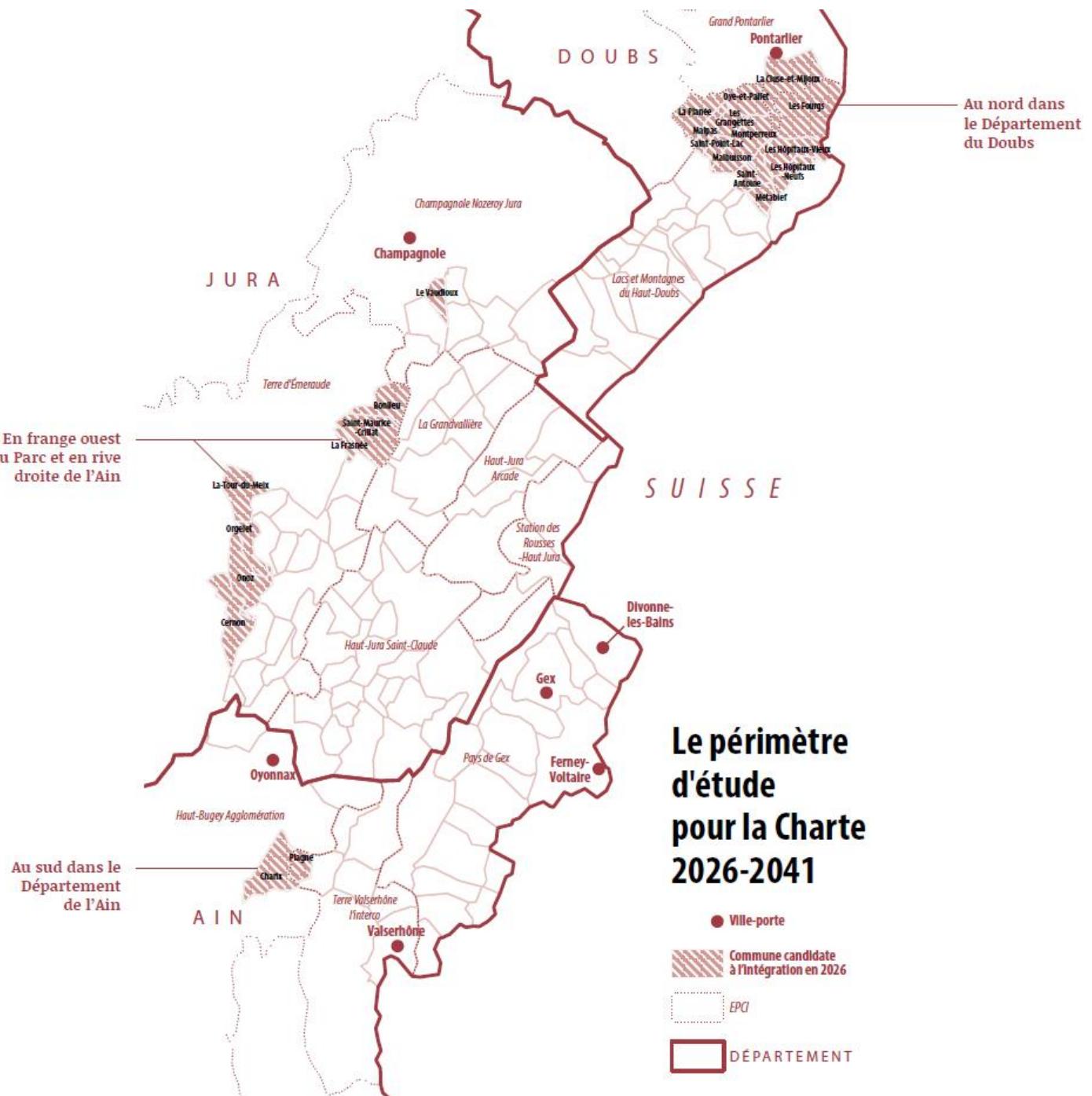


Figure 3 : Périmètre d'étude pour la charte 2026-2041 du PNR du Haut-Jura et localisation des extensions projetées (source : dossier).

Les villes portes du Parc, qui restent inchangées, sont Valserhône (Bellegarde-sur-Valserine), Champagnole, la Communauté d'agglomération du Haut-Bugey (Oyonnax), Divonne-les-Bains, Ferney-Voltaire, Gex et Pontarlier. Trois sont à la fois communes situées dans le Parc et villes portes : Bellegarde-sur-Valserine, Divonne-les-Bains et Gex.

1.2 Présentation du projet de révision de la charte

1.2.1 Évaluation de la mise en œuvre de la 3^e charte en vigueur

Quatre orientations avaient été définies dès la création du PNR : le soutien à un développement harmonieux des activités économiques, la mise en place d'une image de marque du Haut-Jura, la

conservation, mise en valeur et gestion des patrimoines naturel et culturel, et l'assistance technique apportée aux collectivités, aux associations et aux particuliers.

À ce jour, le syndicat mixte met en œuvre la 3^e charte du PNR 2010–2022³. Il met aussi en œuvre et anime le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le Pays du Haut-Jura. Il gère le grand cycle de l'eau et la Gemapi sur le bassin versant de la haute vallée de l'Ain et de l'Orbe et sur celui de la Valserine, qui couvrent un périmètre différent de celui du parc (cf. partie 3.1). Son équipe est constituée d'un peu plus de 40 personnes.

Les travaux préparatoires à la révision de la charte reposent sur une évaluation de la 3^e charte et un diagnostic qui montre bien les difficultés structurelles ou conjoncturelles d'un territoire frontalier subissant de plein fouet les changements climatiques : pression foncière sur les territoires frontaliers, multiples pressions s'exerçant sur la forêt, dégradation de l'environnement notamment liée à l'intensification de pratiques agricoles (y compris dans la filière du lait), développement insuffisant de l'agriculture biologique et des énergies renouvelables (EnR), raréfaction de la neige affectant l'économie touristique hivernale...

L'évaluation de la 3^e charte retient neuf points à améliorer pour la nouvelle (4^e) charte, notamment sur une meilleure cohérence des objectifs et des moyens, sur la posture du Parc, sur le suivi, les aires protégées et sur les liens avec la Suisse. Le diagnostic propose que l'atténuation et l'adaptation au changement climatique soit le fil conducteur de la nouvelle charte.

L'élaboration du projet de charte révisée s'est par ailleurs fondée sur l'approbation, par le syndicat mixte, de plusieurs documents de stratégies thématiques : « Stratégie Forêts – Bois 2024 – 2029 », « Ambition climat 2030 », travaux sur le paysage et sur un développement touristique adapté aux enjeux de la transition du Pays du Haut-Jura (déclinaison du Plan Avenir Montagne national).

1.2.2 Contenu proposé pour la 4^e charte

La révision de la charte conduira à sa 4^e version. Cinq enjeux sont identifiés : la préservation du vivant, l'adaptation des systèmes économiques, la transformation des façons de vivre, le pouvoir d'agir ensemble et de réaliser des projets, et la transformation des modes de gouvernance.

La charte est structurée selon trois ambitions ainsi formulées : « prendre soin de l'essentiel », « faire évoluer les modèles pour plus de résilience », « s'adapter ensemble ». Ces ambitions se déclinent en six orientations et dix-neuf mesures (cf. annexe ci-après), dont neuf « mesures prioritaires ». Les mesures prioritaires, c'est-à-dire à mettre en œuvre le plus rapidement, à déployer avec le plus d'ambition et devant faire l'objet du suivi le plus précis, ont été désignées par les élus. Chaque mesure se décline en dispositions, au nombre de 67 au total. Le dossier gagnerait à être complété d'un tableau de synthèse de l'ensemble des dispositions, pour pouvoir les appréhender plus facilement.

Le plan du Parc, document cartographique établi à l'échelle 1:90 000^e, traduit spatialement les mesures définies dans le rapport de charte révisée, permettant ainsi de visualiser les enjeux localisés sur le territoire et les priorités d'intervention pour y répondre lors de la mise en œuvre de la charte révisée. Deux encarts cartographiques sont consacrés aux paysages et patrimoine, et aux zonages environnementaux.

³ La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a porté la durée des chartes de PNR de 12 à 15 ans. Par décret n° 2018-749 du 28 août 2018 déclinant cette loi, le classement du PNR du Haut-Jura a été prorogé de trois ans, jusqu'au 2 avril 2026.

1.3 Procédures relatives à la révision de la charte

La procédure applicable au renouvellement de la charte d'un PNR est décrite aux articles R. 333-4 à R. 333-10 du code de l'environnement. Le projet de charte est adopté et le classement prononcé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'environnement. La durée du classement est de quinze ans.

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

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

Dans le cas d'un renouvellement, la charte doit également inclure un diagnostic actualisé et une évaluation de la mise en œuvre de la charte en vigueur. La structuration du dossier répond à ces prescriptions.

La procédure de révision a été initiée par délibérations du Conseil régional Bourgogne – Franche-Comté le 21 octobre 2022 et du Conseil régional Auvergne – Rhône – Alpes le 20 octobre 2022. Les délibérations ont été transmises au préfet de région Bourgogne – Franche-Comté (préfet coordonnateur) qui a rendu le 20 avril 2023 un avis d'opportunité validant le principe du renouvellement et le périmètre proposé. Le préfet a aussi émis une note d'enjeux et de recommandations de l'État.

Par délibération du 9 novembre 2024, le comité syndical a validé le projet de charte et le rapport de charte, ses annexes et le plan du Parc.

Le dossier a ensuite fait l'objet d'avis de la Fédération nationale des parcs naturels régionaux (FNPNR) le 12 juin 2025, du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) le 16 juin 2025⁴ et d'un avis motivé du préfet de région le 25 juillet 2025. Le dossier expose les suites données à ces avis.

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

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Selon l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du projet de parc sont :

- la préservation des écosystèmes et des paysages, de la spécificité du patrimoine bâti et culturel, et d'une ressource en eau particulièrement fragile,
- le maintien de la biodiversité exceptionnelle du territoire dans un contexte d'exploitations agricole et forestière qui s'intensifient,
- les effets du changement climatique sur la forêt, les écosystèmes et les activités touristiques, notamment hivernales, et l'adaptation à ces effets,

⁴ https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_cep_20250618_re_vision_pnr_haut_jura_version_finale-2.pdf.

