



SYNTHESE GENERALE
DU DIAGNOSTIC
PLUi DU GRAND PONTARLIER

Une configuration géographique atypique très stratégique

→ Une géographie qui a créé de nombreuses opportunités

Le territoire du Grand Pontarlier se place en **situation insulaire** à l'écart des réseaux métropolitains français, **mais son positionnement à un verrou stratégique lui permet d'assurer des interconnexions significatives avec la Suisse et l'Italie propices aux flux de marchandises et de personnes (frontaliers, consommateurs suisses, touristes,...)**.

La grande proximité des bassins d'emplois suisses et l'attractivité du salaire suisse créent une situation socio-économique et des dynamiques locales tout à fait exceptionnelles. La poursuite des installations de travailleurs frontaliers sur le territoire (30% des actifs locaux) a modifié profondément la situation pontissalienne tant en termes de hausse du niveau de vie, que d'opportunités économiques liées au commerce de détail et aux services à la personne. Le Grand Pontarlier se place ainsi dans des « bulles immobilières et commerciales ».

L'**hypermobilité surtout externe** (vers la Suisse et en provenance du reste du Doubs vers le territoire) a été largement favorisée par des infrastructures routières et ferroviaires de qualité (mais quelque peu saturées), qui sont aussi déterminantes dans les choix résidentiels hors ville-centre. Ces opportunités économiques et résidentielles ainsi que ces axes de communication en ont fait un territoire de transit et de confluence.

→ Un cadre naturel et paysager aux caractéristiques patrimoniales

Le contexte géologique et topographique a favorisé la présence de **milieux naturels d'une grande valeur écologique**, plaçant le territoire au cœur d'un réseau écologique remarquable composé de grands massifs forestiers couvrant les reliefs et d'un réseau de vallées plus ou moins importantes (Dugeon, Doubs, Morte,...) et accueillant un réseau de milieux humides et d'espaces agro-naturels relativement préservés. La diversité des habitats naturels (pelouses sèches, pré-bois, prairies pâturées) associée à une fragmentation modérée, confère au territoire un rôle majeur dans le réseau écologique régional.

Dans ce territoire karstique, la **ressource en eau y est plus stratégique qu'ailleurs**. Mobilisable essentiellement dans la **plaine de l'Arlier**, la ressource alimente en eau potable le territoire, mais aussi les communes limitrophes et une partie des activités économiques. Elle est également importante pour le maintien des milieux humides présents, mais reste sensible aux conditions climatiques et, est très vulnérable au contact de l'urbanisation et d'activités humaines.

Cette **grande plaine linéaire de l'Arlier est également au cœur des enjeux paysagers**. De part et d'autre, s'accrochent une ville et des villages en pied de pente, laissant les espaces centraux et plats à une maille agricole dense (pâtures), aux tourbières, à l'exploitation des autres ressources (captages en eau potable, gravières, carrières et scieries) et au développement urbain. **Dans ce paysage très ouvert, le développement d'une commune impacte directement le grand paysage d'une autre.**

→ Des espaces favorables à une économie locale, associée aux qualités du terroir

De plus, l'agriculture à dominante lait en AOC Comté, Mont d'or et Morbier, regroupe une filière complète depuis la production laitière, la transformation fromagère, l'affinage jusqu'à la vente du produit. La forte valorisation de ces productions a permis au secteur de mieux résister aux crises que d'autres territoires ruraux depuis 2007 et encore aujourd'hui (crise du beurre)¹. La filière valorise des systèmes de production herbagers extensifs, ainsi qu'un tissu très dense d'ateliers de transformation

¹ D'autres AOC présents sur le territoire apportent une forte reconnaissance, tels que l'IGP Porc de Franche Comté, Saucisse de Morveau ou Jésus de Morveau.

fromagère. Elle garantit un territoire de pâturages riche en biodiversité, et des paysages ruraux entretenus qui font la renommée touristique du secteur.

