

ECLAIRAGES SUR LES ZONES A BATIR DESTINEES A L'HABITAT

SERVICE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DELEMONT, JUILLET 2009

Impressum

Eclairages sur les zones à bâtir destinées à l'habitat

Editeur :

Service de l'aménagement du territoire (SAT)

Rue des Moulins 2

CH-2800 Delémont

Tél : +41 32 420 53 10

Fax : +41 32 420 53 11

secr.sat@jura.ch

www.jura.ch/sat

Réalisation :

Alain Beuret

Esther Cot Artigas

Dominique Nusbaumer

Données de base sur les zones à bâtir :

Système d'information du territoire (SIT)

Données des communes jurassiennes

Graphiques et illustrations : © SAT, 2009

La reproduction des textes, graphiques et illustrations est autorisée moyennant la mention de la source.

TABLE DES MATIERES

1	INTRODUCTION.....	1
1.1	PROBLEMATIQUE GENERALE.....	1
1.2	CADRE DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL	2
1.2.1	<i>Un développement de l'urbanisation orienté vers l'intérieur du tissu bâti.....</i>	<i>2</i>
1.2.2	<i>Une localisation coordonnée avec l'offre en transports publics.....</i>	<i>3</i>
1.3	EVOLUTION DE LA POPULATION ET DEMANDE EN LOGEMENTS	3
1.3.1	<i>Réhabilitation de l'habitat ancien.....</i>	<i>4</i>
1.4	EXIGENCES DE LA CONFEDERATION.....	4
2	ETAT DES LIEUX.....	5
2.1	UTILISATION DU SOL DANS LE CANTON DU JURA.....	5
2.1.1	<i>Surfaces d'habitat et d'infrastructures par habitant</i>	<i>5</i>
2.1.2	<i>Surface en zones à bâtir par habitant.....</i>	<i>6</i>
2.1.3	<i>Evolution des réserves de terrains libres entre 1993 et 2008</i>	<i>6</i>
2.2	EVOLUTION DE LA DEMANDE	6
2.2.1	<i>Diminution de la taille des ménages.....</i>	<i>6</i>
2.2.2	<i>Augmentation de la surface d'habitation par personne</i>	<i>7</i>
2.2.3	<i>Augmentation de la proportion de propriétaires</i>	<i>8</i>
2.2.4	<i>Vieillessement de la population</i>	<i>8</i>
2.3	CAPACITE DES RESERVES DE TERRAINS LIBRES EN ZONES A BATIR	9
2.3.1	<i>Scénarios.....</i>	<i>9</i>
2.3.2	<i>Potentiel des réserves en fonction des scénarios formulés</i>	<i>10</i>
2.4	SITUATION A L'ECHELON DES MICROREGIONS	10
2.4.1	<i>Définition de la microrégion.....</i>	<i>10</i>
2.4.2	<i>Evolution de la population par microrégion</i>	<i>11</i>
2.4.3	<i>Taux de logements vacants par microrégion.....</i>	<i>11</i>
2.4.4	<i>Surface en zones à bâtir CMH par habitant et par microrégion</i>	<i>12</i>
3	TYOLOGIE DE L'OFFRE.....	15
3.1	CRITERES.....	15
3.2	BILAN DE L'OFFRE	15

3.2.1	<i>Occupation des terrains</i>	15
3.2.2	<i>Degré d'équipement</i>	17
3.2.3	<i>Propriété foncière</i>	17
3.2.4	<i>Disponibilité effective</i>	18
3.2.5	<i>Qualité de la desserte par les transports publics</i>	18
3.2.6	<i>Densité (degré d'utilisation du sol)</i>	20
3.2.7	<i>Affectation du sol</i>	22
4	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES	23
4.2	REDUCTION DES ZONES A BATIR DESTINEES A L'HABITAT DANS LES TERRITOIRES OU ELLES SONT MANIFESTEMENT SURDIMENSIONNEES	24
4.3	PLANIFICATION INTERCOMMUNALE.....	24
4.4	PROMOTION DES TERRAINS A BATIR EN MAINS PRIVEES	24
4.5	LUTTE CONTRE LA THESAUROSATION DE TERRAINS.....	27
4.6	UTILISATION DES RESERVES A L'INTERIEUR DU TISSU BATI	28
4.7	DENSIFICATION DES SECTEURS PROCHES DES TRANSPORTS PUBLICS.....	28
4.8	MONITEUR DU TERRITOIRE	30
4.9	PROMOTION DE LA REHABILITATION DE L'HABITAT DANS LES CENTRES ANCIENS.....	30
4.10	DEVELOPPEMENT DE NOUVELLES ZONES SEULEMENT LA OU BONNE DESSERTTE TP.....	31
4.11	RELOCALISER LES ZONES A BATIR PLUTOT QUE DE LES ETENDRE	31
	BIBLIOGRAPHIE	32
	ANNEXES PAR MICROREGIONS	

1 INTRODUCTION

Les zones à bâtir destinées à l'habitat constituent un enjeu central en matière d'aménagement du territoire. De nombreuses communes souhaitent en effet étendre leurs zones à bâtir dans le but d'attirer toujours plus de nouveaux habitants. Or, un développement durable de notre territoire passe par une utilisation judicieuse et mesurée du sol, qui demeure un bien limité et convoité pour de multiples usages. L'équilibre de notre milieu bâti passe par une planification raisonnée qui tient compte d'intérêts parfois divergents : la préservation de notre qualité de vie implique nécessairement de préserver nos paysages, notre environnement et notre agriculture d'une urbanisation hasardeuse qui serait seulement basée sur l'intérêt individuel.

Le développement du canton passe, entre autres, par un accroissement de la population. Il s'engage en ce sens, notamment dans la région bâloise, en mettant en avant ses atouts, notamment la qualité de la vie et la proximité des centres urbains. La mise en place récente d'un enseignement bilingue vise également à faciliter l'établissement de familles germanophones dans le Jura.

Pour attirer de nouveaux habitants, le Canton doit offrir des prestations immobilières de qualité là où s'oriente la demande. En termes de zones à bâtir pour l'habitat, cela passe par une localisation adéquate de terrains, bien desservis par les transports publics, à proximité des emplois et des services à la population.

Les milieux politiques et la société doivent présenter des solutions créatives lorsqu'il s'agit d'utilisation du sol. La présente étude et les recommandations qui suivent ont pour but de faire le point sur les réserves en zones à bâtir pour l'habitat et de tracer des voies pour un développement mesuré et rationnel de l'urbanisation. Il s'agit avant tout de rendre les communes attentives et de les soutenir efficacement dans leurs démarches de planification.

Actuellement, l'offre est inégale sur l'ensemble du canton. Une analyse à l'échelon régional met en évidence ces différences. Dans certaines régions, l'offre est nettement surdimensionnée, alors que la demande s'oriente plutôt vers les régions où les réserves sont les plus faibles.

1.1 Problématique générale

Les zones à bâtir destinées à l'habitat sont au cœur des débats en matière d'aménagement du territoire. De nombreuses communes souhaiteraient étendre ces surfaces pour pouvoir proposer des terrains, principalement pour la maison individuelle, afin d'accueillir de nouveaux habitants. Même si l'intention est compréhensible, la réalité est bien plus complexe et les conséquences de l'extension des zones à bâtir sur notre territoire sont très importantes, non seulement en matière d'utilisation du sol mais aussi de coûts liés à l'équipement et aux transports.

Dans le Canton du Jura, au 1^{er} janvier 2009, la surface totale des réserves en zones à bâtir destinées à l'habitat s'élevait à :

- a. 71.55 ha dans les zones centre (C) ;
- b. 81.72 ha dans les zones mixtes (M) ;
- c. 248.26 ha dans les zones d'habitation (H).

Soit au total près de 401.53 ha ou 4'015'300 m², ce qui équivaut à la surface couverte par 615 terrains de football ! Ces réserves importantes permettent certainement de répondre à la demande pour les 20 prochaines années. Cependant, un certain nombre de ces zones à bâtir ont été planifiées dans des secteurs trop éloignés des centres et mal desservis par les transports publics. Aujourd'hui, ils ne

répondent souvent pas à la demande et trouvent par conséquent, difficilement preneur même à des prix très bas. De ce fait, ils ne se construisent pas et brouillent l'image réelle des surfaces de réserve.

Une étude semblable sur les zones d'activités, intitulée *Eclairages sur l'implantation des entreprises et les zones d'activités*, a été menée en 2007¹. La présente étude se concentre sur les zones à bâtir destinées à l'habitat. Elle veut faire le point sur l'état des réserves dans le Canton du Jura et tenter de répondre à deux questions en particulier :

- d. Les zones à bâtir destinées à l'habitat sont-elles correctement dimensionnées ?
- e. Les zones à bâtir destinées à l'habitat sont-elles situées au bon endroit ?

1.2 Cadre du plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal a été approuvé le 30 novembre 2004 par le Gouvernement, le 30 novembre 2005 par le Parlement et le 28 septembre 2007 par le Conseil fédéral. Les principes d'aménagement et les mandats de planification qu'il contient lient les autorités cantonales et communales².

