

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

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

Séance du 16 juin 2025

AVIS DELIVRE AU MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, DE LA BIODIVERSITE, DE LA
FORET, DE LA MER ET DE LA PECHE PREALABLEMENT A L'AVIS DU PREFET DE REGION SUR
LE PROJET DE CHARTE RELATIF AU PARC NATUREL REGIONAL DU HAUT-JURA

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

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

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

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

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature, Vu l'arrêté de nomination au Conseil national de la protection de la nature du 27 mars 2022,

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

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

Entendu ses rapporteurs, Philippe BILLET et Claire HARPET,

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

Sous la présidence de Jean-Philippe SIBLET, Vice-Président de la Commission « Espaces protégés », **la Commission entend les rapporteurs qui présentent leur rapport mis à disposition de ses membres.** Les rapporteurs soulignent la qualité du projet de charte qui relève de nouveaux défis qu'imposent les effets du changement climatique déjà très clairement

La Commission recommande de :

- Concernant les espaces
 - Identifier les zones humides éligibles et initier une labellisation Ramsar.
- Concernant les espèces :
 - Programmer de toute urgence une expertise collective sur le Grand Tétrás pilotée par le MNHN pour établir un bilan, accélérer les mesures de protection et évaluer l'opportunité d'un renforcement des populations ;
 - Mettre à jour la question du classement du loup dans la nouvelle Charte au regard des nouvelles dispositions du droit de l'Union et modifier/renforcer les mesures le concernant, tout en développant les mesures auprès des éleveurs ;
 - Etablir une liste des espèces dont le PNR est en responsabilité en annexe de la charte et, pour chacune, mentionner si elle est en Plan national d'action (PNA) ou pas ainsi que, le cas échéant, la part prise par le Parc dans le ou les PNA. Identifier les autres espèces protégées emblématiques et prévoir les actions du Parc en leur faveur (chiroptères, not.) ;
 - Prévoir des mesures en vue de la protection des espèces phare (Lynx et Grand Tétrás) ;
 - Prévoir des zones de quiétude ou de protection intégrale concernant le Grand Tétrás ;
 - Renforcer l'implication des services de l'Etat dans l'expérimentation de limitation de la vitesse routière aux fins de prévention des collisions ;
 - Mener des opérations de recensement participatif des pièges mortels involontaires et un programme de neutralisation de ces pièges.
- Concernant les espaces de continuités écologiques
 - Mieux mettre en perspective les dispositions d'urbanisme pertinentes (identification, restauration, protection des continuités écologiques ; prescriptions dans les PLU d'espaces de continuité écologique pour les trames vertes et bleues identifiées) ;
 - Inciter au développement et à la protection de trames noires.

Urbanisme (mesures 8 et 5)

Le projet de charte (mesure 8) vise la réduction des sols et le renforcement de la renaturation. Concernant la mise en œuvre du ZAN (et plus largement de la densification), le PNR a pris le parti de garder chaque territoire sur son SRADDET (AURA et BFC). Il va convenir cependant de mettre à jour les données en fonction des exigences des futures lois TRACE et de simplification de la vie économique. Les dispositions pertinentes pour les documents d'urbanisme sont identifiées dans l'annexe 6. Le projet de charte envisage que 100% des communes soient dotées d'un document d'urbanisme (de 16 à 130 communes).

Sauf à être mentionné au titre du patrimoine culturel, le patrimoine bâti est peu identifié et devrait notamment être développé quant aux apports à ce titre des communes entrantes. Le terme « traditionnel » n'est que peu mobilisé, sauf à recommander, au titre des « paysages du quotidien » à procéder à des démarches d'identification des silhouettes urbaines de caractère (formes urbaines caractéristiques et perceptibles de loin) et des hameaux d'habitat rural faiblement dénaturés, afin de programmer, au sein des documents d'urbanisme, les adaptations envisageables en réponse au changement climatique (densification selon les formes urbaines

traditionnelles, rénovation énergétique selon leurs caractéristiques constructives, lien avec les filières et/ou les savoir-faire locaux.

La composante frontalière est un point non négligeable dans la gestion du territoire d'étude. Le PNR Haut-Jura est adossé au moteur économique qu'est la Suisse. 30 à 60 000 frontaliers circulent chaque jour entre la France et la Suisse. L'accueil d'une population à haut pouvoir d'achat entraîne une pression très forte sur le foncier et un renchérissement de sa valeur de marché.