- la réduction des pollutions et le ralentissement de la consommation de l'espace, induites notamment par la proximité du bassin d'emploi suisse,
- la décarbonation des modes de déplacement, l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables.

2. Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport environnemental, s'il respecte bien les exigences de l'évaluation environnementale, paraît assez déséquilibré entre ses différentes parties. L'état initial représente les deux tiers du rapport, et il est largement redondant avec le diagnostic du territoire établi en vue de la préparation de la nouvelle charte. L'analyse des incidences et les apports itératifs de l'évaluation environnementale, qui paraissent néanmoins réels, pour l'élaboration de la charte et la justification des choix opérés, sont plus sommairement traités. L'état initial est illustré de nombreux graphiques et cartes (pour certaines peu lisibles du fait d'une définition insuffisante), tandis que l'analyse des incidences en est totalement dépourvue, ce qui ne facilite pas l'appréhension territorialisée et quantifiée des incidences des mesures, ni celle des apports que l'évaluation a pu produire pour la construction de la carte du parc. Le scénario de référence annoncé, qui est l'absence de charte, n'est en outre pas correctement utilisé pour évaluer le caractère positif ou négatif des incidences, conduisant à des incohérences ou contradictions ; l'Ae en présente certaines dans la suite.

2.1 *Articulation de la charte avec d'autres plans et programmes*

Près d'une trentaine de plans et programmes nationaux, régionaux ou locaux ont été pris en compte pour vérifier leur bonne articulation avec la charte révisée.

L'analyse présentée est uniquement qualitative, ce qui ne permet pas de vérifier dans quelle mesure le territoire du PNR pourra prendre sa part dans les objectifs fixés par les différents documents examinés (consommation d'espace, part des espaces protégés, objectifs sur l'énergie, les émissions de gaz à effet de serre, etc.).

S'agissant du schéma régional de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de Bourgogne-Franche-Comté, l'analyse ne tient pas compte des modifications de ce document approuvées définitivement en décembre 2024, relatives à l'artificialisation des sols, à la logistique et aux déchets d'une part et aux continuités écologiques d'autre part. L'Ae y revient ci-dessous concernant l'artificialisation.

L'Ae recommande de mettre à jour l'analyse quant à la compatibilité du projet de charte avec le Sraddet de Bourgogne-Franche-Comté approuvé en 2024.

Par ailleurs, l'analyse ne porte que sur les documents qui s'imposent à la charte, mais n'est pas complétée par une présentation des schémas, plans et programmes auxquels s'impose la charte. Les 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 PNR. L'analyse des éléments de la charte qui s'imposeront devrait constituer un point marquant de ce diagnostic d'articulation, recommandé par la note méthodologique dédiée à

l'évaluation environnementale des chartes de parcs⁵. Une telle analyse est utile pour éclairer ensuite quelles mesures et dispositions de la charte demanderont une mise en compatibilité des documents d'urbanisme. La charte elle-même comprend une annexe sur les dispositions pertinentes de la charte s'imposant aux SCoT, mais qui n'est pas complétée par une analyse des documents en vigueur.

L'Ae recommande de compléter l'analyse par l'articulation de la charte avec les documents d'urbanisme et règlements locaux de publicités, pour identifier les dispositions qui devront faire l'objet d'une attention particulière des collectivités pour leur mise en compatibilité.

2.2 Analyse des solutions de substitution raisonnables, motifs des choix et évolution probable de l'environnement en l'absence de charte

En l'absence de charte, le rapport environnemental expose l'érosion progressive des effets positifs des politiques menées par le Parc. Un moindre portage des enjeux environnementaux conduirait ainsi à des effets négatifs sur la biodiversité, les habitats naturels, l'eau, le paysage. En l'absence de charte, les effets des pressions d'usage s'accroîtraient, en particulier les impacts des déplacements, du tourisme, de l'agriculture et de l'urbanisation.

Les choix opérés sont justifiés dans le rapport environnemental par la recherche de cohérence avec les stratégies de référence (internationales, nationales, régionales), de pertinence de la stratégie retenue au regard de ses objectifs prioritaires, par la réduction des incidences environnementales, la concertation et les analyses ayant permis d'éclairer les choix. Le rapport justifie les modifications et nouveautés par rapport à la charte en vigueur, notamment au regard du bilan de sa mise en œuvre et de l'analyse des effets de ses mesures prioritaires sur l'évolution du territoire. Il traite aussi du périmètre d'étude, des orientations de la charte et des mesures prioritaires.

Concernant le périmètre, il faut d'abord souligner la grande étendue géographique du Parc. Il s'étend sur environ 85 km de long et jusqu'à 40 km de large en certains endroits. L'extension septentrionale du périmètre du PNR sur 5 à 10 km est justifiée par l'unité géographique du massif. Elle permet l'intégration dans le parc d'une partie cohérente avec les communes déjà présentes dans la haute vallée du Doubs, sans toutefois exposer pourquoi des communes faisant partie de la même unité géophysique et présentant un réel intérêt environnemental (notamment avec de nombreuses tourbières et marais) ne sont pas incluses à cette extension (secteur compris entre Arsurre-Arsurette, Mignovillard, Frasne, Vaux-et-Chantegrue et plus largement la vallée du Drugeon jusqu'à Pontarlier).

Les choix effectués sont en partie expliqués par le bilan et le diagnostic de la charte en vigueur. Un bref rapprochement est également fait avec les enseignements de l'évaluation environnementale.

Concernant les mesures prioritaires (que le rapport environnemental appelle également « mesures phares »), celles-ci sont présentées comme le résultat d'une priorisation demandée aux élus. Aucune justification n'explique pourquoi certaines semblant relever d'une grande importance (eu égard au diagnostic et aux ambitions, à la hiérarchisation des enjeux présentée par le rapport environnemental, ou aux compétences propres du syndicat mixte du PNR) mais ne sont pas prioritaires, telles la mesure 8 relative à l'urbanisme (« *Contribuer à un usage du foncier équilibré*

⁵ « 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 (FNPNR) et l'Association des Régions de France (ARF) https://www.cerema.fr/fr/system/files?file=documents/2017/08/cerema_ce_fiche_pnr_v5cc_cle51e5d7.pdf.

*et soutenable») ou même la mesure 15 relative aux mobilités durables (« *Faire évoluer collectivement nos pratiques de déplacement vers des mobilités plus durables* »).*

L'Ae recommande de mieux justifier la cohérence du périmètre du parc après extension et le choix des actions prioritaires, qui gagnerait à inclure celles relatives à l'urbanisme et à la mobilité durable.

2.3 Analyse de l'état initial de l'environnement, des incidences de la révision, mesures d'évitement, de réduction et de compensation et suivi

2.3.1 Synthèse de l'état initial

Des milieux naturels remarquables mais sous forte pression

Le PNR est situé sur un territoire de moyenne montagne, qui présente des contrastes importants compte tenu de l'amplitude des altitudes, de la topographie et des patrimoines géologique et hydrologique représentatifs des montagnes calcaires. Les changements globaux perturbent son équilibre, qui plus est fragilisé par des modes de gestion de plus en plus intensifs. L'évaluation environnementale met en évidence les pressions agricoles liées à une mécanisation et une fertilisation accrues, aux fauches précoce, à la destruction d'éléments rocheux (pratique du « casse-cailloux ») ou arborés (haies, etc.), ainsi que celles liées à la gestion forestière avec l'augmentation et l'élargissement du réseau de dessertes forestières, l'accroissement des coupes d'épicéa en réaction et en prévention aux dépérissements dus aux sécheresses et aux scolytes⁶. S'ajoutent une pression d'artificialisation des sols dans les secteurs proches de la Suisse, à la forte attractivité résidentielle pour les travailleurs transfrontaliers, ainsi que les effets néfastes sur l'environnement dus au nombre et à l'augmentation des manifestations sportives et de la fréquentation sur certains sites touristiques.

Pourtant, le patrimoine naturel est remarquable et largement reconnu pour sa qualité. Il comprend des milieux diversifiés à forts enjeux biologique et climatique (milieux forestiers, agro-pastoraux, prairies, pelouses, alpages, milieux aquatiques, humides et rupestres) et présentant une responsabilité forte pour la préservation d'espèces à enjeux tels que le Sabot de Vénus, le Saxifrage œil-de-bouc, le Lynx, le Loup, le Grand Tétras, l'Aigle royal, la Gélinotte des bois, la Chouette chevêchette, l'Écrevisse à pattes blanches, le Cuivré de la bistorte, l'Apollon et bien d'autres.

Malgré les pressions identifiées, le réseau écologique est fonctionnel et permet le développement d'un haut niveau de biodiversité du fait d'une anthropisation et une urbanisation encore modérées, ce qui permet le maintien de connectivités fonctionnelles entre les milieux naturels.

Milieux naturels protégés ou inventoriés

Le PNR abrite un réseau de sites naturels protégés et de nombreuses mesures de protection et sites remarquables (un site Ramsar⁷, deux réserves naturelles nationales (RNN), deux réserves naturelles

⁶ Scolyte typographe en particulier, coléoptère qui pond sous l'écorce des arbres affaiblis, provoquant ainsi leur mort par blocage de la sève.

⁷ La Convention sur les zones humides d'importance internationale, appelée Convention de Ramsar, est un traité intergouvernemental qui sert de cadre à l'action nationale et à la coopération internationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources. Le traité a été adopté dans la ville iranienne de Ramsar, le 2 février 1971, et est entré en vigueur le 21 décembre 1975. La France l'a ratifié et en est devenue partie contractante le 1^{er} décembre 1986.

régionales (RNR), deux réserves biologiques intégrales, 37 sites Natura 2000⁸, neuf arrêtés préfectoraux de protection de biotopes (APPB), 250 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff)⁹, sept espaces naturels sensibles (ENS), etc.). La connaissance y est développée, mais elle peut être plus lacunaire en dehors de ces zones, et pour certains taxons et milieux, comme le souligne le rapport environnemental.