1.2.1 Un développement de l'urbanisation orienté vers l'intérieur du tissu bâti

Créer des conditions attractives et variées pour le logement apparaît comme un des objectifs principaux du plan directeur cantonal³. Celui-ci souligne que dans ses *Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse* ainsi que dans sa *Stratégie 2002 pour le développement durable*, la Confédération souhaite que le développement de l'urbanisation, et plus particulièrement la création de nouveaux logements, soient désormais clairement orientés vers l'intérieur des zones à bâtir existantes. Les anciennes fermes, les bâtiments industriels ou artisanaux et les immeubles anciens représentent un réel potentiel pour la création de nouveaux logements. Les terrains libres de constructions situés à l'intérieur des zones à bâtir légalisées (zones centre, mixtes et d'habitation) constituent des réserves à valoriser. Ainsi, les besoins futurs en logements devraient être satisfaits en premier lieu dans le tissu déjà largement urbanisé. La preuve que le potentiel que constituent les zones à bâtir légalisées est pleinement exploité devrait être apportée avant d'envisager toute extension.

Selon le principe d'aménagement (PA) 8 de la fiche 1.01 du plan directeur cantonal, relative au développement de l'urbanisation, celui-ci *doit être orienté à l'intérieur des secteurs largement bâtis en encourageant l'utilisation des réserves existantes, la densification, la mixité des zones, la rénovation et la réaffectation des bâtiments existants. Ce développement vers l'intérieur permet de préserver l'identité des localités en maintenant des structures relativement compactes et en évitant un développement de l'urbanisation en tache d'huile*. Le principe d'aménagement 4 de la fiche 1.05 du plan directeur cantonal, relative au dimensionnement des zones à bâtir destinées à l'habitat, précise que *les terrains situés à l'intérieur des zones à bâtir légalisées et qui sont déjà partiellement ou totalement équipés doivent être utilisés, dans la mesure du possible, en priorité avant d'envisager de nouvelles extensions*.

¹ Les résultats de cette étude sont disponibles sous : <http://www.jura.ch/sat>, rubrique « Zones d'activités ».

² Le plan directeur peut être consulté sur le site : <http://www.jura.ch/plan-directeur>.

³ Arrêté du Parlement du 22 mai 2002 fixant les principes directeurs et les objectifs d'aménagement du territoire applicables à la révision du plan directeur cantonal, art. 3, al. 2, ch. 9.

1.2.2 Une localisation coordonnée avec l'offre en transports publics

Un autre objectif majeur du plan directeur cantonal est de *favoriser le transfert progressif des transports individuels motorisés aux transports collectifs*⁴. Pour y parvenir, le développement de l'urbanisation doit s'effectuer dans les secteurs offrant une desserte par les transports publics de qualité. Ainsi, *l'urbanisation est renforcée sur les axes et les centres offrant la meilleure accessibilité, en particulier par les transports publics* (fiche 1.01, PA 3) et *les terrains situés à proximité des arrêts de transports publics sont densifiés* (fiche 1.05, PA 6).

Par ailleurs, la localisation des terrains actuellement disponibles ne correspond pas forcément aux attentes de la population. Dans certaines communes, des terrains à bâtir vendus à des prix particulièrement bas ne trouvent pas preneur depuis de nombreuses années. L'offre n'est pas toujours adaptée à la demande. Les autorités communales surestiment parfois le dimensionnement de leurs zones à bâtir et sous-estiment les charges financières à long terme liées à leur équipement (amortissement des réseaux routiers en 50 ans par exemple, conformément à l'article 17 du décret concernant l'administration financière des communes).

1.3 Evolution de la population et demande en logements

Selon les dispositions du droit fédéral, les plans d'affectation doivent répondre aux besoins prévisibles de la population pour les 15 ans à venir. L'Office fédéral de la statistique (OFS) a établi, sur la base du dernier recensement fédéral, des scénarios de l'évolution démographique des cantons. Ces derniers ont été actualisés en 2008⁵. Pour le Canton du Jura, le scénario tendance prévoit une population résidante permanente d'environ 70'600 habitants en 2020, 71'200 habitants en 2030, pour 69'805 aujourd'hui, soit une très légère augmentation de la population de l'ordre de 1'395 habitants ou 2 % en 20 ans, ce qui correspond à environ 0.1 % de croissance démographique en moyenne annuelle. Au-delà de 2030, la population devrait diminuer, en raison du vieillissement de la population et de la baisse de la natalité.

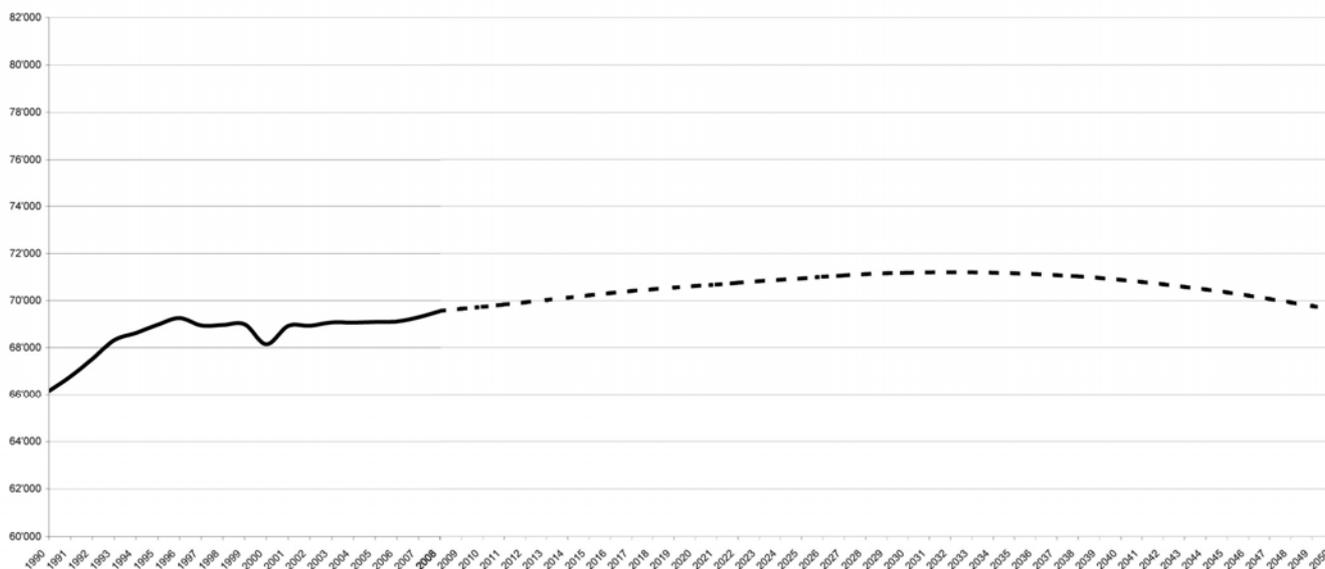


Figure 1 – Evolution de la population jurassienne 1990–2050

Source des données : OFS, scénario moyen AR-00-2005/08

Graphique : SAT

⁴ Arrêté du Parlement du 22 mai 2002 fixant les principes directeurs et les objectifs d'aménagement du territoire applicables à la révision du plan directeur cantonal, art. 3, al. 2, ch. 4.

⁵ Bilan de la population résidante permanente du Canton du Jura selon le scénario AR-00-2005/08, OFS, 2008.

1.3.1 Réhabilitation de l'habitat ancien

Une grande partie de la demande future en logements devrait pouvoir être satisfaite dans le cadre du programme d'encouragement à la réhabilitation de l'habitat ancien⁶. Son objectif est d'aider à la réhabilitation des bâtiments d'habitation situés dans les centres anciens de nos villes et villages (périmètre ISOS⁷), comme alternative à l'extension de l'urbanisation, dans le but d'un développement durable de notre territoire. Plus concrètement, il s'agit d'octroyer une aide financière pour des avant-projets globaux chiffrés de réhabilitation.

Une étude d'expert menée à ce sujet en 2007⁸ estime le potentiel de nouveaux logements pouvant être réalisés dans les bâtiments existants des zones centre (C) entre 1'300 et 1'800 unités, ce qui permettrait d'accueillir approximativement entre 2'600 et 3'600 personnes, en tenant compte d'une taille moyenne des ménages de deux personnes.

Un projet-pilote est actuellement mené dans les communes de Porrentruy et de Fontenais, financé par le Canton et les communes concernées. Celui-ci bénéficie également du soutien de la Confédération, au titre de projet-modèle pour un développement durable du milieu bâti⁹. L'objectif à terme est de le généraliser à l'ensemble du territoire cantonal.

1.4 Exigences de la Confédération

L'aménagement du territoire vise une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 75, al. 1 Cst¹⁰). La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leur tâche, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie (art. 1, al. 1 LAT¹¹).

Selon le rapport fédéral sur le développement territorial¹², un principe de base de l'aménagement du territoire en Suisse est une utilisation parcimonieuse du sol, identifié comme une ressource rare et non renouvelable. [...] Ce principe n'a pas été assez respecté par le passé. [...] Le principe d'une utilisation parcimonieuse du sol pour l'urbanisation doit plus que jamais être appliqué à l'avenir.

Le rapport d'examen du plan directeur cantonal¹³ conclut pour le Canton du Jura que le Canton est invité à poursuivre ses efforts visant à garantir un dimensionnement correct des zones à bâtir destinées à l'habitat et aux activités économiques, et à réduire l'emprise sur les terres agricoles.

⁶ Davantage d'informations sous : <http://www.jura.ch/sat>, rubrique « Habiter le centre ancien » et à la fiche 1.11 du plan directeur cantonal.

⁷ Inventaire des sites et monuments à protéger en Suisse.