La Commission recommande de :

- Veiller à une maîtrise effective de l'urbanisation et de la consommation foncière en mobilisant un jeu d'indicateurs pertinents ;
- Rappeler dans la charte les liens de compatibilité des documents d'urbanisme avec les dispositions de la charte pour y sensibiliser les élus locaux ;
- Prévoir une démarche soutenue d'identification et de protection du patrimoine bâti, en lien avec les documents d'urbanisme ;
- Etablir un lien entre la protection des sols et les politiques urbaines, avec une reprise de ces objectifs dans les documents d'urbanisme.

Publicité (mesure 5.2)

Le projet de charte prévoit des orientations pour réintroduire la publicité via le Règlement local de publicité (RLP) et résorber les dispositifs illégaux. Le RLP communal et intercommunal (RLPI) a été révisé en 2020 et approuvé en 2022. Dans le cadre de la révision de la charte, un guide d'accompagnement lié à la publicité et à la signalétique est en cours d'élaboration.

La Commission recommande de :

- Mentionner le transfert de la compétence de la police en matière de publicité aux maires depuis le 1^{er} janvier 2024 ;
- Réaliser un diagnostic sur la publicité illégale et sa résorption, avec un indicateur de résultat associé.

Circulation des véhicules terrestres à moteur

Dans le plan de Parc, des zones d'accompagnement prioritaires sont identifiées en concertation avec les communes. Le Parc propose un appui juridique et une aide à la rédaction des arrêtés et des panneaux d'interdiction d'accès à tous les véhicules à moteur et des brochures de communication pour les collectivités et le grand public sont fournis.

Actuellement, 17 arrêtés de circulation règlementent la circulation des véhicules terrestres à moteur. Le PNR vise à l'horizon 2041 de passer de 5 à 11 sites naturels et touristiques majeurs sur lesquels les impacts socio-environnementaux seront suffisamment maîtrisés

La Commission recommande de :

- Identifier les territoires fréquentés par ces véhicules et leur sensibilité ;
- Inviter les maires à adopter les arrêtés municipaux nécessaires, en prenant en compte la question des vélos électriques.

Agriculture (mesure 11)

Les contraintes liées à la moyenne montagne ont orienté les systèmes agricoles vers l'élevage, basé sur la valorisation de la ressource herbagère. Les élevages de vaches laitières sont majoritaires sur le massif. Le Parc est marqué par la filière de fromages portée par 4 AOP : Comté, Morbier, Mont d'Or et Bleu de Gex.

Dans un contexte de changement climatique, il s'agit de maintenir une agriculture économiquement viable, qui prend en compte les enjeux environnementaux. Le parc s'est ainsi engagé dans deux missions : 1/ accompagner l'évolution des pratiques agricoles face au changement climatique ; 2/ Conforter l'agriculture sur le territoire tout en diversifiant les productions.

Depuis les années 1980, dans un contexte de déprise agricole, le Parc s'est engagé dans un appui aux coopératives par le financement de bâtiments ou l'aménagement des galeries de visite des fruitières. Il a conduit des études d'opportunité sur les circuits d'approvisionnement et de distribution. Depuis 2022, il porte un Projet Alimentaire Territorial qui est dans sa phase de déploiement. Le foncier agricole, l'installation et la transmission constituent des thèmes et des enjeux majeurs dans le projet de charte. Le Parc soutient également les éleveurs du territoire en assurant la promotion des activités agricoles et de transformation sur son territoire. Cependant, la mesure sur l'agriculture ne montre pas assez clairement les spécificités de l'agriculture du territoire (en particulier ses évolutions récentes) ni celles des dispositions de la charte. Par ailleurs, si la disposition 10.3 prévoit de renforcer « les liens entre le monde agricole et le grand public d'une part et le Syndicat mixte d'autre part », avec des actions de valorisation du rôle de l'agriculture sur le territoire auprès du grand public, il convient de ne pas se limiter à des actions à destination du grand public. Si les non-agriculteurs ont à apprendre des agriculteurs l'inverse est vrai également que ce soit en matière d'échanges sur les pratiques agricoles ou autour des produits locaux.