⁸ 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 zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

⁹ L'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I (secteurs de grand intérêt biologique ou écologique) et les Znieff de type II (grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes). Les Znieff peuvent être terrestres ou marines.

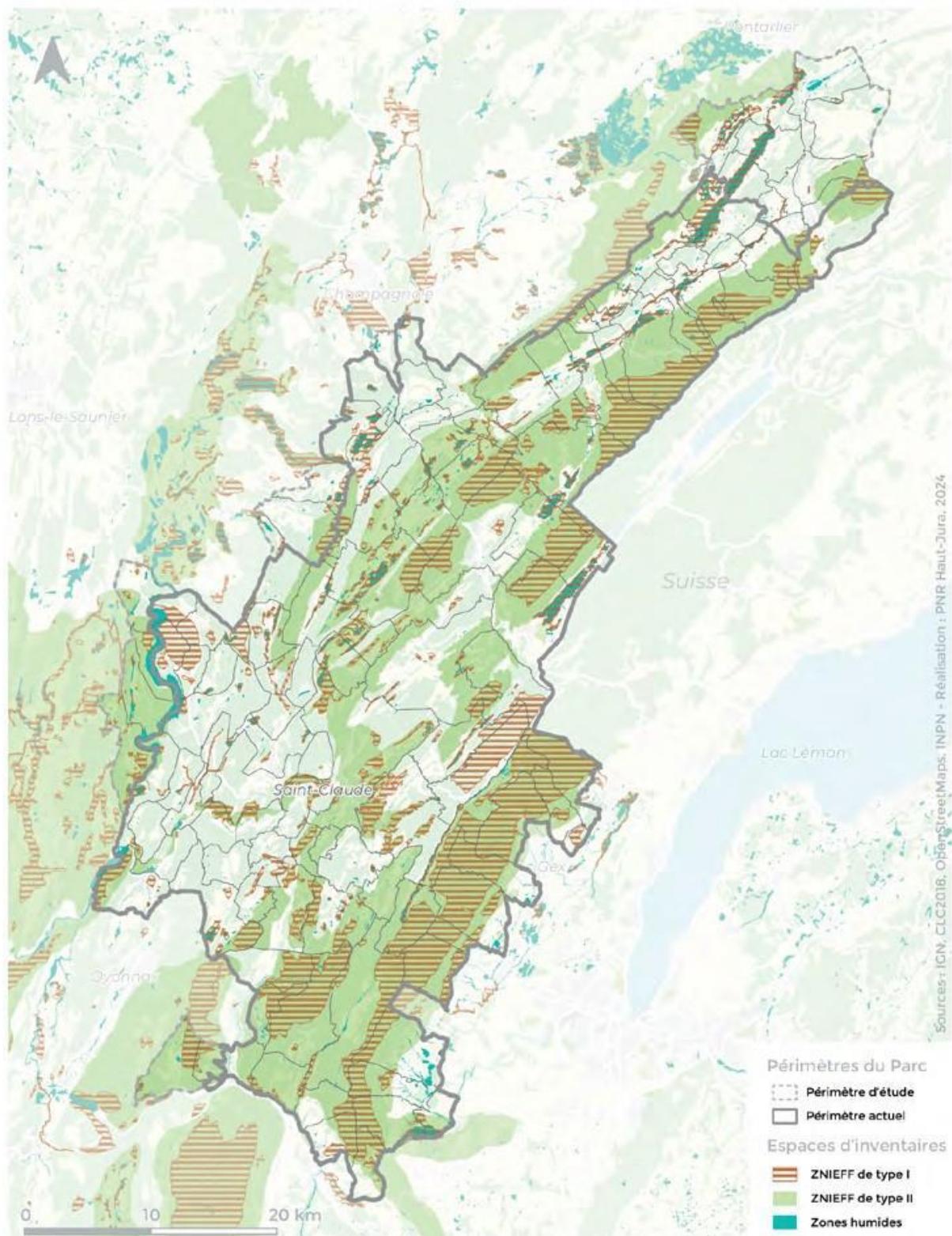


Figure 4 : Znieff et zones humides (source : dossier).

Les aires protégées (hors PNR lui-même) représentent environ 37 % de la superficie du parc, et les zones de protection forte (ZPF), au sens de la stratégie nationale des aires protégées 2020-2030

(Snap), représentent 9,78 % du périmètre actuel du PNR, et 11,01 % du périmètre d'étude. La RNN de la Haute Chaîne du Jura (10 900 ha) compte plus de la moitié de la surface de ces zones.

Trame verte et bleue, faune et flore

Le dossier détaille la structure de la trame verte et bleue (74 % de la surface du parc) ; il s'intéresse aussi aux sous-trames (forestière, herbacée, bocagère, aquatique, zones humides) et à leur dégradation par les pollutions lumineuses ainsi qu'aux ruptures de continuité, précisément cartographiées. Cette partie est particulièrement bien analysée par le dossier.

Le rapport environnemental s'appuie sur le diagnostic pour traiter de la faune et de la flore. Sans présenter d'inventaire territorialisé par espèce, fut-ce pour celles aux plus forts enjeux, le dossier fournit toutefois d'utiles cartes de densité des espèces à fort enjeu de conservation sur les périodes 2010–2017 et 2018–2020 pour les oiseaux (quatorze espèces), pour les insectes (douze espèces) et pour la flore (douze espèces). Ces cartes mettent en évidence une évolution défavorable généralisée, à quelques exceptions près : chute de 20 % de l'extension des secteurs accueillant une avifaune à forts enjeux, de 50 % pour les insectes et de 70 % pour la flore. Le dossier joint en annexe la liste des espèces à forts enjeux. Elle comprend en outre les chauves-souris dans leur ensemble auxquelles s'ajoutent trois autres espèces de mammifères, deux de poissons, deux de reptiles, deux de mollusques et une d'amphibien. L'étude d'impact n'indique pas si ces taxons sont susceptibles de subir une érosion analogue.

Le dossier met bien en exergue la « responsabilité » majeure du territoire pour la préservation des espèces aux plus forts enjeux. 58 % de la surface du PNR est considérée comme un « hotspot » (au moins régional) de biodiversité à ce titre.

Eaux et milieux humides

Les roches qui constituent le massif du Haut-Jura sont très majoritairement calcaires de la période secondaire et constituent la référence pour la période géologique du « Jurassique » (de -201 à -145 millions d'années). Le territoire présente une vulnérabilité intrinsèque sur la quantité et la qualité des eaux : ses caractéristiques karstiques induisent des temps de transfert dans le sous-sol assez rapides, les sols étant en outre peu épais et séchant vite. Dans les fonds de vallées, des marnes ont souvent été préservées de l'érosion, et constituent quelques zones plus imperméables. Ces marnes constituent le socle des plateaux calcaires. L'interface de ces deux formations offre de nombreuses entrées de grottes accessibles.

Le changement climatique réduit déjà et va réduire encore davantage la résilience des milieux aquatiques, déjà dégradés du territoire. Concernant les précipitations, leur plus forte variabilité saisonnière, conjuguée à une hausse des températures favorisant l'évaporation, induit une pression supplémentaire sur les milieux aquatiques et humides.

En cas de fortes précipitations, les fonds de vallées sont sujets à des crues rapides ; 26 communes sont concernées par un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI)¹⁰. Les risques de mouvements de terrains sont présents sur de nombreuses communes, et d'inondation par remontée de nappes sur la totalité d'entre elles.

¹⁰ La carte des PPRI figurant dans le diagnostic et le rapport environnemental doit être corrigée car le fond de plan et le zonage des PPRI apparaissent décalés.

Le réseau hydrographique est peu dense. Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Rhône-Méditerranée classe les 44 cours d'eau en bon état chimique, et la grande majorité d'entre eux (sauf cinq) en bon état écologique. En 2014, la Valserine a été la première rivière de France à obtenir le label « Site Rivières Sauvages »¹¹. Un travail de restauration de la transparence piscicole et sédimentaire a été conduit. Les neuf plans d'eau sont tous en bon état chimique, mais le lac de Saint-Point est en mauvais état écologique, et celui de Remoray en état moyen, avec objectif de bon état en 2027. Les masses d'eau souterraine sont également en bon état.

Les principales pressions subies par les masses d'eau superficielles sont issues des pollutions aux nutriments agricoles, urbains et industriels, principalement dues aux pratiques agricoles, aux dysfonctionnements de réseaux et de stations de traitement des eaux usées, causant notamment des phénomènes d'eutrophisation, ainsi qu'aux rejets d'établissements industriels (métaux lourds et hydrocarbures), vis-à-vis desquels le Parc a engagé, avec les chambres consulaires, une démarche « Cap rivières saines », mais qui peuvent être parfois issus d'établissements disparus ; ces pollutions peuvent également affecter les eaux souterraines.

Les pressions exercées sur les milieux humides conduisent à une diminution continue de leurs surfaces. Les zones humides couvraient 3 180 ha en 2010 et 2 791 ha en 2020, soit -12 %. Les représentants du PNR ont expliqué que cette baisse était réelle, mais que les 390 ha disparus étaient probablement surestimés par des défauts de photo-interprétation. Le diagnostic ne creuse cependant pas, en croisant le modèle d'occupation des sols utilisé par le rapport environnemental avec d'autres sources (inventaires locaux, départementaux ou régionaux, etc.), la localisation et les raisons de ce recul (drainage ou assèchement, changement climatique, urbanisation, ...). À titre de comparaison, le bilan de la charte en vigueur évalue à 167 ha les zones humides restaurées.

L'Ae recommande d'analyser plus finement les raisons et la localisation de la disparition des zones humides pendant la mise en œuvre de la 3^e charte, afin d'orienter les mesures à même de contrecarrer cette tendance préoccupante dans la nouvelle charte.