⁸ *Structure et potentiel du parc immobilier et de logements dans les zones centre du Canton du Jura*, Homung, 2007.

⁹ Davantage d'informations sous : <http://www.aren.admin.ch/themen/raumplanung/00236/03046/index.html?lang=fr>.

¹⁰ RS 101 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999.

¹¹ RS 700 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979.

¹² *Rapport 2005 sur le développement territorial*, ARE et DETEC.

¹³ *Plan directeur du Canton du Jura, Remaniement, Rapport d'examen*, ARE, 2007.

2 ETAT DES LIEUX

2.1 Utilisation du sol dans le Canton du Jura

2.1.1 Surfaces d'habitat et d'infrastructures par habitant

Le Canton du Jura est le canton suisse qui utilise les plus grandes surfaces d'habitat et d'infrastructures (SHI) par habitant. Cette surface a augmenté de manière considérable depuis la mise en place de la statistique Suisse dans les années 1980. Pour le Jura, elle est passée de 627.7 m²/habitant (moyenne CH : 381.8) lors du relevé 1982, à 732.5 en 1994 (moyenne CH : 396.8) et à 827.0 en 2005 (moyenne CH pas encore disponible), soit une augmentation de 32 % en 23 ans. Ceci peut s'expliquer en partie par la dispersion des activités sur un territoire avec une faible densité d'urbanisation ainsi que par l'augmentation des surfaces de transport (de 232 ha entre 1994 et 2005), notamment due à la construction de l'autoroute A16.

Si l'on examine plus en détail la surface occupée par les aires d'habitation, l'augmentation se monte à 202 ha sur 11 années (1'568 ha en 2005 contre 1'366 ha en 1994), soit une moyenne de 18.4 ha par an ou environ 500 m² par jour. Les trois quarts de cette augmentation (149 ha) sont absorbés par les terrains attenants aux maisons individuelles. Durant la même période, la population jurassienne a crû de 393 habitants (69'091 habitants en 2005 contre 68'698 en 1994), soit une moyenne de 36 habitants par an ou 1 habitant tous les 10 jours. Le ratio entre l'augmentation des aires d'habitation (202 ha) et celle de la population (393 habitants) est de 5'140 m² par nouvel habitant !

	1982	1994	2005
Maisons individuelles et maisons de deux logements	178	210	247
Terrains attenants aux maisons individuelles et maisons de deux logements	790	969	1'116
Maisons alignées et en terrasse	2	3	3
Terrains attenants aux maisons alignées et en terrasse	8	12	16
Immeubles résidentiels	37	40	44
Terrains attenants aux immeubles résidentiels	105	132	142
TOTAL AIRES D'HABITATION	1'120	1'366	1'568

Tableau 1 – Utilisation du sol dans les aires d'habitation [ha]

Source des données : OFS, Statistique suisse de la superficie 2004/09

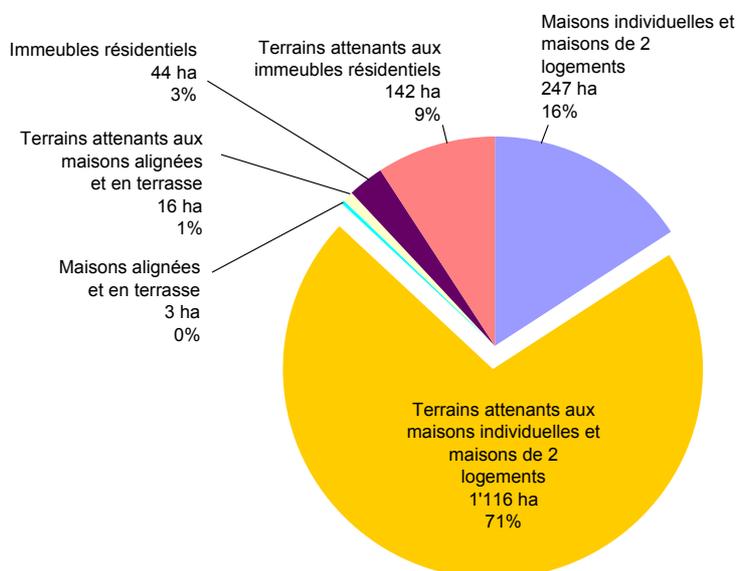


Figure 2 – Répartition des surfaces dans les aires d'habitation
Source des données : OFS, Statistique suisse de la superficie 2004/09

Graphique : SAT

2.1.2 Surface en zones à bâtir par habitant

Le Canton du Jura dispose d'une surface en zones à bâtir par personne nettement supérieure à la moyenne suisse. Selon la première statistique suisse des zones à bâtir¹⁴, une personne utilisait en 2007 en moyenne 336 m² de zones à bâtir en Suisse. Dans le Jura, ce chiffre est nettement plus élevé et atteint 593 m². Seul le Valais dispose d'encore plus de surface de zones à bâtir par habitant (671 m²).

2.1.3 Evolution des réserves de terrains libres entre 1993 et 2008

Si l'on considère la statistique des terrains libres de construction tenue par le Service de l'aménagement du territoire (SAT) durant la période 1993–2009, l'évolution des réserves de terrains dans les zones CMH a subi une évolution contrastée. Jusqu'en l'an 2000, la consommation a été négative : les réserves ont crû de près de 71.49 ha, soit 10.21 ha d'augmentation annuelle en moyenne ! Depuis cette date, la tendance s'est inversée, en lien avec l'application du nouveau plan directeur cantonal, et les réserves ont diminué pour atteindre leur niveau d'il y a 15 ans. Ceci correspond à une « consommation » annuelle moyenne de 9.45 ha¹⁵, presque exclusivement en zones d'habitation (H), les réserves dans les zones centre (C) et mixtes (M) étant relativement stables.

	1993	2000	2009
C – Zones centre	58.28	74.59	71.55
M – Zones mixtes	76.46	76.92	81.72
H – Zones d'habitation	280.35	335.07	248.26
TOTAL DES RESERVES DANS LES ZONES CMH	415.09	486.58	401.53

Tableau 2 – Evolution des réserves de terrains libres entre 1993 et 2008 [ha]

Source : SAT

2.2 **Evolution de la demande**

2.2.1 Diminution de la taille des ménages

La taille moyenne des ménages est en constante diminution dans le Jura comme dans le reste de la Suisse. Ceci est dû à la baisse de la natalité, au vieillissement de la population ainsi qu'à l'augmentation du nombre de familles monoparentales et de personnes vivant seules.

En 1980, un ménage jurassien comptait encore 2.87 personnes en moyenne (CH : 2.5). Il n'en comptait plus que 2.60 en 1990 (CH : 2.3) et 2.48 en 2000 (CH : 2.2). Il a été tenu compte de la poursuite de cette tendance, en l'occurrence d'une taille moyenne de deux personnes par ménage, dans le cadre des scénarios concernant la capacité des réserves (voir point 2.3.1).

¹⁴ *Statistique suisse des zones à bâtir 2007*, Office fédéral du développement territorial (ARE).

¹⁵ Le terme consommation est mis entre guillemets car il ne correspond pas exactement aux constructions. Les changements d'affectation (par exemple de zones mixtes à zones d'activités) ou la réalisation d'équipements publics sont également comptabilisés et influencent la statistique.

Evolution de la taille moyenne des ménages 1980-2000

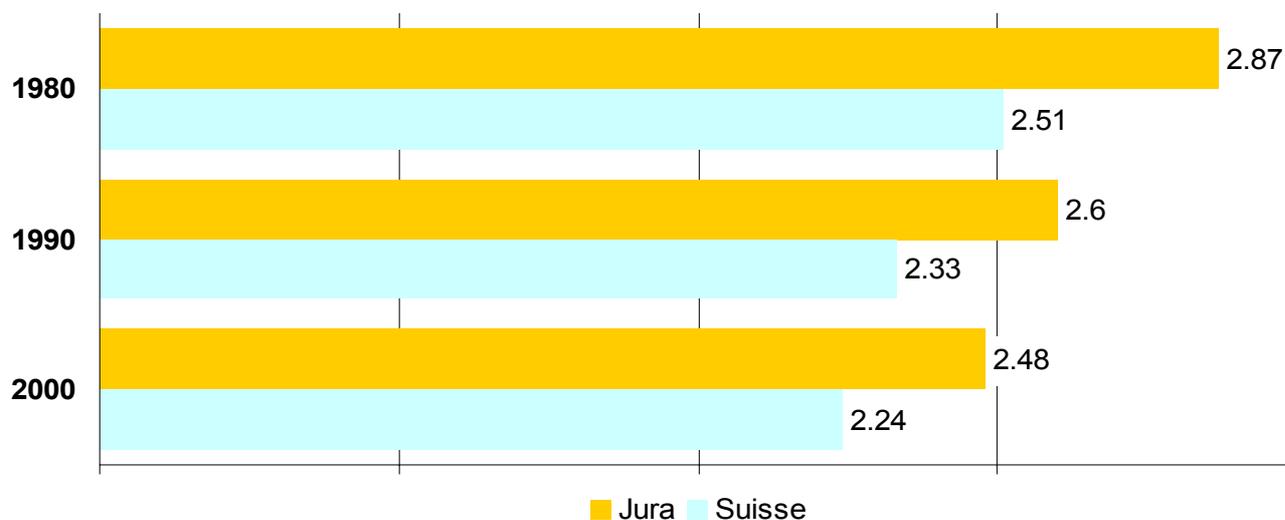


Figure 3 – Evolution de la taille moyenne des ménages 1980-2000
Source : FISTAT (JU) et OFS (CH)

2.2.2 Augmentation de la surface d'habitation par personne

La surface d'habitation par personne est en constante augmentation en Suisse. En 2000, chaque habitant disposait en moyenne de 44 m² de surface d'habitation, contre 39 m² en 1990. L'augmentation est de plus d'un dixième. Les ménages de propriétaires disposent de plus de surfaces d'habitation par personne que les ménages de locataires. Les premiers ont en moyenne 50 m² par tête, les seconds « seulement » 39 m².