La Commission recommande de :

- Etre plus précis sur la façon dont le syndicat mixte prévoit de relever les enjeux environnementaux majeurs (pressions sur l'eau, la biodiversité et les paysages) et comment il prévoit pour cela de travailler avec les agriculteurs et les acteurs des filières ;
- Renforcer les liens entre agriculteurs et non-agriculteurs dans une logique d'échange et pas seulement pour la promotion de l'agriculture et de ses produits ;
- Préciser le diagnostic sur la relation défailante entre le syndicat mixte et les agriculteurs telle que la laisse entrevoir la disposition 10.3 et prévoir des actions permettant de renouer le lien ;
- Veiller à la prise en compte des enjeux de conciliation de la filière AOP et de préservation de l'environnement ;
- Envisager la réduction des pressions sur les milieux et l'eau et agir en vue de maintenir une agriculture durable.

Forêts (mesure 11)

La forêt couvre 2/3 du périmètre, dont 60% en forêts publiques et 40% en forêts privées. Elle constitue un milieu essentiel du Haut-Jura tant par la superficie qu'elle occupe que par la place qu'elle tient dans l'identité et l'activité du territoire. La forêt du Haut Jura est composée d'une grande diversité d'écosystèmes forestiers soutenue par une continuité écologique sur le territoire et hors frontières (en Suisse). Cette forêt est aujourd'hui en grande vulnérabilité du fait du changement climatique (8% de la forêt est déjà impactée par le changement climatique).

L'adaptation de la forêt pour une meilleure résilience est le sujet principal de la Mesure 11. Il n'y a pas d'enjeu particulier sur les coupes rases, s'agissant de forêts d'altitude traitées, pour la plupart en futaie jardinée.

Les effets du changement climatique sont d'ores et déjà visibles sur les forêts du Massif du Haut-Jura : deux espèces forestières phares du Massif (le Sapin et l'Épicéa), sont en stress hydrique auquel s'ajoute des dégâts considérables dus à l'Ips typographe (Scolytinae) sur Epicéa. Face à cette situation, le PNR travaille à la régénération naturelle pour rendre les forêts plus résilientes en s'attachant prioritairement à valoriser les espèces naturellement présentes sur le territoire pour les 2/3, tout en s'intéressant à des espèces plus méridionales (1/3), voire allochtones.

En 2023, le Parc a animé une démarche dédiée pour construire avec tous les acteurs du territoire une vision stratégique (récemment déclinée dans la "Stratégie Forêts-Bois 2024-29" en annexe de la Charte) pour accompagner l'adaptation des pratiques forestières. Dans le cadre de son programme LEADER "Haut-Jura" le parc s'est donné pour objectif de caractériser la sensibilité des stations forestières de son territoire au déficit hydrique. Il travaille avec les propriétaires et gestionnaires forestiers sur les alternatives aux pratiques impactantes, favorisant une gestion dédiée à la dynamique naturelle des milieux pour adapter la sylviculture aux nouvelles conditions climatiques.

Avec le réchauffement climatique, la question des feux de forêts est une nouvelle composante intégrée dans le projet de charte pour une gestion forestière adaptée (développement d'une gestion irrégulière à couvert continu intégrant une diversité d'essences indigènes plus importante, notamment les essences feuillus (par exemple Erables, Tilleuls, Alisiers).

La Commission recommande de :

- Prévoir des mesures particulières d'accompagnement de la filière des bois de lutherie qui participe à la renommée internationale de l'arc jurassien massif dans la mesure 11 ;
- Dans le respect et dans la continuité du programme « Quiétude attitude », de nouer un partenariat étroit et efficace, par une convention-cadre, entre DRAAF, Région, CNPF et DREAL, dans l'instruction et le déploiement de schémas de desserte forestière ;
- Mobiliser les îlots de sénescence en libre évolution pour renforcer la trame de vieux bois et contribuer aux objectifs de la SNAP ;
- Mobiliser les outils de préemptions ou d'acquisition foncière du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres pour renforcer les objectifs de la SNAP, sur le volet Zone de protection forte, de certains versants boisés du Lac de Vouglans.

Eau et milieux aquatiques

Le Syndicat mixte du Parc porte depuis 2018 la compétence GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations) à la suite de transferts de compétences des EPCI.