Tourbières

Le Haut-Jura se distingue par l'importance des tourbières qu'il abrite. Tourbières hautes actives, tourbières de transition et tremblantes, tourbières basses alcalines, tourbières boisées, tourbières de transition, bas marais acides, dépressions sur substrats tourbeux du *Rhynchosporion*, tourbières némorales font partie des nombreuses formes recensées dont beaucoup constituent des habitats d'intérêt communautaire, dont certains d'intérêt prioritaire¹². Les tourbières du Haut-Jura peuvent être alcalines ou correspondre à la juxtaposition et la transition de tourbières alcalines et acides. Dans leurs dimensions, c'est une situation unique en France que ne souligne pas l'évaluation environnementale.

Des actions soutenues par l'Europe (dont le programme « Life tourbières ») ont permis d'engager des travaux de restauration de 55 tourbières, milieux humides rares et offrant une exceptionnelle diversité et originalité biogéographique, ainsi que la plus forte concentration de carbone stocké au mètre carré. L'exploitation de la tourbe ayant été arrêtée, les menaces actuelles sont le changement

¹¹ Ce label reconnaît à la fois la naturalité exceptionnelle d'un cours d'eau et l'engagement des gestionnaires locaux volontaires pour le préserver, en harmonie avec les activités de la vallée : <https://rivières-sauvages.fr>.

¹² Le dossier n'explique pas les différentes formes de tourbières, pourtant souvent méconnues. Le lecteur intéressé pourra se référer au site <http://habitats-naturels.info/classification-eunis/d-tourbières-hautes-et-bas-marais/>.

climatique et les interventions humaines, dont la fauche, le pâturage (d'autant plus dégradant qu'il est intensif) ou le labour.

Paysages et patrimoine

D'après les atlas départementaux du paysage, le territoire du Parc se répartit sur six grandes unités paysagères qui permettent de caractériser l'unité paysagère du massif tout en identifiant les différentes ambiances qui s'y dévoilent : la Montagne plissée (Doubs), le Jura Plissé des Grands Vaux, le Jura Plissé des Grands Monts et le Second Plateau (Jura), le Massif du Bugey et les Crêts et Piémonts du Jura (Ain).

Le périmètre d'étude comprend de nombreux sites classés (20) et inscrits (15), ainsi que le site patrimonial remarquable de « Saint-Claude et Coteaux du Lizon ».

Une opération grand site « Vallée du Hérisson et Plateau des 7 lacs » est projetée, que l'extension du périmètre du parc permettrait d'intégrer en totalité.

Des processus de dégradation des paysages sont cependant en cours, sous l'effet de l'urbanisation (zones d'activités et commerciales, entrées et traversées urbaines, extensions résidentielles en secteurs transfrontaliers, etc.) ou des pratiques forestières et agricoles (disparition des haies et murets, perte du caractère fleuri des prairies, bâtis agricoles).

L'état initial détaille moins le patrimoine bâti et historique (y compris agricole), qui fait pourtant également partie de l'identité du territoire.

Forêt et agriculture

Le territoire présente un couvert forestier exceptionnel par sa taille : 65 % de sa superficie, se répartissant entre résineux (sapins et épicéas) pour 46 % de la surface boisée, feuillus pour 28 % et peuplement mixte feuillus-résineux pour 26 %. La forêt privée représente 67 % de la surface forestière et se caractérise par un fort morcellement foncier.

Sous l'effet des sécheresses notamment, les boisements d'épicéas sont massivement attaqués depuis quelques années par des scolytes, conduisant à un dépérissement et à la nécessité de coupes sanitaires. Le rapport environnemental souligne que cette situation conduit à une « exploitation à outrance de la forêt », à des coupes rases et à la plantation d'espèces allochtones. L'épicéa semblant condamné, une évolution des boisements doit être envisagée. Si l'introduction d'espèces plus résistantes aux sécheresses est envisagée, le rapport environnemental souligne à raison qu'une forêt d'essences davantage mixtes ou évoluant vers une forêt de feuillus serait une évolution favorable à plusieurs titres d'un point de vue environnemental.

Alors que le territoire se pensait encore épargné par ce risque, l'été 2022 a été marqué par de nombreux incendies de forêt dans le Jura, le plus important ayant brûlé plus de 700 ha à proximité de la limite ouest du PNR, près du barrage de Vouglans. Dans ce département (la démarche n'a pas été étendue à ce jour à ceux de l'Ain et du Doubs), 58 communes ont été classées à risque fort d'incendies de forêt, dont plus de la moitié appartiennent au PNR.

L'agriculture du territoire est fortement orientée vers l'élevage bovin, principalement pour le lait, en lien avec la présence de quatre appellations d'origine protégée (AOP) de fromages¹³ sur le territoire (cf. 3.3.4). Le nombre d'exploitations a baissé de 25 % de 2010 à 2020, mais la part de l'agriculture dans l'emploi a augmenté, de même que la surface agricole utile (SAU). L'agriculture biologique représente 20 % de la SAU, avec 35 % des exploitations agricoles engagées dans cette démarche. Le PNR du Haut-Jura et celui du Massif des Bauges ont créé le concours « Prairies fleuries » en 2007 pour inciter les agriculteurs à préserver une certaine diversité de la flore dans leurs parcelles.

Urbanisation et artificialisation des sols

L'artificialisation du territoire s'est poursuivie à un rythme soutenu sur la période récente, les surfaces de sols artificialisés ayant cru de 697 ha, de 14 918 à 15 615 ha de 2010 à 2020. Cette croissance de 4,7 % s'est effectuée principalement au profit de l'habitat (365 ha) et des activités économiques (189 ha). Cette évolution est analogue à la croissance totale de la population sur la période (mais qui a connu un fort ralentissement depuis 2016), et ne montre donc pas une tendance particulière à la sobriété foncière sous l'effet de la charte en vigueur du PNR. Dans un contexte de dynamique démographique très déséquilibrée sur le territoire, il aurait été utile d'analyser plus finement les dynamiques de consommation d'espaces et de les cartographier.

Tourisme

Le territoire du parc accueille environ 20 millions de touristes par an. Il accueille 90 604 lits touristiques dont 87,5 % en résidences secondaires, 8,6 % en campings et 3,9 % en hôtels. Les hébergements en « résidences touristiques » sont très concentrés sur un petit nombre de communes.

Longtemps dominé par les sports hivernaux et la recherche des sites pittoresques, la pratique évolue vers un tourisme sportif, de loisirs, de masse. L'enneigement subit une tendance continue à la baisse. Par exemple, à Mouthe (935 m d'altitude), la moyenne glissante du nombre de jours avec plus de 10 cm de neige au sol est passée de 75 à 55 jours en 30 ans (-26 %). Les modèles de prévisions climatiques récents concluent à une fin très probable de l'exploitation commerciale des sites enneigés d'ici à l'horizon 2040-2050. Les grands évènements, dont la « Transjurassienne », ne peuvent plus se tenir tous les ans, ou bien doivent modifier leur itinéraire, multipliant sur de nouveaux parcours les atteintes aux milieux naturels causées par une fréquentation de masse. La station de Métabief a amorcé sa transition il y a quelques années en stoppant les investissements liés à la neige, mais les autres stations hésitent encore, voire souhaitent, en Auvergne-Rhône-Alpes, poursuivre leur développement.

La diversification des offres, des acteurs (publics et privés), et une fréquentation plus diffuse et plus constante augmentent les tensions entre les différents usagers et accroissent la pression sur les milieux.

Énergie, émissions de gaz à effet de serre et mobilités

La consommation d'énergie du territoire (dans son périmètre actuel) est restée à peu près stable de 2010 à 2018, autour de 3 200 GWh, sur le périmètre actuel du parc. En 2018, les transports, dont la part a cru, représentent 44 % de ces consommations.

¹³ Comté, Morbier, Bleu de Gex et Mont-d'Or.

En 2020, la production d'énergies renouvelables (EnR) ne couvrait que 11 % des besoins énergétiques du territoire grâce au bois-énergie pour 37 %, à la valorisation des déchets pour 34 % et à l'hydroélectricité pour 18 %, la production photovoltaïque restant marginale malgré un doublement en 10 ans. À l'encontre des objectifs nationaux, régionaux, et du Parc, cette part est plutôt orientée à la baisse.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) émises par le territoire s'élevaient en 2018 à 622 903 tCO₂eq, dont 53 % pour les transports, 18 % pour le secteur résidentiel, 17 % pour l'agriculture, suivie par le tertiaire et de l'industrie (6 % chacun). Les émissions ont baissé de 8 % de 2010 à 2018, principalement dans le bâti résidentiel et tertiaire.

Le territoire présente d'importantes capacités de stockage et de séquestration du carbone avec ses forêts qui représentent 79 % du carbone stocké, ses prairies naturelles (14 %) et ses tourbières qui concentrent le plus de carbone au mètre carré. Mais ses capacités sont affectées négativement par la dégradation des milieux : dépérissement des forêts, retournement des prairies naturelles, assèchement des tourbières... qui peuvent au contraire conduire à un déstockage du carbone.

Les déplacements domicile-travail s'effectuent à 83 % en voiture en 2020, contre 80 % en 2009, la marche vient ensuite, en baisse constante, et les transports en commun se limitent à 4 %. La topographie du territoire et sa ruralité, l'offre en transport en commun, anémique, inégalement répartie et aux fréquences peu élevées (malgré une offre à fort potentiel comme la ligne ferroviaire « des Hirondelles »¹⁴, dont la pérennité est menacée par le manque d'investissements pour contrer sa vétusté), les trajets quotidiens des travailleurs transfrontaliers (35 % des actifs environ utilisant à 98 % la voiture) conditionnent la forte part de l'autosolisme. Les autres motifs de déplacements ne sont pas documentés. Aucune carte de l'offre actuelle de transports publics, des aménagements existants pour le covoiturage ou cyclables n'est fournie.

Plusieurs initiatives¹⁵ sont engagées pour offrir des alternatives à la voiture : transports à la demande, covoiturage, navettes gares-stations de ski, développement et promotion du vélo-tourisme. L'organisation administrative ne facilite pas la prise en charge des mobilités : deux régions, compétence d'autorité organisatrice des mobilités (AOM) prise par tous les EPCI sauf un (communauté de communes du Pays Bellegardien), découpage par les régions de cinq « bassins de mobilités » recouvrant le parc sans cohérence avec son périmètre, etc.