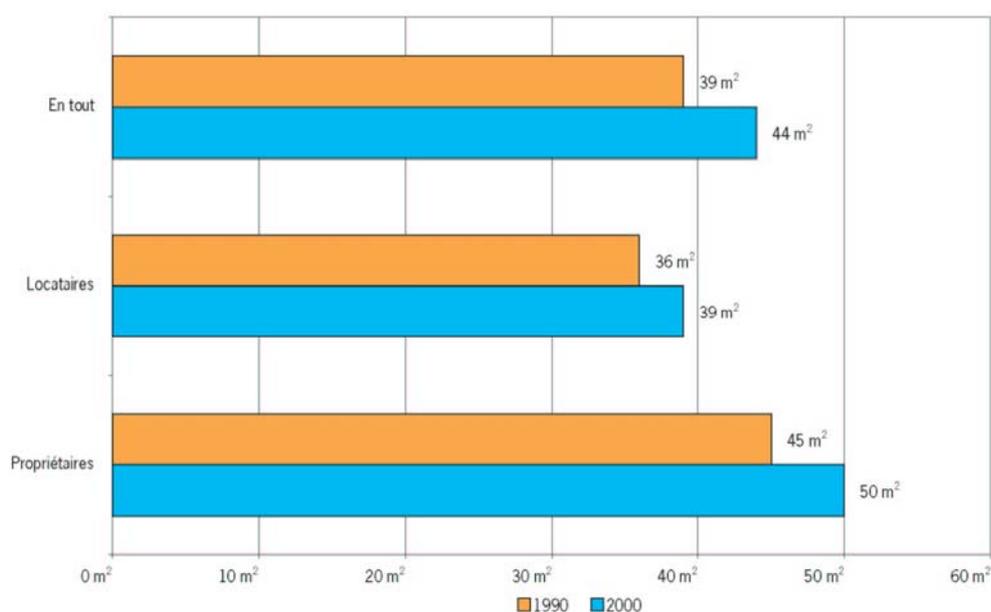


Figure 4 – Evolution de la surface d'habitation moyenne par personne de 1990 à 2000
Source : Recensements fédéraux de la population, OFS

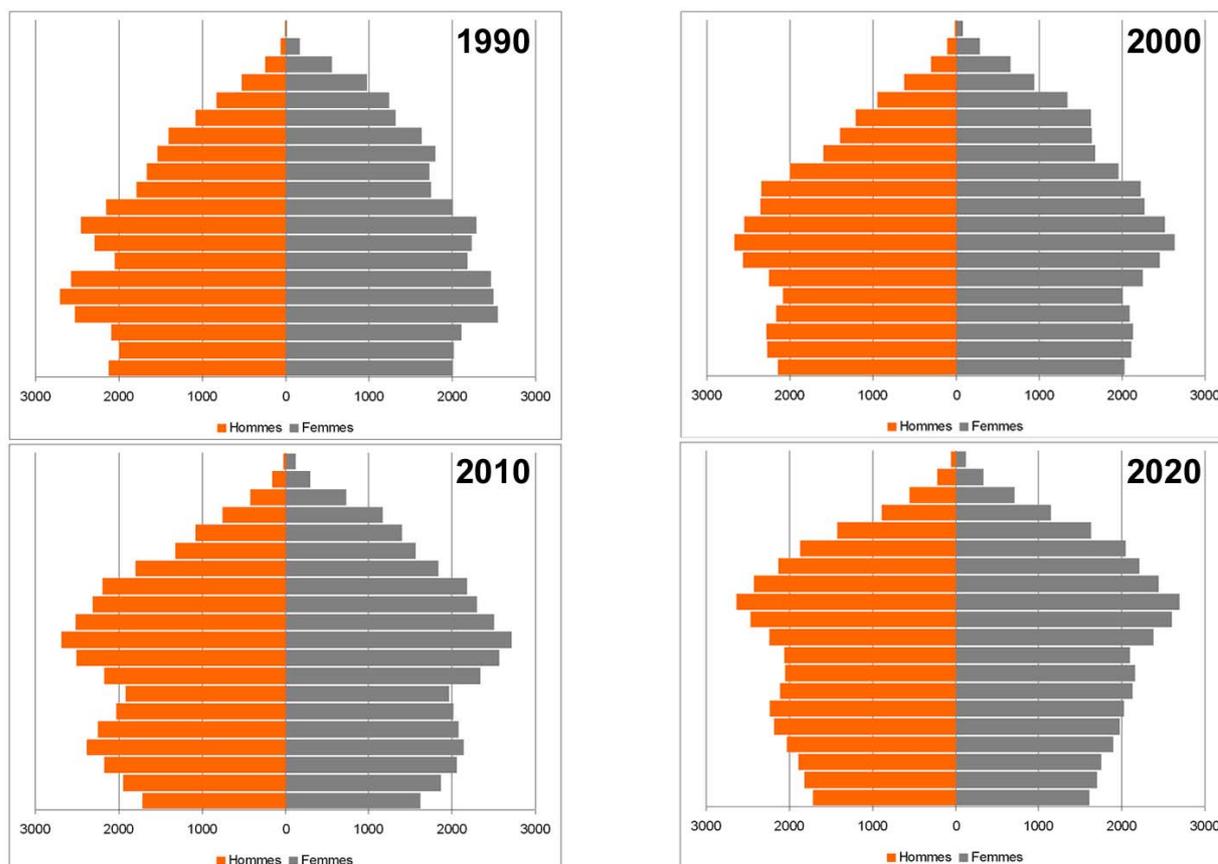
2.2.3 Augmentation de la proportion de propriétaires

Dans le Canton du Jura, la proportion de propriétaires est nettement plus élevée qu'ailleurs en Suisse. De plus, cette proportion est en augmentation. Ainsi en 2000, 51.5 % des logements jurassiens (CH : 34.6 %) étaient occupés par leurs propriétaires, contre 49.8 % en 1990 (CH : 31.3 %). Ceci peut s'expliquer en partie par une forte proportion de logements vacants et par le prix avantageux des terrains à bâtir, ces deux conditions favorisant l'accès à la propriété.

2.2.4 Vieillesse de la population

Actuellement, 17.6 % de la population jurassienne a plus de 65 ans. Selon les prévisions de l'OFS¹⁶, cette proportion va très nettement augmenter à 21.7 % en 2020 et à 26.3 % en 2030. A plus long terme, elle pourrait même atteindre près de 30 % (29.1 % en 2040 et 29.7 % en 2050).

Cette forte augmentation de la proportion de personnes âgées a des conséquences importantes sur la demande en logement. Aujourd'hui, l'essentiel de la demande est orientée vers les terrains libres dans les zones d'habitation destinées à l'habitat individuel. Les personnes âgées, vivant très majoritairement en couple ou seules, ont davantage besoin de logements adaptés, de plus petites tailles, proches des services et des transports publics. Dès lors, il ne fait pas de doute que la demande pour l'habitat collectif va augmenter avec le vieillissement de la population, et par conséquent, pour des terrains destinés à l'habitat collectif, particulièrement bien desservis par les transports publics.



¹⁶ Indicateurs démographiques du Canton du Jura selon le scénario AR-00-2005/08, OFS, 2008.