Néanmoins, la forte pression foncière dans la plaine de l'Arlier, générant un grignotage des parcelles (souvent de bonne valeur agronomique et économique) et entravant la fonctionnalité des exploitations, rend la pérennité de certaines exploitations incertaine au contact de l'urbanisation.

Enfin, la forêt qui occupe plus de 40 % du territoire, représente divers enjeux, notamment économiques, environnementaux, paysagers et touristiques. En effet, sur le territoire, une grande partie de l'espace forestier correspond à de la forêt de production en résineux. Ces bois de résineux permettent de fournir les entreprises situées sur le territoire ou à proximité, et ainsi garantir la pérennité de la filière bois locale. Cet espace forestier, en expansion importante depuis les dernières décennies, constitue à la fois un atout et une fragilité dans la structuration des paysages.

Un territoire de contrastes

Qu'il s'agisse du tissu commercial, des équipements ou des services, l'offre proposée dans le territoire répond aux besoins de ses habitants et limite la nécessité de se rendre à l'extérieur.

La force de la ville de Pontarlier est de **rayonner sur un large bassin de 120 000 consommateurs et usagers environ², dopé par le chiffre d'affaires suisse, le pouvoir d'achat frontalier et une bonne accessibilité.**

Cette attractivité conduit à une « **hyperpolarisation** » du **commerce-équipements-services sur la ville centre**, mais aussi des richesses. Les communes du territoire du Grand Pontarlier, voire du Pays du Haut-Doubs sont donc intimement liées dans leur fonctionnement à la dynamique de Pontarlier. **Cette organisation est toutefois perturbée par la proximité suisse, où Pontarlier est elle-même un « sas » pour trouver un emploi frontalier.** Cela conduit les villages à une **forte résidentialisation** (poids d'emploi limité et gain de population élevé), à l'absence de commerces, à une hausse du prix de l'immobilier et à des flux de déplacements automobiles massifs.

Si le clivage urbain-rural est souvent mis en évidence par les élus, l'ensemble des communes est confronté à **des problématiques très urbaines, en milieu rural** :

- **De forts écarts sociaux sont constatés** : entre les actifs travaillant localement dont certains occupant des emplois précaires, les publics en difficulté (actifs, inactifs) et des publics frontaliers aisés. Cette situation se manifeste par :
 - un surenchérissement du marché de l'immobilier et du foncier ;
 - malgré un taux de chômage plutôt faible, les entreprises connaissent des difficultés et des incertitudes au recrutement et au maintien d'une main d'œuvre locale... ;
 - la fragilité des frontaliers eux-mêmes (dumping social en suisse et situations d'endettement).
- Le haut niveau de vie **exclut toute une partie de la population à l'achat de maisons ou d'appartements neufs sur le territoire et, la conduit à s'éloigner du périmètre du Grand Pontarlier pour trouver un logement abordable.** Le marché de l'immobilier est en effet principalement orienté vers un public aux ressources importantes (statut de frontalier) ou de second accédant (suite à une revente au prix fort) ;

² Alors que le territoire ne compte que 26700 habitants.

- **L'éloignement des lieux de résidence, de travail, et de consommation génère une difficulté pour les populations captives à se déplacer en transport en commun et pour les ménages modestes installés en périphérie à gérer le surcoût des trajets quotidiens.** Dans ce contexte, un réseau de transport en commun et des solutions alternatives (covoiturage, navettes, liaisons douces) peinent à se développer efficacement et durablement, dans la ville-centre et en connexion avec les villages ;
- **Pontarlier connaît toutes les problématiques d'une « grande ville » en lien avec le développement de sa périphérie :** la perte de population dans un contexte de forte pression foncière et immobilière, des ménages plutôt de petite taille, une plus faible motorisation des ménages, la congestion automobile, la difficulté d'accès aux services et soins comparativement aux bourgs-centres plus éloignés du Pays du Haut-Doubs (compétitivité suisse auprès de la main d'œuvre et sur-sollicitation suisse en prestations françaises).
- **Les contrastes sont également visibles dans l'aménagement des espaces publics, avec des ambiances très routières et une faible présence d'espaces de convivialité au sein des villages.** Le décalage entre des aménagements très urbains, demandés par les habitants, et leur insertion dans un territoire rural s'accroît au gré des densifications urbaines et développement pavillonnaires.