Le diagnostic posé dresse un bilan clairement défavorable aux transports en commun, quelles que soient les ambitions affichées, avec des décisions en contradiction avec ces ambitions : la suspension du service ferroviaire entre Saint-Claude et Oyonnax en 2017 qui, bien que remplacé par une desserte en autocar, a joué en défaveur des transports en commun ; la limitation du service de navette par bus entre les gares de Dijon, Dole, Morez-Hauts-de-Bienne et la station des Rousses aux périodes hivernales fréquentées par les touristes ; l'arrêt du service Estibus sur la station des Rousses ; la suppression de Gelinotte, navette entre Saint-Claude et le Haut-Jura...

¹⁴ Ligne d'Andelot à Saint-Claude, qui a également une valeur touristique et patrimoniale, du fait de ses nombreux ouvrages d'art spectaculaires, offrant des liaisons depuis Dôle, Besançon ou Mouchard. Le trafic a été suspendu en 2017 sur le sud de la ligne, jusqu'à Oyonnax, relevant de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

¹⁵ Notamment le projet Lyvia, associant depuis 2018 cinq communautés de communes du territoire : location longue durée de vélos à assistance électrique, autopartage, bornes de recharges pour véhicules électriques, etc.

2.3.2 Incidences de la charte révisée, mesures et suivi

Le rapport environnemental évalue les effets de la révision de la charte comme étant globalement positifs. Certains effets négatifs, directs ou indirects, sont identifiés.

L'évaluation repose cependant sur un scénario de référence mal utilisé. La mesure 8 « *Contribuer à un usage du foncier équilibré et soutenable* » est par exemple jugée comme sans impact sur les paysages et le patrimoine naturel, les continuités écologiques, l'eau, l'agriculture ou la forêt.

Curieusement, l'évaluation environnementale de la charte semble intégrer l'évolution des mobilités comme une fatalité. Elle retient comme globalement négatives les incidences de la mesure 15 « *Faire évoluer collectivement nos pratiques de déplacement vers des mobilités plus durables* ». Cette mesure serait défavorable pour les paysages, le patrimoine naturel, les continuités écologiques, l'agriculture, la forêt, les sols et la pollution lumineuse du fait du foncier que les aménagements de circulations douces ou d'aires de covoiturage consommeraient. Cette appréciation supposerait à l'inverse que l'autosolisme produit des effets moins négatifs sur ces différentes thématiques environnementales, ce qui est à l'évidence erroné puisqu'un développement qui se poursuivrait en faveur de l'autosolisme conduirait à des besoins de voiries ou de parcs de stationnement qui seraient beaucoup plus consommateurs d'espaces, tout en induisant d'autres effets négatifs.

L'Ae recommande de reprendre l'évaluation des incidences du soutien aux mobilités durables.

L'évaluation de synthèse des incidences présente par ailleurs diverses incohérences, par exemple entre le tableau des incidences des dix-neuf mesures sur les quinze compartiments environnementaux étudiés, et l'évaluation du nombre de mesures ayant des incidences positives ou négatives sur chaque composante environnementale. Sur la qualité de l'air et sur l'énergie par exemple, le premier tableau ne recense aucune mesure dont « *les principaux effets peuvent être négatifs mais anticipés et/ou limités pour l'enjeu concerné* », tandis que le deuxième en comptabilise deux.

L'Ae recommande :

- *de corriger et mettre en cohérence l'évaluation des incidences des mesures de la charte, en particulier en appliquant effectivement le scénario de référence constitué par l'absence de charte,*
- *de mieux définir, pour les mesures de la charte susceptibles d'incidences négatives sur l'environnement, les mesures d'évitement ou de réduction à mettre en œuvre.*

Le rapport environnemental présente également les mesures correctrices intégrées au projet de charte (sans distinction de celles qui relèvent de l'évitement ou de la réduction, en l'absence de mesure de compensation) et de quelques mesures correctrices supplémentaires proposées dans le cadre de l'évaluation environnementale, sans expliciter les apports des itérations successives dont il a été fait part oralement aux rapporteurs.

Le dispositif de suivi environnemental s'appuie principalement sur celui de la charte elle-même, détaillé pour chacune des mesures et récapitulé en annexe, qui précise les sources des données et fixe pour la plupart des indicateurs une valeur cible. Ce dispositif est assez hétérogène, combinant des indicateurs de contexte, d'impact, de résultats et de réalisation. Certains indicateurs « de contexte » n'ont pas de valeur cible, par exemple la surface artificialisée par rapport au nombre d'habitants. Le rapport environnemental ne montre pas en quoi le dispositif de suivi de la charte est

adapté à ses incidences environnementales, et permettra le cas échéant d'adopter des mesures correctrices.

L'Ae recommande de démontrer l'adéquation du dispositif de suivi de la charte à un suivi pertinent de ses incidences environnementales, et le cas échéant, de l'amender ou de le compléter.

2.4 Incidences Natura 2000

Le territoire comprend tout ou partie de 37 sites Natura 2000 : quatorze ZPS (71 700 ha) et 23 ZSC (65 300 ha), qui se superposent pour partie, couvrent 36 % de son territoire et concernent 88 % des communes. Le PNR gère directement 21 de ces sites.

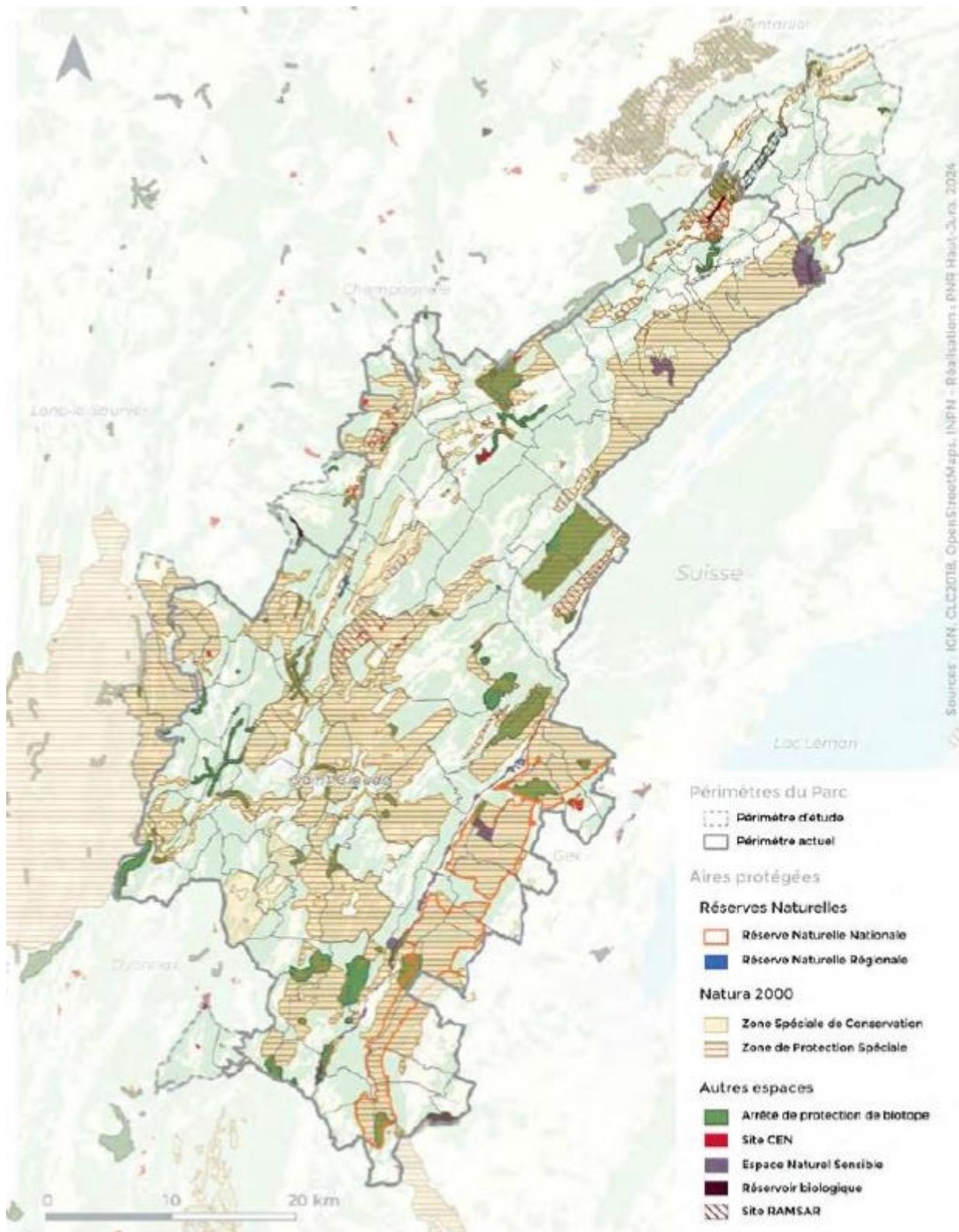


Figure 5 : Aires protégées dans le PNR (source : dossier).

L'analyse des incidences liste les habitats d'intérêt communautaire, dont ceux d'intérêt prioritaire. Les espèces d'intérêt communautaire sont citées, sans toutefois que soit signalées celles d'intérêt communautaire prioritaire. Le statut de conservation des espèces n'est pas documenté. Par exemple, en dehors du Grand Tétras et du Lynx, emblématiques du Parc, devrait être spécifié que l'Écrevisse à pattes blanches est vulnérable en France et en danger sur la liste rouge mondiale des espèces menacées de l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN), ou que l'Aigle royal est

vulnérable en France. Malgré l'étendue du parc, une analyse plus fine des espèces ou des habitats les plus menacés aurait été souhaitable.