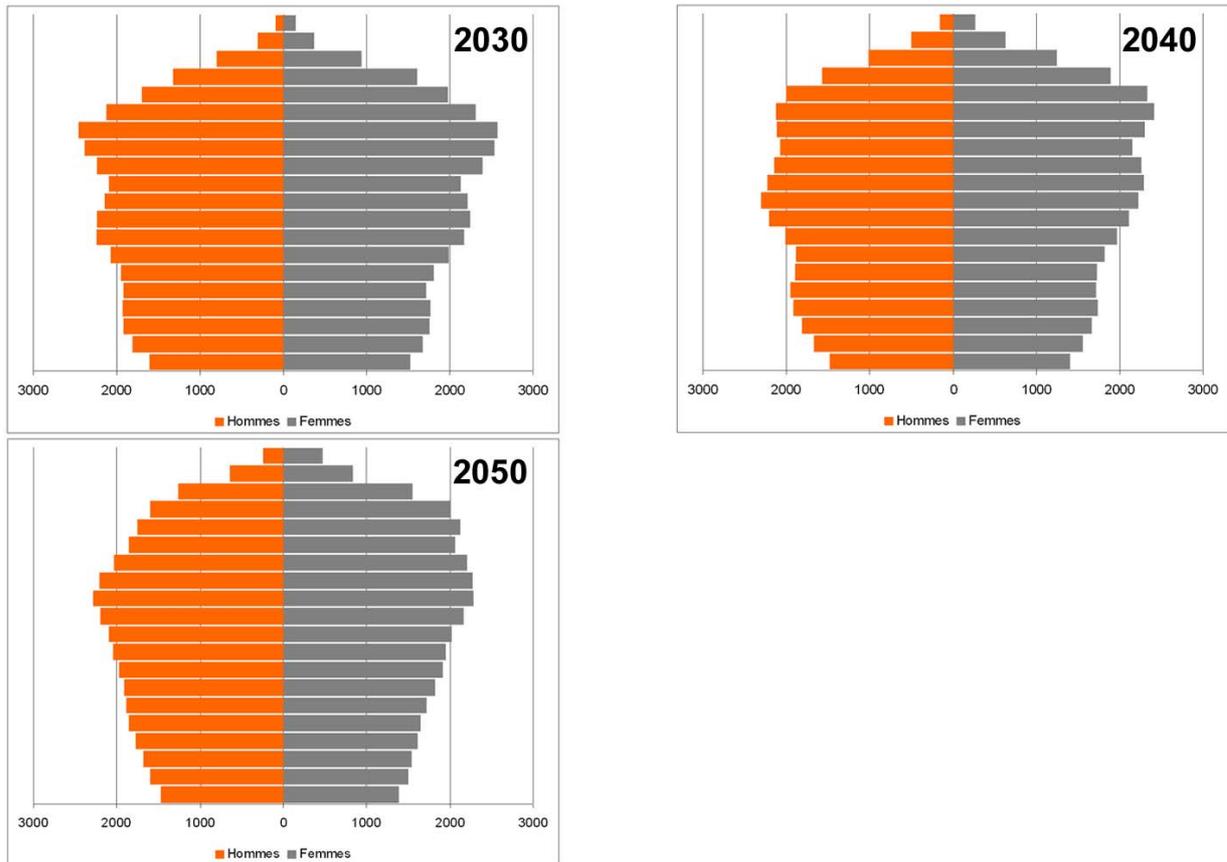


Figure 5 – Vieillesse de la population jurassienne, pyramides des âges 1990-2050

Source des données : OFS, scénario moyen AR-00-2005/08

Pyramides : SAT

2.3 Capacité des réserves de terrains libres en zones à bâtir

2.3.1 Scénarios¹⁷

Pour évaluer la capacité d'accueil des réserves de terrains libres, en terme de logements et de population, on a déterminé deux types de scénarios. Le premier, intitulé « scénario moyen », prend en compte une poursuite de l'urbanisation actuelle, soit relativement dispersée, dans le respect de l'indice d'utilisation du sol minimal fixé à 0.25 dans le plan directeur cantonal pour les nouvelles zones d'habitation. Selon ce premier scénario, le potentiel de nouveaux logements est de 12 unités à l'hectare, ce qui correspond en termes de population à 24 habitants à l'hectare, en considérant une taille moyenne des ménages de deux personnes par ménage.

Le second scénario, intitulé « scénario dense », prend en compte une utilisation plus dense du sol, du fait de la diminution des réserves, de l'augmentation du prix des terrains et du vieillissement de la population engendrant une forte demande pour de l'habitat collectif. Selon ce second scénario, le potentiel de nouveaux logements est de 20 unités à l'hectare, ce qui correspond en termes de population à 40 habitants à l'hectare. Il est à relever que ce chiffre est encore bien loin de ce que certains cantons utilisent dans leurs calculs pour évaluer la capacité des réserves. Ainsi, le Canton de Vaud, par exemple, table dans ses prévisions sur 80 habitants à l'hectare, soit le double.

¹⁷ Davantage d'informations sur les scénarios employés sont disponibles à l'annexe 13.

2.3.2 Potentiel des réserves en fonction des scénarios formulés

Les réserves de terrains libres en zones à bâtir restent encore très importantes et sont, d'un point de vue statistique, largement suffisantes pour absorber l'évolution démographique jusqu'en 2030, que l'on considère les prévisions de l'OFS (+1'400 habitants) ou les objectifs du Gouvernement jurassien (+10'000 habitants). En effet, entre 10'000 et 16'000 nouveaux habitants pourraient y trouver place.

	C Réserves en zones centre	M Réserves en zones mixtes	H Réserves en zones d'habitation	CMH Réserves en zones centre, mixtes et d'habitation
Réserves légalisées en zones à bâtir CMH, total au 1 ^{er} janvier 2009	71.55 ha	81.72 ha	248.26 ha	401.53 ha
Equivalent en logements, scénario moyen, 12 logements/ha	860 log.	980 log.	2'980 log.	4'820 log.
EQUIVALENT EN HABITANTS, SCENARIO MOYEN, 24 HABITANTS/HA	1'720 hab.	1'960 hab.	6'260 hab.	9'640 hab.
Equivalent en logements, scénario dense, 20 logements/ha	1'430 log.	1'630 log.	4'970 log.	8'030 log.
EQUIVALENT EN HABITANTS, SCENARIO DENSE, 40 HABITANTS/HA	2'860 hab.	3'260 hab.	9'940 hab.	16'060 hab.

Tableau 3 – Potentiel des réserves de terrains libres

Source : SAT

En plus de ces réserves importantes, il ne faut pas oublier les réserves intrinsèques (parmi les bâtiments existants). Celles-ci sont évaluées, uniquement pour les bâtiments existants des zones centre (C), entre 1'300 et 1'800 logements, ce qui permettrait d'accueillir approximativement entre 2'600 et 3'600 habitants supplémentaires (cf. point 1.3.1).

2.4 **Situation à l'échelon des microrégions**

2.4.1 Définition de la microrégion

Les statistiques par districts ne permettent pas d'avoir une vision suffisamment différenciée de l'évolution démographique et des réserves de terrains. Les statistiques par communes sont quant à elles trop précises, car le territoire cantonal est divisé en un nombre élevé de communes (83 jusqu'au 31.12.2008, 64 depuis le 01.01.2009), parfois très peu peuplées et par conséquent peu représentatives.

Le découpage du territoire en 11 microrégions de référence normative permet d'avoir un aperçu de la situation représentatif par entités géographiques intermédiaires, entre communes et districts. Ces entités ont été définies à titre provisoire dans le plan directeur cantonal. Chacune d'entre elles dispose d'un centre à vocation microrégionale.

La fiche 1.03 « Planification microrégionale » du plan directeur cantonal veut encourager la collaboration intercommunale et la planification à l'échelon des microrégions. Actuellement, la microrégion Haute-Sorne est juridiquement constituée et élabore un plan directeur régional. Il en va de même pour l'agglomération de Delémont (périmètre restreint à 10 communes).

2.4.2 Evolution de la population par microrégion

L'évolution démographique entre 1993 et 2008 présente des différences extrêmement marquées suivant les microrégions. Alors que l'évolution de la population est positive dans les microrégions Le Noirmont, Saignelégier, Haute-Sorne, Delémont et Val Terbi (en tout +1'904 habitants en 15 ans), les microrégions Porrentruy et Baroche voient quant à elles leur population stable. A l'opposé, sur la même période, les microrégions Haute-Ajoie, Basse-Allaine, Vendline-Coeuvatte et Clos du Doubs souffrent d'une véritable érosion démographique (-714 habitants). Le cas de ces quatre microrégions périphériques est préoccupant.

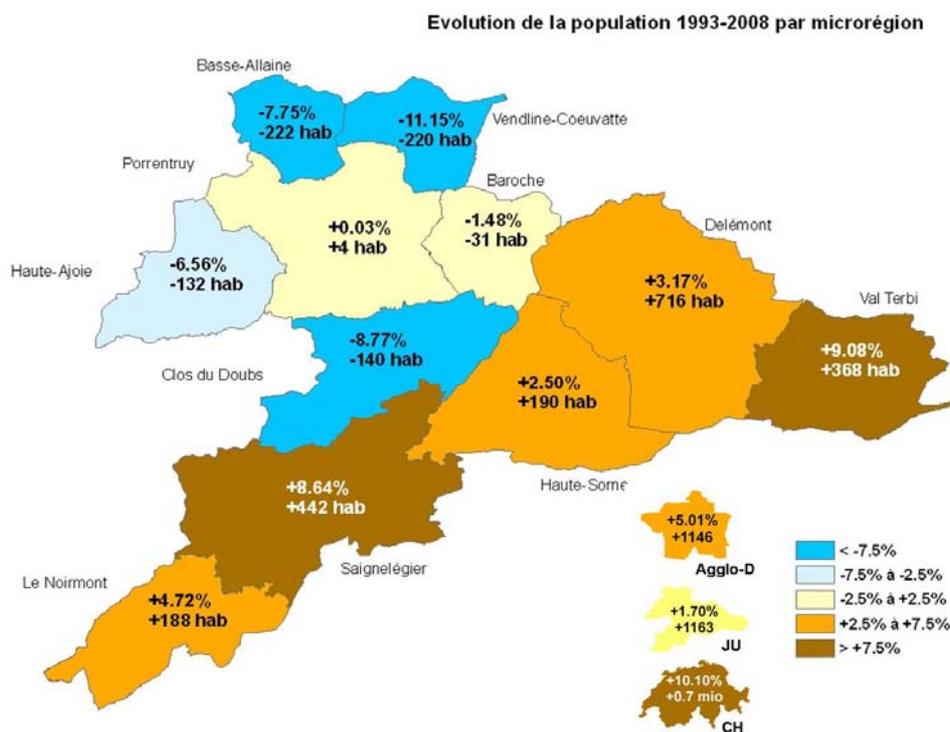


Figure 6 – Evolution de la population résidente permanente entre le 1^{er} janvier 1993 et le 1^{er} janvier 2008, par microrégion
Source : SAT (sur la base des données par communes de la FISTAT)

2.4.3 Taux de logements vacants par microrégion

Au niveau du taux de logements vacants, la répartition sur le territoire se rapproche de celle de l'évolution de la population : les taux de logements vacants les plus bas (en dessous de 1.5 %) sont enregistrés dans les microrégions ayant connu une assez forte croissance démographique ces 15 dernières années (supérieure à 4 %), ainsi que Clos du Doubs et Baroche. Enfin, la microrégion de Vendline-Coeuvatte, ayant connu le plus important déclin démographique, atteint même le record de 5.84 % de logements vides. Il est à relever que les taux de vacance des microrégions Le Noirmont (0.26 %) et Clos du Doubs (0.67 %) sont les plus bas du canton et se situent en-dessous de la moyenne suisse (0.97 %).