Enfin, il est frappant de constater que **le développement commercial surdimensionné « étouffe » les opportunités de développement industriel, artisanal et d'exploitation primaire des ressources (agriculture, forêt).** Cette situation est liée à la quasi-mainmise du développement par des acteurs privés. En effet, plus des 2/3 des zones d'activités sont aménagées et gérées par le secteur privé (essentiellement des zones commerciales) et non par la collectivité. **Cela pose question quant à la capacité du territoire à proposer des aménagements intégrés, évolutifs et pérennes.** D'autres secteurs sont aussi le « terrain de jeu » du privé, notamment certains professionnels de santé, dont une partie du chiffre d'affaire est lié aux usagers suisses. Pour autant, les prestations les moins « rentables » sont laissées à la sphère publique et nécessitent des aménagements lourds (création d'une maison de santé par exemple). **Les élus en prennent conscience, en cherchant à maîtriser et encadrer ces dynamiques.**

Un modèle qui trouve ses limites

Pour reprendre les propos de la CCI du Doubs, « la zone frontalière franc-comtoise réunit des espaces dépendants, sous influence, riches mais fragiles ».

→ Si le développement économique est soutenu, **le territoire est paradoxalement très dépendant des dynamiques extérieures :**

- le territoire ne limite pas la fuite de salariés vers les bassins d'emplois suisses et des entreprises vers des franges plus éloignées du Pays du Haut-Doubs, faute de main d'œuvre, de foncier disponible ou de coût d'installation abordable ;
- la bonne santé de son tissu industriel est liée aux carnets de commande des bassins d'emplois suisses et aux stratégies des groupes internationaux.

Cette situation prospère est-elle durable à moyen-long terme ? Sur quelles évolutions, endogènes et exogènes, se fonder pour accompagner le développement économique local dans des conditions satisfaisantes ? Certains signaux montrent les limites de ce modèle : la crise horlogère, une stabilisation du marché de l'immobilier, des situations d'endettement de frontaliers, le développement de hard-discount côté suisse pour endiguer l'évasion, etc.

→ **L'évolution démographique globalement positive souligne peu les disparités territoriales : le fléchissement au cours des dernières années sur la ville-centre et un report sur les communes**

périphériques qui arrivent à compenser la baisse de la ville-centre. Ce desserrement s'explique par une hausse continue du coût du foncier et de l'immobilier, bénéficiant aux communautés de communes voisines attractives pour les ménages avec des revenus plus modestes.

Depuis 2009, la ville-centre connaît une faible production d'offre de logements en individuel, ainsi qu'une augmentation de la vacance du parc ancien. La situation d'une ville moyenne comme Pontarlier n'est atypique que par son positionnement frontalier, où toutes les communes gagnent beaucoup de population.

Comment inverser la tendance : permettre une plus grande mixité de produits, accueillir des ménages de plus grande taille notamment dans la ville centre et proposer une offre plus abordable ? La programmation de plusieurs opérations d'envergure à Pontarlier viendra probablement stabiliser la situation. Reste à penser globalement une politique de l'habitat cohérente en termes de publics-produits, de répartition géographique, de moyens, etc.

→ Paradoxalement, **son développement prend appui sur des capacités en eau et en foncier, épuisables et aux limites physiques quasi-intangibles. La gestion de ce capital ressource et des milieux associés est largement prise en considération dans l'aménagement du territoire.** Mais, le développement urbain cherche toujours plus à pousser les limites.