Le PNR porte un contrat "Rivières sauvages" (2015-2018) qui a permis de travailler prioritairement sur des actions nécessaires à la restauration morphologique de certains tronçons de cours d'eau. Le bilan a mis en évidence la nécessité de poursuivre les efforts pour la préservation, la restauration et la mise en valeur des rivières du bassin versant de la Valserine, ce qui a conduit à son renouvellement sur la période (2020-2024) illustrant la volonté d'inscrire cette dynamique dans le Projet de charte 2026-2041.

L'eau est une ressource à fort enjeu pour le territoire entre attractivité (zone de fraîcheur) et partage de l'usage (production de neige de culture...). La Mesure 1 précise la stratégie du territoire en matière de stockage de l'eau. Elle annonce la mise en œuvre d'un état des lieux des ressources stratégiques.

Sur le périmètre de la GEMAPI, le Syndicat mixte met en œuvre un comité local des acteurs de l'eau et un projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) (dispositif de gestion quantitative de l'eau, qui fait suite à la réalisation d'études ressource / besoins permettant de répondre aux enjeux territoriaux de gestion équilibrée de la ressource en eau et d'adaptation au changement climatique). La Mesure 12 (réussir la transition des domaines de ski de descente et des sites nordiques) précise les conditions d'utilisation des réserves d'eau.

La Commission recommande de :

- Préconiser une utilisation raisonnée des réserves d'eau hivernale pour la production de neige, dans la perspective d'une mutation progressive du tourisme sportif ;
- Veiller à réduire les pressions sur les milieux et l'eau.

Energies renouvelables (mesure 7)

Le Syndicat mixte a vocation à accompagner les collectivités dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des Plans Climat Air Energie Territoriaux (PCAET) (Mesure 7). En parallèle, les EPCI ont la possibilité de mobiliser l'expertise du Parc pour la définition des projets d'aménagement relatifs à l'énergie en priorisant le solaire et le bois-énergie.

Concernant le photovoltaïsme, la démarche du Parc est d'économiser les sols, puisqu'il s'agit de mobiliser prioritairement le bâti existant, les surfaces artificialisées et fortement anthropisées en veillant à l'intégration paysagère et architecturale des projets. Le projet de charte admet cependant l'agrivoltaïsme, en prévoyant de cibler prioritairement (sur le fondement d'une carte) les surfaces hors réservoirs de biodiversité prioritaires et hors paysages emblématiques et les surfaces hors forêts. Le solaire flottant est, quant à lui, exclu sur les lacs naturels ainsi que sur les plans d'eau artificiels, sauf sur le Lac de Vouglans et sur des réservoirs d'eau très artificialisés (retenues collinaires par exemple), en prenant en compte les zonages autorisant les activités.

Concernant l'éolien, le rôle du Parc est d'accompagner les collectivités dans leurs démarches de sobriété, de développement des énergies renouvelables et d'adaptation au changement climatique en suivant la disposition 5-1 relative aux paysages emblématiques et la disposition 7-3 relative au cadrage des avis du Parc en matière d'énergie. Ces dispositions précisent que les réservoirs de biodiversité prioritaires et les paysages emblématiques n'ont pas vocation à recevoir des éoliennes, sauf des dispositifs de petite taille destinés à l'autoconsommation.

La Commission recommande de :

- Veiller à ce que les zonages préférentiels d'implantation des installations d'énergies renouvelables définis par la cartographie du Parc soient respectés, notamment par les documents d'urbanisme.

Géodiversité

Le projet de charte met en exergue les caractéristiques géologiques et morphologiques du Haut-Jura qui donnent à ce territoire sa spécificité de moyenne montagne, évoque les « points de vue sur des sites géologiques majeurs ». Mais il ne prévoit aucune mesure dédiée de protection et de mise en valeur de ce patrimoine.