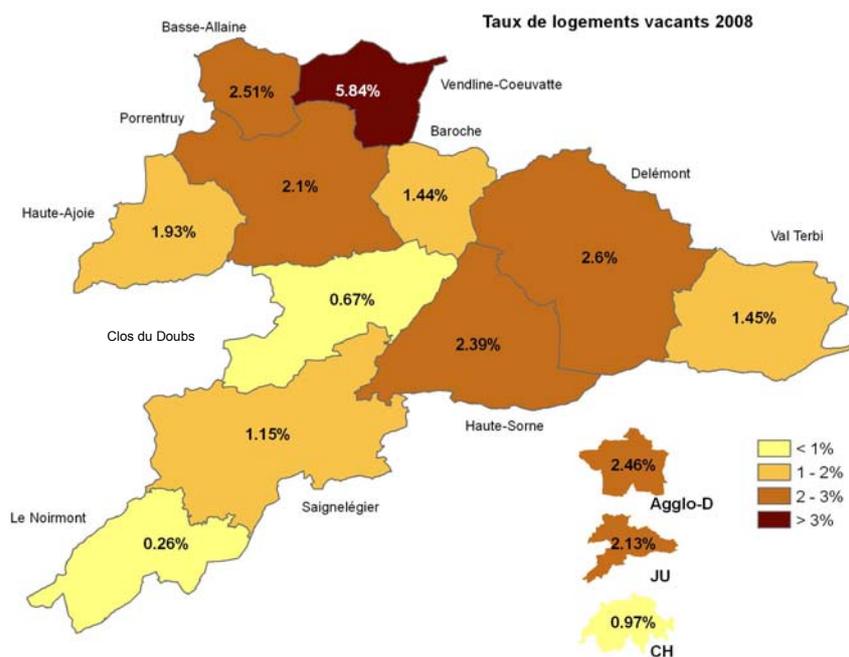


Figure 7 – Taux de logements vacants au 1er juin 2008
 Source : SAT (sur la base des données par communes de la FISTAT)

2.4.4 Surface en zones à bâtir CMH par habitant et par microrégion

Si l'on examine le ratio entre les surfaces de zones à bâtir destinées à l'habitat (zones centre, mixtes et d'habitation, CMH) et la population résidente, le bilan en terme d'utilisation du sol (m²/habitant) est particulièrement mauvais dans les microrégions Haute-Ajoie, Basse-Allaine, Vendline-Coeuvatte ainsi que Baroche. Dans toutes ces microrégions, chaque habitant « occupe » en moyenne 580 m² de surface en zones à bâtir CMH ou davantage, ce qui est considérablement plus que dans toutes les autres microrégions où la moyenne varie de 275 à 410 m² par habitant.

En moyenne, le Jura dispose de 375 m² de zones à bâtir CMH par habitant, soit plus du double de la moyenne suisse qui s'élève à 184 m² par habitant.

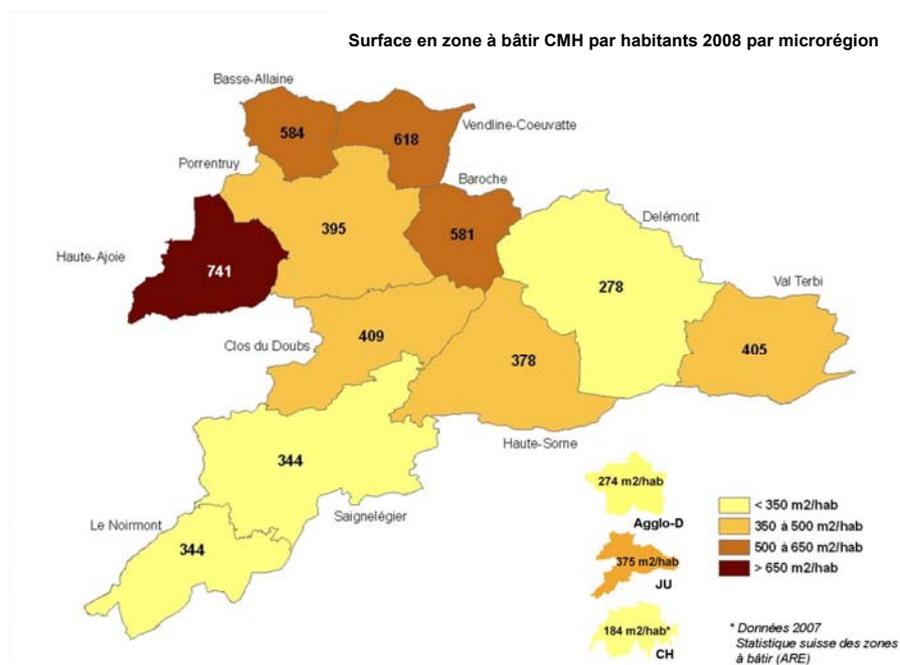


Figure 8 – Surface en zone à bâtir CMH par habitant en 2008, par microrégion
 Source : SAT

Par ailleurs, une représentation croisée entre taux de logements vacants et surface en zones à bâtir CMH par habitant montre clairement la situation extrême des microrégions Baroche, Basse-Allaine, Haute-Ajoie et Vendline-Coeuvatte.

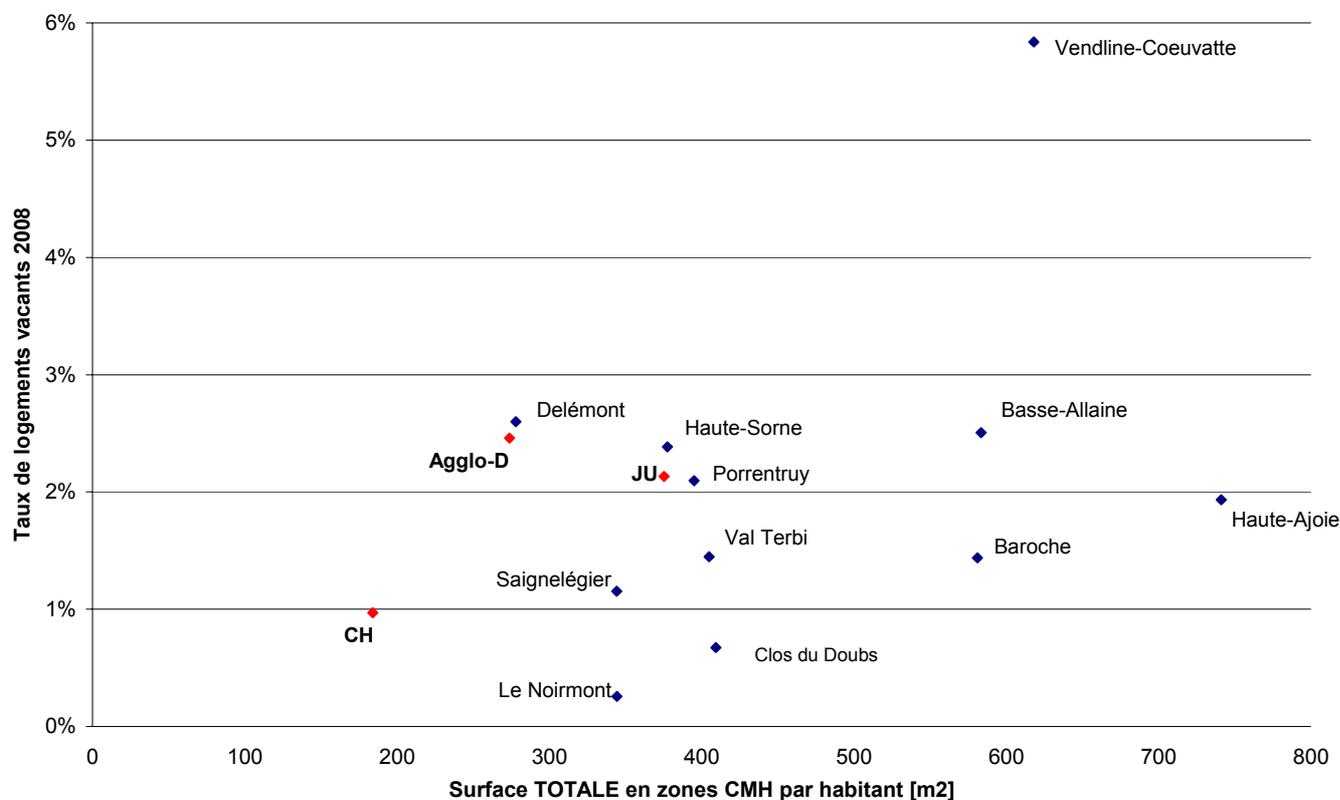


Figure 9 – Rapport entre taux de logements vacants et surface totale en zones à bâtir CMH par habitant en 2008, par microrégion
Source : SAT

Si l'on considère uniquement les réserves de terrains à bâtir, les différences microrégionales sont similaires : les microrégions Haute-Ajoie, Basse-Allaine et Baroche disposent de plus de 100 m² de réserves par habitant en moyenne. Les réserves de terrains à bâtir par habitant sont les plus basses dans les microrégions Delémont et Saignelégier (moins de 50 m² par habitant).