Une analyse transversale des mesures de la charte relève des effets potentiellement négatifs, en fonction du type de projet et du site choisi, pour les actions de développement des énergies renouvelables, de retenues collinaires, d'exploitations forestières (dessertes et travaux) ou d'aménagement (activités touristiques...). Elle identifie aussi des impacts négatifs forts quant au développement possible de nouvelles centrales hydroélectriques, risque pourtant très limité par l'interdiction de nouveaux seuils sur les cours d'eau en liste 1, l'obligation de maintien de la continuité écologique, sédimentaire et de la thermie des cours d'eau pour la liste 2, et par les dispositions de la charte qui privilégient l'optimisation des équipements existants.

L'analyse site par site identifie leur vulnérabilité, mais ne relève que les incidences positives de la charte. L'analyse des incidences de certains choix portés sur le Plan de parc n'est pas menée. En particulier, le « rognage » des réservoirs de biodiversité autour des zones artificialisées (voir partie 3.5) ne paraît pas connaître d'exception pour les sites Natura 2000 (non plus que pour d'autres secteurs protégés), ce qui est problématique, malgré les mesures de la charte, ne serait-ce que pour sa bonne compréhension. Le dossier ne comprend pas de mesures d'évitement ou de réduction spécifiques et territorialisées par site, renvoyant à l'ensemble des mesures correctrices prévues par la charte, et à l'évaluation ultérieure de chaque projet, plan ou programme.

L'Ae recommande d'approfondir l'analyse des incidences Natura 2000 et des mesures d'évitement et de réduction à prévoir, en tenant compte des espèces et habitats naturels d'intérêt communautaire prioritaire et de leur état de conservation, et en territorialisant davantage l'analyse.

2.5 Résumé non technique

Le résumé non technique présente les mêmes qualités que le rapport environnemental, et les mêmes défauts, notamment le caractère essentiellement qualitatif, auquel s'ajoute l'absence totale de cartographie. Il peut être amélioré sur les mêmes points.

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

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

3.1 Gouvernance et moyens

Le PNR du Haut Jura s'inscrit dans un panorama institutionnel et intercommunal complexe, avec deux régions, trois départements, onze EPCI, pour certains regroupés dans d'autres structures, ainsi qu'une dimension transfrontalière. Le syndicat mixte ouvert a lui-même trois principaux objets, portant sur quatre territoires différents, excédant largement le périmètre du PNR pour le cycle de l'eau (sans pour autant couvrir la totalité du bassin versant de la haute vallée de l'Ain et de l'Orbe la communauté de communes Champagnole Nozeroy Jura exerçant la compétence Gemapi sur son périmètre).

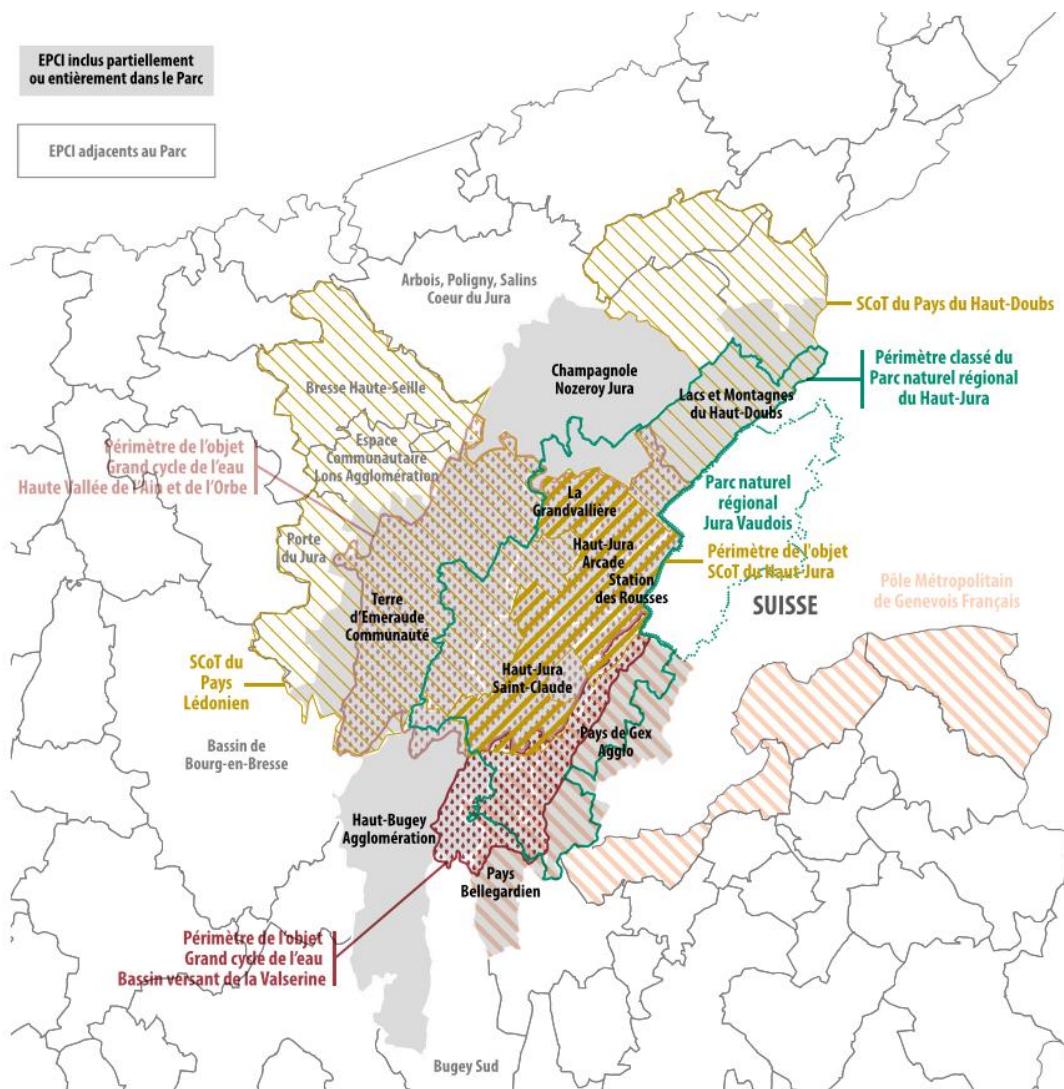


Figure 6 : Périmètre des regroupements intercommunaux et des objets du syndicat mixte du PNR : charte, grand cycle de l'eau, Scot (source : dossier).

Cet enchevêtrement de périmètres nuit à la lisibilité de l'action du parc et à l'implication réelle des membres du syndicat mixte. L'évaluation de la 3^e charte en vigueur évoque ainsi que « *les engagements pris par les signataires et les partenaires lors de la signature de la charte ne sont pas réellement suivis. Serait-ce le signe d'une forme d'extériorité dans la gouvernance du Parc de la part de certains signataires ?* » et propose différentes actions pour améliorer cette gouvernance, reprises pour l'essentiel dans le projet de 4^e charte. Certaines actions ont déjà été engagées, dont la clarification des périmètres du budget principal « statutaire » et des budgets annexes « opérationnels » pour les différents objets du syndicat mixte. Un conseil scientifique et prospectif, non prévu par les statuts, a par ailleurs été installé en 2022.

Néanmoins, les cotisations statutaires des membres sont restées inchangées depuis 2014 malgré l'inflation et la dernière version des statuts du syndicat adoptée en 2018 ne prévoit pas d'indexation de ces cotisations. Cela conduit à une part croissante des financements autres, mais l'évaluation pointe « *le risque lié à l'augmentation du temps consacré aux recherches de programmes et à leur suivi administratif et financier au détriment des actions elles-mêmes.* » De plus, la suspension du versement de la cotisation d'un département pendant plusieurs années a fragilisé le consentement à payer de nombreuses autres collectivités membres, elles aussi soumises à des tensions budgétaires.

La charte ne prévoit pas explicitement d'évolution des statuts du Parc, dont il a été indiqué aux rapporteurs qu'une révision était en préparation, ni de réévaluation des cotisations, les Régions n'envisageant pas de les réévaluer. Dans ce contexte, on peut s'interroger, *a fortiori* avec l'extension envisagée du périmètre, sur la capacité du syndicat mixte à mobiliser des moyens proportionnés aux ambitions énoncées par le projet de charte.

L'Ae recommande de formaliser, avant l'enquête publique, l'évolution prévisionnelle des moyens du syndicat mixte et leur adéquation avec les ambitions du projet de charte.

Le fait que le Parc dispose de compétences spécifiques sur certaines parties du territoire (SCoT et Gemapi) lui donne des leviers réglementaires et financiers dont le dossier ne montre pas s'il en est tiré parti pour créer des synergies avec les objectifs poursuivis par la charte. Une analyse de ces synergies, qu'elles soient existantes ou à développer, serait bienvenue.

L'Ae recommande de mieux expliciter les effets de leviers que les autres compétences du Parc (SCoT et cycle de l'eau) lui donnent pour favoriser l'atteinte des objectifs poursuivis par la charte, et de chercher à les renforcer.

3.2 Les changements climatiques

Le Parc veut engager une dynamique de transition énergétique et écologique présentée comme le « fil rouge » de la charte. Les températures moyennes ont augmenté de 1,5 °C à 2 °C en 50 ans (1959-2009) dans la montagne jurassienne. Selon les projections futures, les températures pourraient augmenter de 5 °C à l'horizon 2071-2100, les vagues de chaleur et les périodes de sécheresse seraient beaucoup plus fréquentes et plus intenses. La prise en compte effective des besoins d'atténuation et d'adaptation au changement climatique est cependant variable selon les thématiques de la charte, très insuffisante en matière d'énergie, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de mobilités (évoqués dans la suite), davantage développée s'agissant de la gestion de l'eau et des milieux naturels, des impacts sur les forêts ou l'agriculture, ou de l'adaptation de l'économie touristique.