La Commission recommande de :

- Renforcer le projet de charte sur le volet « patrimoine géologique » qui est une des composantes du patrimoine naturel. Il conviendrait de prendre en compte les éléments du diagnostic qui mentionnent l'existence d'un inventaire intégré à l'INPG, et de les intégrer à la fois à la charte et au plan de parc (sous la forme d'un encart). Parmi les éléments de ce patrimoine géologique, le patrimoine karstique souterrain pourrait faire l'objet d'une attention particulière (relations entre géodiversité et biodiversité souterraines) ;
- Envisager des actions en termes de protection et de gestion conservatoire du patrimoine géologique. En particulier, dans le cadre de la contribution à la SNAP, le PNR pourrait réfléchir en lien avec la DREAL sur les possibilités de protection en s'appuyant sur l'inventaire INPG (qui inclut une évaluation des besoins de protection pour chaque site) et en mobilisant notamment les outils de protection forte adaptés (APPG, RNG) ;
- Poursuivre la réflexion sur l'opportunité d'une labellisation « Géoparc mondial UNESCO », à l'échelle du PNR ou en intégrant une partie du Jura suisse (Géoparc transfrontalier) afin de développer une stratégie de développement du géotourisme permettant une diversification de l'offre touristique du territoire (cf. mesure n°12).

Paysages

La révision de la charte des paysages est en cours depuis 2022 avec 17 objectifs de qualités paysagères et 6 unités paysagères définies à l'échelle du parc (100 000 ha de surfaces protégées ou gérées pour le paysage, soit la moitié du territoire du parc). Il y a 15 projets structurants en (re)qualification paysagère cumulés sur les 15 ans du projet de charte.

Il s'agit de :

- reconnaître les paysages emblématiques à l'échelle du territoire entre reconnaissance sociale et reconnaissance politique, de limiter les implantations d'ampleur (carrière, éolien) au sein de ces paysages emblématiques et de préserver les paysages du quotidien tout en considérant les activités humaines ;
- Créer un observatoire photographique et paysager.

La Commission recommande de :

- Doter la charte d'un cahier des paysages.

Tourisme

Le tourisme de moyenne montagne est un pilier de l'économie locale du territoire du Haut-Jura avec 5 stations de ski (couvrant 1000 km de pistes et 2500 km de sentiers de randonnées). Cette économie subit de plein fouet les effets du changement climatique, avec un enjeu de diversification et d'évolution des modèles économiques pour passer de 2 saisons à 4 saisons. Cette mutation, déjà à l'œuvre, implique pour le Parc de travailler en concertation resserrée avec les stations de ski, notamment en ce qui concerne la gestion de l'eau et la constitution de réserves. Il s'agit, pour réussir la transition des domaines de ski de descente et des sites nordiques de développer et diversifier les activités hors neige des stations de ski alpin et des sites nordiques, en organisant leur mutation progressive vers des pôles multi-activités en toutes saisons et en adéquation avec les singularités du Haut-Jura. Pour ce faire, le Parc accompagne les espaces de discussions intégrant l'ensemble des acteurs d'un même bassin de vie touristique pour concevoir une offre diversifiée d'un "éco-tourisme agile".

La Commission recommande de :

- Développer une utilisation raisonnée des réserves d'eau hivernale pour la production de neige, dans la perspective d'une mutation progressive du tourisme sportif ;
- Tenir compte de la fragilité des milieux et des espèces dans le développement des activités 4 saisons (gestion de l'accès aux espaces en fonction des périodes de sensibilité particulière).

Gouvernance et moyens

Le conseil scientifique a été installé en 2020 et a été mobilisé dans le cadre de la révision. Par le biais de ce Conseil, le Parc poursuit son soutien à la recherche scientifique, explore de nouvelles formes de médiation, favorise les rencontres et l'expertise locale et nationale et relaye l'actualité scientifique.

L'équipe du PNR compte 43 agents. L'un des enjeux de la direction du Parc est de garder les personnes formées au-delà de 3 ans.

Le Parc a bénéficié d'un budget total de 16,5 millions € en 2025. Les rapporteurs n'ont pas disposé des éléments financiers et s'interrogent sur l'adéquation de ses ressources avec l'augmentation significative de sa surface et des missions attachées.

La Commission recommande de :

- Poursuivre la mobilisation du Conseil scientifique et prospectif ;
- Formaliser des interventions plus systématiques ;
- Etablir un budget et disposer d'un personnel pérenne en adéquation avec l'extension du périmètre du parc, avec un engagement des partenaires à cette fin.



Philippe Billet

Président de la commission « Espaces protégés »