En moyenne, le Jura dispose de 60 m² de zones à bâtir CMH par habitant, contre environ 31 à 47 m² par habitant au niveau suisse¹⁸.

¹⁸ Source : ARE, *Statistique suisse des zones à bâtir 2007*. Le chiffre de 31 m² correspond à une estimation basse (variante 1) et le chiffre de 47 m² à une estimation haute (variante 2). Davantage d'explications sur les méthodes employées pour l'estimation des réserves aux p. 42 ss du rapport *Statistique suisse des zones à bâtir 2007* de l'ARE.

Surface en zone à bâtir CMH libres par habitant 2008 par microrégion

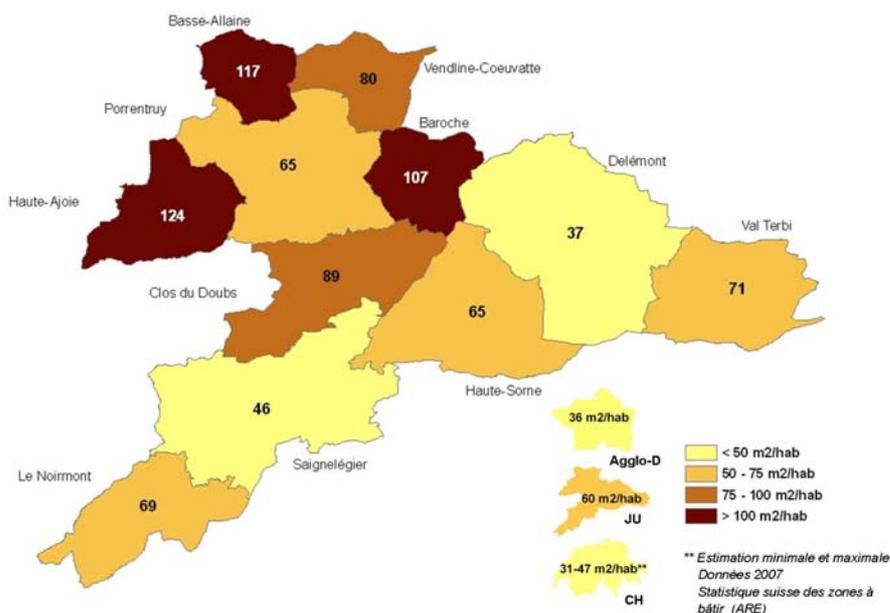


Figure 10 – Réserves de terrains libres (surface libre) en zones à bâtir CMH par habitant en 2008, par microrégion
Source : SAT

La représentation croisée du taux de logements vacants et des réserves de terrains libres en zones à bâtir CMH par habitant donne une image similaire à celle obtenue avec le total des zones CMH.

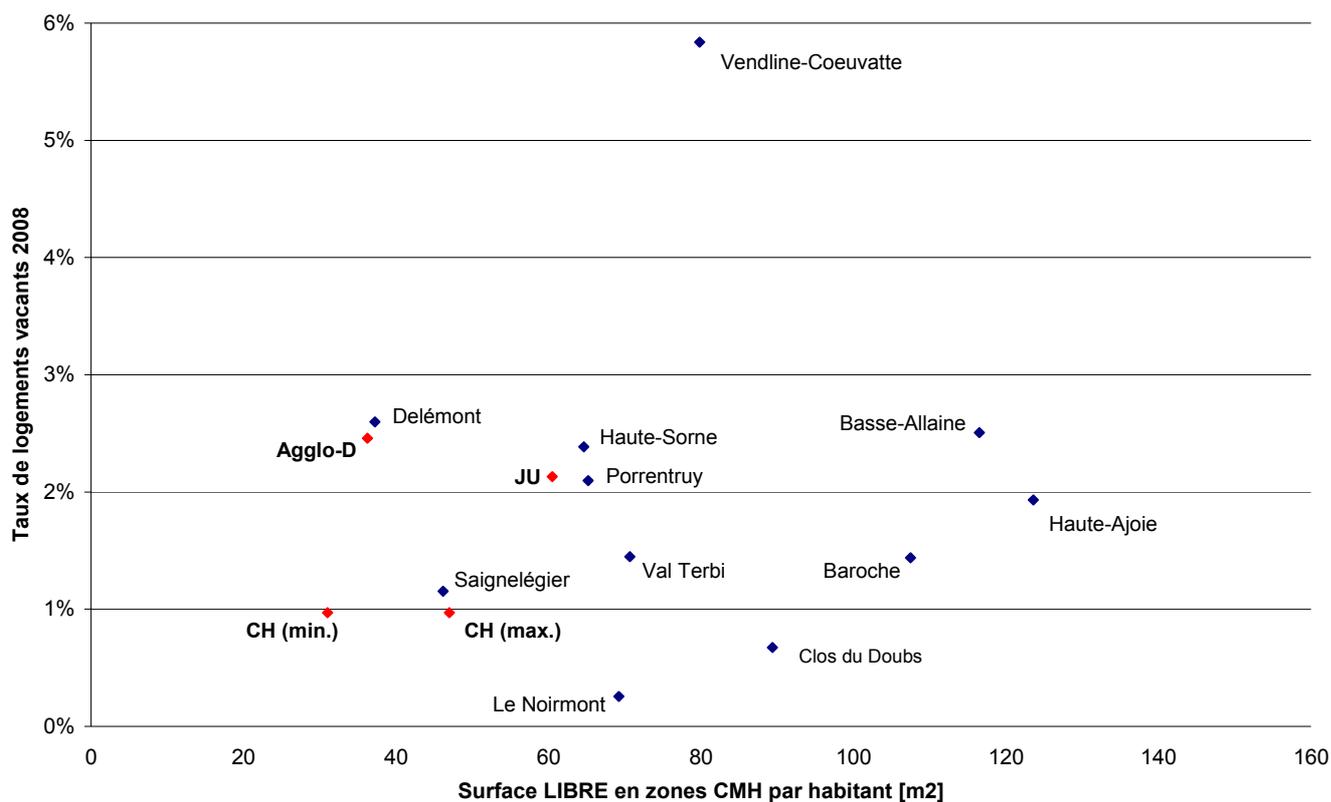


Figure 11 – Rapport entre taux de logements vacants et réserves de terrains libres en zones CMH par habitant en 2008, par microrégion
Source : SAT

3 TYPOLOGIE DE L'OFFRE

3.1 Critères

Il existe de nombreux critères pour distinguer les surfaces en zones à bâtir. Dans un premier temps, deux principaux éléments les différencient :

- a. L'occupation du terrain (libre, occupé) ;
- b. Le degré d'équipement (non équipé, partiellement équipé, totalement équipé).

Il existe plusieurs types d'équipement à réaliser pour qu'une zone à bâtir soit techniquement destinée à la construction. Selon la LCAT¹⁹, l'équipement regroupe : les voies d'accès suffisantes, l'adduction d'eau et l'approvisionnement en énergie, l'évacuation et l'épuration des eaux usées, l'évacuation ou l'infiltration des eaux météoriques, ainsi que, le cas échéant, les drainages. Il est donc nécessaire d'établir, pour chacune d'elles, un degré d'équipement. Le degré d'équipement permet de mesurer la disponibilité « technique » d'un terrain.

Puis, d'autres critères entrent en ligne de compte dans un deuxième temps pour la typologie :

- c. La propriété foncière (public, privé) ;
- d. La disponibilité effective du secteur sur le marché (disponible, indisponible) ;
- e. La qualité de la desserte par les transports publics (bonne, satisfaisante, mauvaise, marginale) ;
- f. La densité autorisée, correspondante au degré d'utilisation du sol (faible densité, moyenne densité, haute densité, indice minimal) ;
- g. L'affectation du sol (moins de 10 ans, plus de 10 ans).

3.2 Bilan de l'offre

Concernant l'occupation des terrains en zones à bâtir, le SAT tient à jour une cartographie et une statistique sur la base des permis délivrés²⁰. Ceci permet de suivre l'évolution de l'occupation des zones à bâtir. Par ailleurs, une enquête a été menée auprès des communes jurassiennes en mars 2009 afin de connaître le degré d'équipement et la disponibilité des terrains. Les résultats de cette enquête permettent de dresser un bilan de la situation au 1^{er} janvier 2009 en matière de terrains en zones à bâtir destinées à l'habitat, c'est-à-dire dans les zones centre, mixtes et d'habitation (CMH).

3.2.1 Occupation des terrains

Aujourd'hui, la surface totale en zones à bâtir destinées à l'habitat (zones CMH) dans le Canton du Jura s'élève à 2'612 ha, dont 2'211 ha sont occupés par des constructions ou des installations et 401 ha sont libres. Le taux de remplissage des zones CMH sur l'ensemble du canton s'élève ainsi à près de 85 %. En chiffres absolus, l'essentiel de ces zones à bâtir se situent dans les microrégions urbaines Delémont et Porrentruy.