Jusqu'où le territoire acceptera-t-il de se développer, sachant que les projections démographiques (de l'INSEE pour le secteur du Haut-Doubs) misent sur une augmentation de la population de +30%, pour les 10 années à venir ? N'atteint-il pas déjà ses limites dans la plaine de l'Arlier, où les ressources et le patrimoine naturel sont vulnérables et pourraient pâtir d'un développement urbain qui ne prenne pas en compte le caractère épuisable et non indéfini de la ressource en eau et du foncier agricole ?

→ **Le réseau routier en étoile permet le rabattement sur la ville-centre, facilite l'accessibilité au reste du département du Doubs et assure une fonction majeure de transit pour les grands flux.**

Mais, face à la hausse continue des flux routiers notamment frontaliers, le réseau routier Franco-Suisse de la RN57 subit des pics de sur-fréquentation quotidiens récurrents qui engendrent une paralysie temporaire du réseau aux heures de pointe, en particulier au sud de Pontarlier où le niveau de trafic dépasse les 20 000 véhicules/jour sur une portion de moins de deux kilomètres.

L'amélioration de cette situation, à l'étude depuis plusieurs décennies, pose non seulement des limites à l'attractivité du territoire (même si la Suisse reste toujours un eldorado), mais occasionne aussi une gêne importante dans le quotidien pontissalien :

- **impact sur la circulation locale :** la RN57 constitue le premier obstacle entre les communes elles-mêmes, mais aussi au bon fonctionnement de certaines activités (agricoles notamment) ;
- **des coûts énergétiques et environnementaux :** près d'un emploi sur deux est occupé par des actifs résidant hors du Grand Pontarlier. Ce constat est lié à une forte augmentation des déplacements entre le territoire et la Suisse, ce qui génère par « jeu de vases communicants » des déplacements entre la périphérie rurale et le pôle de Pontarlier. Ce fonctionnement est particulièrement pénalisant pour le territoire. **Il génère des émissions de gaz à effet de serre, ainsi qu'une forte vulnérabilité énergétique de la moitié des actifs travaillant dans le périmètre du Grand Pontarlier ;**
- **des nuisances diverses :** tels que des nuisances sonores marquées le long de la RN57 et de la RD72, des dégradations de la qualité de l'air à proximité immédiate de ces infrastructures, un report sur le réseau secondaire voire tertiaire occasionnant des problèmes de sécurité en traversée de village, etc.
- **une cohabitation de plus en plus difficile entre l'exercice des activités agricole et forestière et la progression de l'urbanisation,** avec des accès aux parcelles (qu'elles soient agricoles ou forestières) parfois compliqués, la circulation des engins agricoles ou des grumiers parfois

entravée par des aménagements peu adaptés au niveau des espaces urbains, des voies de plus en plus étroites et le déplacement des animaux au sein des bourgs de moins en moins toléré.

Les **solutions envisagées s'orientent davantage sur le recalibrage des capacités** (en nombre de voies de la RN57, en stationnement,...), **plutôt que sur un changement véritable de modèle de déplacement** pensé à l'échelle du bassin de vie du Pays du Haut-Doubs.

Cela passe, bien évidemment, par l'ancrage dans les habitudes quotidiennes du réseau de transports en commun et d'alternatives à la voiture individuelle et, donc d'une nouvelle manière de penser la ville.

→ **En zone frontalière, les résidents et actifs locaux travaillant dans les communes du Grand Pontarlier connaissent de véritables difficultés à accéder au marché immobilier ou au foncier local.**

Cette dernière décennie, **le marché immobilier a eu tendance à « se caler » sur le pouvoir d'achat des frontaliers et à occulter toute autre forme de demande, notamment des populations locales aux revenus modestes voire précaires.** Cela a généré pour partie un solde migratoire négatif à Pontarlier, qui s'érode également dans quelques communes de la CCGP. Une partie des ménages les plus modestes travaillant sur le bassin d'emploi de Pontarlier s'est donc vue contrainte de rejoindre les périphéries en raison des coûts du foncier.