3.3 Les espaces naturels et la ressource en eau au cœur des enjeux du territoire

3.3.1 La stratégie de protection

Les zones de protection forte (ZPF) au titre de la Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) représentent 11 % du territoire d'étude. La charte fixe l'objectif de 15 % en ZPF en 2041. L'Ae souligne que cet objectif reste modeste pour un territoire comprenant de vastes espaces naturels et protégés, qui plus est au regard du taux actuel de protection, rappelant que l'objectif de la France est d'atteindre 10 % du territoire national dès 2030. La charte ne fixe des priorités que très générales pour le développement des ZPF, qui « *seront prioritairement déployées sur les milieux à enjeux pour le territoire (humides, agropastoraux, forêts d'altitude et matures) et sur les secteurs où la maîtrise foncière ou la maîtrise d'usage est acquise.* » Des orientations plus précises, en fonction des pressions à réduire et de la sensibilité des milieux (tourbières ...) et espèces (Lynx, Grand Tétras) devraient être prévues, voire des zones particulières identifiées.

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

3.3.2 La protection de la trame verte et bleue, de la faune et de la flore

Pour contrer l'effondrement massif de la biodiversité et les altérations de la trame verte et bleue, la mesure 2 « *Maintenir et restaurer la fonctionnalité des écosystèmes* » va dans le bon sens. Elle est dotée de quatre dispositions ciblant les ZPF, le maintien et le développement des réservoirs et corridors de biodiversité et de leurs fonctionnalités (et leur inscription dans les documents d'urbanisme ainsi qu'une plus importante maîtrise foncière publique), et des actions visant des espèces cibles.

Il n'est, pour autant, pas garanti que ces efforts suffisent à ralentir, stopper et inverser la trajectoire d'effondrement généralisé de la biodiversité, dont les causes sont multiples et sur lesquelles les ambitions de la charte sont inégales : changements climatiques, développement de l'urbanisation, des pratiques sportives, et pour certaines espèces, prélèvements accidentels ou illégaux. Le projet de charte reste en retrait sur ces deux derniers sujets.

L'Ae recommande de chercher à renforcer la mobilisation et les mesures, y compris celles pouvant être contraintes, pour ralentir, voire inverser la tendance au recul de la biodiversité, en agissant sur tous les facteurs de pression, y compris les pratiques sportives de plein air et les prélèvements d'espèces accidentels ou illégaux.

3.3.3 La ressource en eau et les zones humides

Le dossier propose des mesures de préservation des écosystèmes, des zones humides ou de la qualité des eaux dont bénéficieront les tourbières. Il souligne que ces milieux sont les plus protégés, mais il n'inclut pas de mesure spécifique les concernant pour y réduire les incidences directement dues aux interventions humaines encore fréquemment constatées, en particulier agricoles.

L'Ae recommande de compléter la charte par des mesures et des actions spécifiques de protection des tourbières, en particulier contre les pratiques conduisant à leur dégradation ou leur destruction.

3.3.4 L'agriculture

La disposition 10-1 « rendre les systèmes agricoles plus autonomes, sobres et résilients » vise à renforcer une large appropriation des pratiques agricoles favorables à l'environnement, agriculture biologique comprise. La charte se fixe pour objectif d'atteindre 30 % de SAU en agriculture biologique d'ici 2041, notamment en promouvant les productions distinguées pour leur qualité et en développant la Marque Valeurs Parcs. Elle vise aussi de passer de 35 % à 40 % des exploitations agricoles non orientées « grandes cultures » et « bovins-lait ».

La charte prévoit plusieurs dispositions positives, visant à préserver la qualité des paysages des espaces ouverts agricoles et préserver la biodiversité des prairies naturelles, en soutenant une agriculture plus vertueuse, et en particulier en préconisant le maintien et la reconquête d'un pastoralisme extensif, à l'encontre des pressions à son intensification.

Ces objectifs positifs restent tributaires d'évolutions qui ne dépendent pas de la charte du Parc. L'importance de la filière du comté et son développement massif conduisent aujourd'hui à une intensification majeure des pratiques agricoles dans des milieux sensibles et rares. Alors qu'à ce jour, seules deux fruitières à Comté sont en agriculture biologique, l'actualité récente a montré que

le risque réputationnel est une conséquence directe que cette évolution d'intensification des pratiques fait peser sur l'environnement. Il a été indiqué aux rapporteurs que la filière, après de nombreuses années de discussions, a fait évoluer le cahier des charges de l'appellation « Comté » dans un sens plus favorable à l'environnement. Il conviendrait de décrire cette évolution, ses implications concrètes, son inscription dans les objectifs de la charte, et de renforcer l'ambition de cette dernière pour accompagner et influer plus sur l'évolution des pratiques agricoles.

L'Ae recommande de décrire la manière dont l'évolution du cahier des charges de l'appellation « Comté » s'inscrit dans les objectifs de la charte, et de renforcer l'ambition de cette dernière pour accompagner et peser plus fortement en faveur d'une évolution favorable pour l'environnement des pratiques agricoles, notamment de la filière du comté vu son importance sur le territoire.

3.3.5 La forêt

Fondée sur la « Stratégie Forêts – Bois 2024 – 2029 » adoptée par le syndicat mixte, la charte comprend une mesure 11, « *Accélérer l'adaptation des pratiques forestières et renforcer la structuration de la filière forêt-bois* » solide, assortie d'indicateurs. Elle vise notamment à maintenir et à développer la gestion forestière en futaie irrégulière, héritage de la futaie jardinée qui constitue un marqueur historique du territoire. La mesure intègre également le risque d'incendie, avéré depuis 2022. Le Parc a pris l'initiative de lancer l'élaboration d'un schéma des dessertes forestières en lien avec les différents acteurs du territoire, qui doit se poursuivre par un programme de travaux. Les projets de nouvelles dessertes seront étudiés avec une approche multifonctionnelle et en visant à limiter les conflits d'usage qui sont très présents. Cette approche porte notamment sur la protection des fonctionnalités et des connectivités écologiques, la fréquentation du public, la qualité et la production de bois, la défense contre le risque incendie (DFCI).

Il est prévu des zones à éviter, qui devraient explicitement tenir compte des espèces menacées, et en particulier du Grand Tétras, dont la population (278 oiseaux en 2021) et l'aire de présence régressent régulièrement, malgré le Plan national d'action décliné localement, dont le PNR est l'animateur. La définition de ces zones à éviter devrait être coordonnée avec celle des zones de restriction des loisirs motorisés, et la mise en place ou l'extension de zones de quiétude. L'existence de conflits persistants sur cette question, par exemple dans la forêt de Champfromier où la protection du Grand Tétras via des zones de quiétude volontaire se heurte au développement de dessertes forestières, montre que l'acceptation de la protection de la biodiversité, y compris sur des espèces emblématiques et rarissimes, n'est pas encore partagée par tous.

L'Ae recommande, pour la définition d'un schéma des dessertes forestières, de tenir compte explicitement des enjeux de protection des espèces, et en particulier du Grand Tétras.

3.3.6 La transition du tourisme

Le territoire du parc accueille vingt millions de visiteurs par an. L'encadrement des pratiques est donc devenu un enjeu majeur pour ralentir la dégradation des milieux naturels.

La mesure 12 prévoit « *d'accompagner la transition touristique et des activités de pleine nature* ». La disposition 12-1 prévoit d'organiser la mutation progressive des sites de ski alpin et nordique, d'accompagner leur fermeture partielle voire définitive pour les plus vulnérables, de diversifier et développer les activités hors neige, et d'optimiser l'offre existante, interdisant les extensions et ne permettant que leur modernisation, ce qui va dans le bon sens. Le recours à la neige de culture sur de nouveaux secteurs, ainsi que la création de nouvelles réserves d'eau, restent autorisées sous

différentes conditions, dont pour les retenues une consommation d'eau maintenue à volume constant et des critères stricts de multifonctionnalité (besoins agricoles, défense incendie). Une action de renaturation des espaces artificialisés (pistes, parkings) est également prévue. Si elle est citée, l'expérience engagée depuis plusieurs années par la station de Métabief aurait pu davantage inspirer la charte.

La charte prévoit également, avec la diversification d'une offre de loisirs et sports en toutes saisons, des réseaux d'itinéraires et d'espaces respectueux des milieux naturels et cherche à encadrer l'organisation d'activités de plein air inductrices d'une fréquentation de masse. Plus spécifiquement au sein des réservoirs prioritaires de biodiversité et paysages emblématiques, la charte prévoit de structurer un tissu d'évènements sportifs plus vertueux, de prendre en compte les nuisances des activités motorisées, mais ne prévoit pas de freiner et encadrer la pratique de loisirs motorisés, sauf sur les communes ayant manifesté leur intérêt sur le sujet, qui ne recouvrent qu'une partie de celles situées en secteurs prioritaires pour la gestion des flux de fréquentation.

La mesure 12 ne prévoit qu'un seul indicateur, de résultats : passer de cinq à onze des quinze sites naturels et touristiques majeurs (que la charte n'identifie pas) sur lesquels les impacts socio-environnementaux sont suffisamment maîtrisés.

L'Ae recommande de renforcer les mesures visant à encourager la mutation des sites de ski et à encadrer les activités induites par cette mutation, et d'élargir l'encadrement des loisirs motorisés à l'ensemble des secteurs cartographiés comme réservoirs de biodiversité et paysages emblématiques.

3.4 L'énergie et les mobilités

3.4.1 Le défi énergétique

Le projet de charte (mesure 7) fixe des objectifs très ambitieux : -41 % de consommations d'énergie et -61 % d'émissions de GES en 2041 par rapport à 2012, s'alignant sur les objectifs les plus ambitieux des deux Sraddet, celui de Bourgogne-Franche-Comté, et une augmentation de de 476 % de la production d'EnR de 157 GWh en 2020 (hors barrage de Vouglans) à 904 GWh en fin de charte.

Cela marquerait une inflexion radicale : le territoire consomme beaucoup plus d'énergie qu'il n'en produit et ne parvient pas à ce jour à atteindre ses ambitions de développement des EnR, puisque leur part dans la consommation d'énergie finale devrait croître alors qu'elle décroît.