Si les questions de maîtrise du foncier, de densités urbaines, de formes urbaines, de diversité de l'habitat sont aujourd'hui réfléchies, **la politique de l'habitat dans les 10-15 prochaines années mérite d'apporter des réponses concrètes aux besoins de logements plus accessibles financièrement aux ménages locaux, tant en locatif qu'en accession.**

La stratégie du PLUiH est à adapter entre ville-centre et bourgs, de manière différenciée, mais aussi partagée, à la fois :

- quantitativement (rythme, répartition des besoins, phasage des opérations),
- qualitativement (publics visés, diversité des produits, impact sur le bâti ancien).

La maîtrise du foncier et de l'immobilier est un véritable défi dans un territoire organisé quasi-exclusivement par le privé. Continue-t-on à laisser le territoire se développer au service de quelques intérêts ?

→ **La banalisation lente mais progressive d'un territoire à forte valeur patrimoniale et historique**

Les paysages perçus du Grand Pontarlier sont largement tournés vers la plaine de l'Arlier, qui concentre les plus fortes sensibilités (covisibilités entre les bourg/ville et espaces ouverts depuis les axes de desserte). Ils sont remarquables également à ses portes d'entrée dont le point de passage de La Cluse-et-Mijoux.

Depuis une vingtaine d'années, la pression foncière a généré des évolutions importantes dans le grand paysage :

- des conurbations se sont créées entre Doubs, Pontarlier et La Cluse-et-Mijoux, entre Houtaud et Dommartin,
- des franges commerciales sont sorties de terre, reflétant presque à elles seules la vitrine du territoire et marquant des transitions fortes entre les différents espaces.

A l'échelle des bourgs et de la ville eux-mêmes, la forte pression foncière et immobilière génère une densification de plus en plus forte, à la fois par la production de formes urbaines denses (petits collectifs) ou à forte emprise au sol (maisons individuelles sur de petites parcelles), la banalisation des formes architecturales, la spéculation systématique des vieux corps de fermes ou encore des tailles de parcelle de plus en plus restreintes.

Cette densification est certes favorable pour limiter les emprises sur le foncier agricole, ici à forte valeur ajoutée, mais cette pression urbaine accélère la disparition du patrimoine bâti ancien et perturbe les équilibres paysagers (montée progressive de l'urbanisation sur les versants ou coteaux par exemple).

La mutation des paysages risque de banaliser encore davantage le territoire, ce qui ressort déjà au travers des perceptions d'un territoire « terrain de jeu des supermarchés et autres commerces » et de la forte présence des routes et du béton. Ces espaces et zones vieilliront aussi tous en même temps et feront contraste avec les vitrines de la RN57 les plus récentes.

Bien au-delà, **ce sont les marques distinctives qui risquent de disparaître de manière irréversible** et l'identité patrimoniale et rurale typique du Haut-Doubs (bâti remarquable, espaces publics, patrimoine vernaculaire). Les éléments repères forts risquent quant à eux d'être noyés dans un paysage informe.

Un territoire durable qui a les capacités de faire autrement

- **Foncier** : les collectivités du Grand Pontarlier ont la responsabilité et les moyens de cadrer la maîtrise du foncier sur le long terme et freiner la spéculation du foncier. Au-delà d'un juste calibrage des besoins, **le renouvellement urbain va devenir la norme d'ici dix à quinze ans**. Dans la ville comme dans les bourgs, l'occasion est donc donnée de se ressaisir de morceaux de ville ou de quartiers, vieillissants et donc moins attractifs, et plus ponctuellement de faciliter la densification par la maison individuelle (bimby)³.

Les centralités, les quartiers d'habitat et les zones commerciales, organisés en mono-zones sont particulièrement concernés. De nouvelles formes urbaines et de nouvelles façons de faire la ville sont à imaginer en agissant à la fois sur l'optimisation du foncier bâti, sur le partage des fonctions, et sur la qualité-fonctionnalité des fronts urbains, espaces publics, parkings et voiries ;

- **Mobilité** : cette question est au cœur des préoccupations d'un développement plus durable des territoires. Les solutions de mobilité évoluent vite, même si les pratiques le sont moins... De nombreux efforts sont à porter pour repenser des liaisons intercommunales particulièrement en modes doux (cycles et piétons), réguler les flux tous motifs confondus, proposer une offre alternative aux déplacements autosolistes ou encore réfléchir à la hiérarchisation/requalification de la trame viaire ;
- **Transition énergétique** : le territoire s'est d'ores et déjà engagé dans plusieurs démarches en faveur de la transition énergétique à toutes les échelles (PCAET du Pays du Haut-Doubs, Pol'En et Agenda de la ville de Pontarlier, Ddmarche de la CCGP). La poursuite d'une politique encore plus volontariste en termes d'exigence énergétique (performance énergétique des bâtis, notamment dans les zones commerciales et industrielles) et de gestion durable des ressources (dispositifs de production d'énergie renouvelable, valorisation des matériaux renouvelables tels que le bois, présent en abondance et en qualité, sur le secteur, pour la construction ou l'énergie,...) permettra de réduire la dépendance du territoire aux énergies fossiles ;
- **Politique de l'habitat** : le territoire et la ville centre doivent maintenir leurs habitants, leur permettre de travailler et d'habiter sur place et ainsi limiter leur installation sur une commune plus éloignée générant des déplacements quotidiens. C'est une préoccupation forte, cela doit devenir une priorité pour les collectivités soucieuses d'inverser cette tendance. Cela passe par **l'organisation des conditions de création d'une filière de logements plus abordables financièrement, tant en locatif, qu'en accession, pour les ménages locaux**. Par ailleurs, **la modernisation du parc ancien tant public et privé, le traitement de friches ou délaissés**, constituent également un chantier à mener dans un souci de valorisation urbaine, patrimoniale et de qualité d'habitat. Ces priorités vont permettre d'assurer un meilleur équilibre territorial, par l'adaptation locale des réponses apportées aux évolutions des besoins de la population. C'est pourquoi, elles doivent aussi être réfléchies, au-delà du périmètre du Grand Pontarlier ;
- **Nouvelle qualité de vie** : puisque le territoire se revendique une ville à la montagne, la qualité des espaces doit accompagner la densification et le renouvellement urbain en innovant, proposant un modèle original et non « copier-coller ». L'urbanisation des vingt dernières années a créé une mosaïque de développements peu lisibles et connectés les uns aux autres.

Le territoire, notamment l'agglomération de Doubs-Pontarlier possède des atouts forts, paysagers, patrimoniaux, de trame verte et bleue qu'il faut pouvoir irriguer et connecter ensemble, via les formes urbaines, les espaces de respiration, les espaces publics et de nouveaux lieux d'attrait ;

- **Destination touristique et de loisirs** : le territoire dispose de nombreux atouts pour valoriser encore davantage et contribuer à la destination Haut-Doubs : son accessibilité, ses atouts naturels et patrimoniaux (bassin du Drugeon, vallée du Doubs, ...), culturels remarquables (château de Joux, grand taureau, cœur historique), ses équipements de pleine nature et loisirs (massifs verts et blancs, aérodrome) et sa gastronomie de terroir. L'offre à l'échelle du nouvel office de pôle du Haut-Doubs doit pouvoir viser différents créneaux, tous complémentaires, tels que le tourisme urbain et culturel, de pleine nature, l'agri tourisme (gîtes, chambres d'hôtes, camping à la ferme, ferme auberge) ou encore le tourisme d'affaires (congrès, séminaire).

³ Bimby : démarche nationale visant à densifier des tissus pavillonnaires déjà existants