Les objectifs, qui font l'objet d'indicateurs, ne s'appuient cependant pas sur une analyse quantitative du potentiel des EnR et une programmation cible de nature à assurer leur crédibilité. Dans un contexte où le territoire du parc comprend déjà des zones importantes d'interdiction, de l'éolien notamment, compte tenu des zones de protection, et très peu de zones d'accélération des EnR (ZAENR), le projet de charte comprend un encart et une carte sur la stratégie du territoire en matière d'EnR qui impose des contraintes supplémentaires (exclusion des réservoirs de biodiversité, des paysages emblématiques, etc.) qui interdisent pratiquement tout développement de l'éolien sur l'ensemble du territoire¹⁶, et limitent fortement les possibilités en matière photovoltaïque. Afin de rendre les objectifs crédibles, il aurait pu être pris le parti d'identifier aussi les zones pouvant se prêter, dans l'esprit des ZAENR et pour encourager à leur mise en place, au développement des énergies éolienne et photovoltaïque en orientant les développements sur les secteurs de moindre

¹⁶ Sauf dispositifs de petite taille destinés à l'autoconsommation : ce type d'installation paraît pourtant dépourvu de viabilité économique.

sensibilité environnementale. Concernant l'énergie solaire, l'objectif de cibler prioritairement les sols artificialisés et le bâti est naturellement partagé par l'Ae, mais le potentiel correspondant, répondant aux obligations de la loi Aper¹⁷ ou allant au-delà, aurait pu faire l'objet d'une quantification. La charte prévoit également un encouragement, pertinent, au développement du solaire thermique.

Concernant le bois énergie, la charte prévoit notamment d'encourager les chaudières collectives à faible émission de particules fines et les réseaux de chaleur dans les secteurs bâties denses, en privilégiant les circuits courts d'approvisionnement. Le potentiel et la capacité de la filière à fournir ne sont cependant pas quantifiés et ce débouché est absent de la stratégie forêt-bois approuvée par le Parc en 2024.

En matière d'hydroélectricité, le potentiel est limité à l'optimisation des installations existantes, compte tenu des objectifs d'amélioration de la transparence hydraulique des cours d'eau. Un éventuel potentiel géothermal reste à étudier.

Outre le sujet des EnR, la charte ne repose pas sur une identification étayée des potentiels de diminution des consommations d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre des différents secteurs (bâtiments, mobilités, etc.) rendant crédibles les objectifs retenus : sa déclinaison dans les plans climat air énergie territoriaux (PCAET), qui ne couvrent actuellement qu'une partie du territoire, et que le PNR accompagnera, sera donc difficile.

L'Ae recommande de préciser, sur la base d'une analyse des potentiels des différentes filières, de quelle manière l'objectif très ambitieux d'augmentation de la production d'EnR peut être atteint, en dépit de contraintes fortes au développement de l'éolien et du photovoltaïque, et le cas échéant d'adapter les règles et l'objectif en conséquence – en respectant les enjeux environnementaux identifiés. Elle recommande aussi de mieux cibler les réductions potentielles de consommation d'énergie sur le territoire du Parc.

3.4.2 Les mobilités

Alors que les mobilités représentent une part très importante des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre du territoire, et que le Parc s'est fixé des ambitions de réduction très élevées en la matière, la mesure 15 de la charte qui leur est consacrée paraît assez timide. Cette mesure vise à favoriser le maillage des services de mobilité, l'attractivité des modes alternatifs à la voiture individuelle et leur appropriation, l'accès aux services d'écomobilité pour les loisirs et le tourisme, sans tirer d'enseignement des suppressions de services déjà survenues (cf. ci-dessus à la fin du § 2.3.1) ou probables. Le syndicat mixte se place principalement en position de lancer des expérimentations, et d'accompagner les AOM.

La ligne ferroviaire des Hirondelles relève, pour son devenir, principalement de la région Bourgogne-Franche-Comté, mais son rôle également touristique et patrimonial pour le territoire est peu mis en valeur par la charte. Le rôle de gestionnaire du Pays du Haut-Jura que joue le Parc est peu mis en relief, alors qu'il devrait lui donner davantage de leviers vis-à-vis des quatre AOM qui le composent. Les autres mesures et la carte de la charte auraient en outre pu davantage encourager la polarisation de l'urbanisation sur les territoires actuellement desservis par les transports publics existants, qui ne sont pas cartographiés. Le Parc ne peut se substituer aux AOM régionales et locales, mais les

¹⁷ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite Aper, renforçant les obligations d'équiper les toitures et parkings en panneaux photovoltaïques.

engagements de ces dernières, tels qu'ils figurent dans la charte, paraissent insuffisants pour favoriser la transition des mobilités de manière cohérente à l'échelle du territoire, dans le contexte de fragmentation des EPCI et de suppression de nombreux services de transports en commun (cf. ci-dessus en partie 2). Le Parc pourrait par exemple jouer un rôle renforcé en matière de mobilité touristique ou de relations avec la Suisse.

L'Ae recommande de renforcer les dispositions de la charte en faveur de la transition des mobilités.

3.5 La consommation foncière

Tout en constatant la nécessité de freiner une consommation d'espace qui se poursuit à rythme soutenu sur le territoire, et en mettant l'accent sur la désartificialisation, la charte ne se donne pas les moyens de décliner les objectifs nationaux de réduction de 50 % de l'artificialisation nette d'ici à 2030 (qu'elle ne cite pas) et d'atteinte du « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050. Elle ne définit ni objectifs quantifiés, ni orientations spatiales. Par ailleurs, la carte du parc (selon la note méthodologique sur son élaboration), prévoit un « rognage » systématique par un tampon de 300 m des contours des réservoirs de biodiversité et des paysages emblématiques, autour des zones artificialisées d'au moins un hectare, facilitant de fait l'extension de toutes les taches urbaines existantes, sans considération d'éventuelles sensibilités locales plus fortes, ni des armatures urbaines à renforcer, ni des pressions urbaines réelles, beaucoup plus fortes dans les secteurs frontaliers de la Suisse que dans le cœur du parc en érosion démographique. L'observation de l'artificialisation (mesure 8) n'est prévue que comme indicateur « de contexte », et non pas « de résultat » avec un objectif cible.

L'absence de trajectoire de réduction de l'artificialisation ne paraît pas compatible avec les dispositions du Sraddet de Bourgogne-Franche-Comté modifié. En effet, celui-ci fixe des objectifs territorialisés de réduction de l'artificialisation par territoire de « sobriété foncière » pour la décennie 2021–2030 par rapport à la précédente, de -54,5 % pour le Haut-Jura (correspondant au pays intégralement compris dans le parc) et de -50,9 à -59,2 % pour les trois autres territoires interceptés par le périmètre du PNR. Il fixe à ce sujet une règle précise opposable aux chartes de PNR, la règle n° 2 : « *Les documents de planification prennent en compte et déclinent sur leurs territoires l'armature régionale à trois niveaux¹⁸, définie par le SRADDET. Ils identifient les polarités de leur territoire. Ils priorisent le développement sur les polarités principales et intermédiaires de leur armature territoriale afin d'accompagner la trajectoire ZAN au cours des décennies 2021–2030 et 2031–2040, en faveur d'un rééquilibrage et d'une intensification de ces polarités.* » Le Sraddet d'Auvergne-Rhône-Alpes, s'il n'a pas encore été mis en compatibilité avec les dispositions législatives en vigueur, affiche néanmoins également un objectif clair de sobriété foncière.

Le dossier justifie l'absence d'objectifs quantitatifs par le fait que le périmètre du PNR ne concerne qu'une partie des territoires de certains SCoT et EPCI d'une part, et par l'impossibilité de faire évoluer la charte pendant 15 ans d'autre part, alors que le cadrage législatif évolue fréquemment, et enfin par le fait que le Parc assurera la compatibilité des SCoT et PLUi avec la charte par le biais de ses avis. Ces justifications ne sauraient suffire : outre le fait que ce sont les textes en vigueur qui s'appliquent, les évolutions législatives n'empêchent pas les acteurs des territoires de PNR d'être vertueux et exemplaires. En n'adoptant pas d'objectifs chiffrés et une territorialisation plus précise,

¹⁸ Hauts-de-Bienne (Morez), Les Rousses, Moirans-en-Montagne et Saint-Claude sont définis comme pôles de proximité (3^e niveau).

le PNR prend le risque d'être « transparent »¹⁹ vis-à-vis des Sraddet, et donc d'avoir moins de poids dans l'élaboration des documents d'urbanisme locaux, en dehors du Scot du Haut-Jura dont il est directement responsable, et dans un contexte où une partie du territoire ne dispose pas encore d'un PLU. Sur ce point, l'engagement des EPCI et communes est seulement « *d'étudier la pertinence de documents d'urbanisme supra-communaux* », et non pas d'engager l'élaboration de tels documents là où ils sont absents.

La charte prévoit une mesure 3 « *Contribuer au maintien des sols vivants* » très intéressante, cohérente avec les dispositions du Sraddet de Bourgogne-Franche-Comté, avec notamment l'objectif de cartographier les sols dans les sous-territoires à enjeux, pour les préserver des pressions (urbanisation, pratiques agricoles et forestières, etc.), mais qui pourrait être davantage prise en compte dans les autres mesures, en particulier celle relative à la sobriété foncière (8).

L'Ae recommande :

- *de fixer dans la charte des objectifs quantitatifs et spatialisés de consommation d'espace, avec un objectif intermédiaire à 2030,*
- *de renoncer à l'instauration systématique sur le plan du parc d'une « zone tampon » autour des espaces artificialisés sans considération de leur sensibilité pour la biodiversité ou le paysage,*
- *de renforcer la compatibilité des mesures et dispositions de la charte en matière de sobriété foncière avec le Sraddet Bourgogne-Franche-Comté modifié en 2024.*

¹⁹ Ce risque semble se confirmer pour la révision en cours du Scot du Pays lédonien, qui comprend 17 communes du PNR, et d'autres incluses dans le projet d'extension. La mission régionale d'autorité environnementale Bourgogne-Franche-Comté, dans son [avis du 20 juin 2025](#), pointe l'ambition insuffisante du document en matière de sobriété foncière, en se fondant sur le Sraddet modifié et non pas sur la charte en vigueur du PNR.

Annexe : Mesures et dispositions de la charte