¹⁹ RSJU 701.1 Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 25 juin 1987.

²⁰ Une couche « terrains libres » peut être consultée sur le géoportail cantonal sous <http://geoportail.jura.ch>, thème « Aménagement ». L'Office fédéral du développement territorial (ARE) mentionne dans son rapport *Statistique suisse des zones à bâtir 2007* le fait que seuls les Cantons d'Argovie, du Jura et de Zürich disposent de géodonnées sur l'état d'équipement (p. 22).

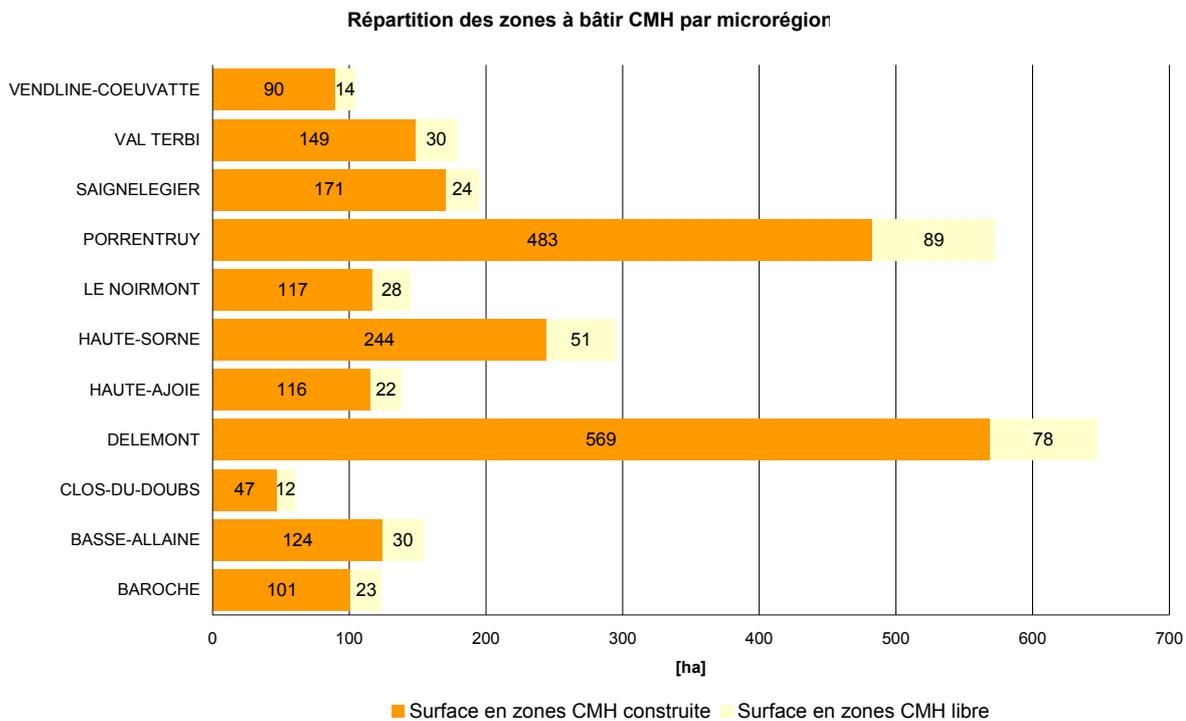


Figure 12 – Répartition des zones à bâtir centre, mixtes et d'habitation (CMH) par microrégion en 2009 en ha
Source : SAT

En pourcentage suivant le découpage en microrégions, les taux de remplissage des zones à bâtir varient entre 79 % et 88 %. Les taux les plus bas, proches de 80 %, sont enregistrés dans les microrégions Baroche, Basse-Allaine, Clos du Doubs et Le Noirmont.

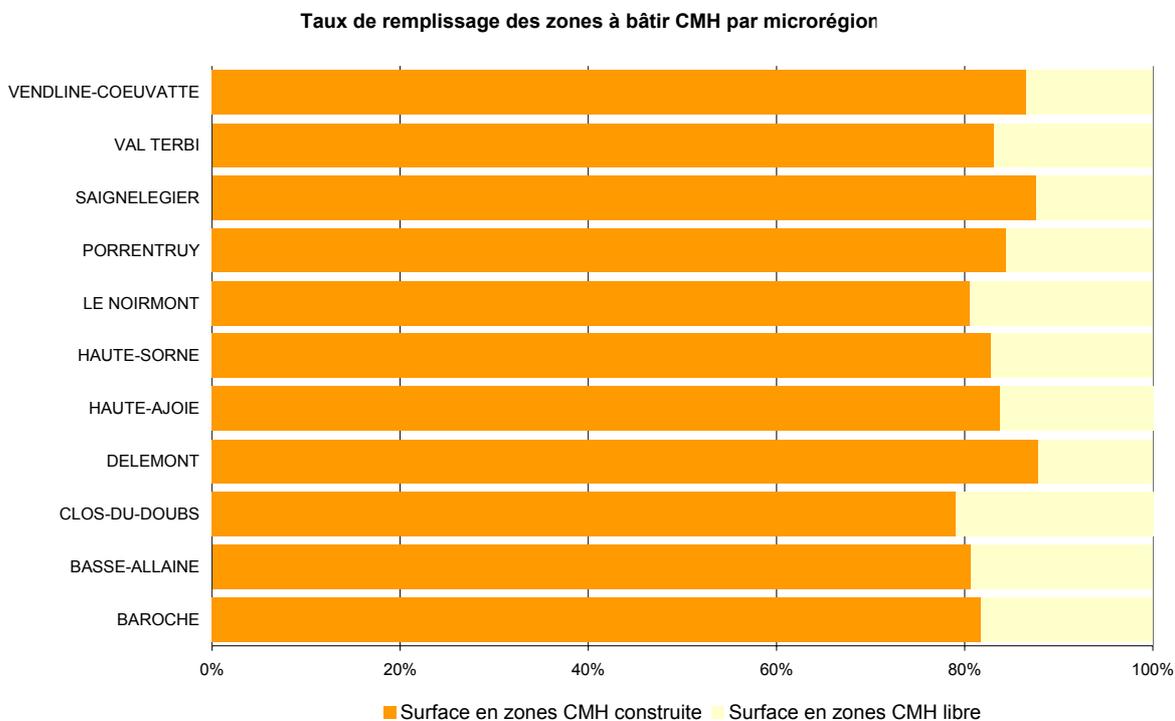


Figure 13 – Taux de remplissages des zones à bâtir centre, mixtes et d'habitation (CMH) par microrégion en 2009
Source : SAT

3.2.2 Degré d'équipement

Au niveau cantonal, 37 % des terrains libres sont complètement équipés et 27 % le sont partiellement. Un quart des terrains libres ne sont pas équipés. A noter enfin que dans 10 % des cas, aucune information sur l'état d'équipement n'a pu être obtenue.

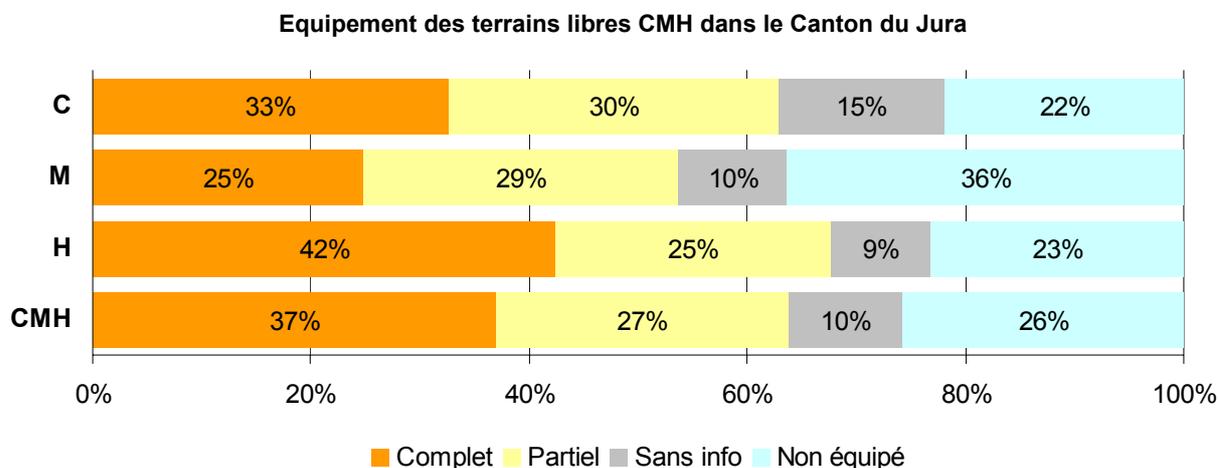


Figure 14 – Taux d'équipement des terrains libres en zones CMH au niveau cantonal, en 2009

Source : SAT

Au niveau microrégional, des différences significatives peuvent être constatées : la proportion de terrains non équipés varie en effet fortement, entre 10 et 40 %, suivant les régions. Des informations plus détaillées sont données à ce sujet dans les annexes par microrégions.

3.2.3 Propriété foncière

On entend parfois dire que *les communes n'ont plus de terrain !* Ceci est assez vrai dans le contexte jurassien. En effet, seul 1 terrain sur 5 en zones à bâtir CMH appartient à une collectivité publique (commune, paroisse, bourgeoisie). La grande majorité des terrains à bâtir du canton appartiennent à des propriétaires privés.

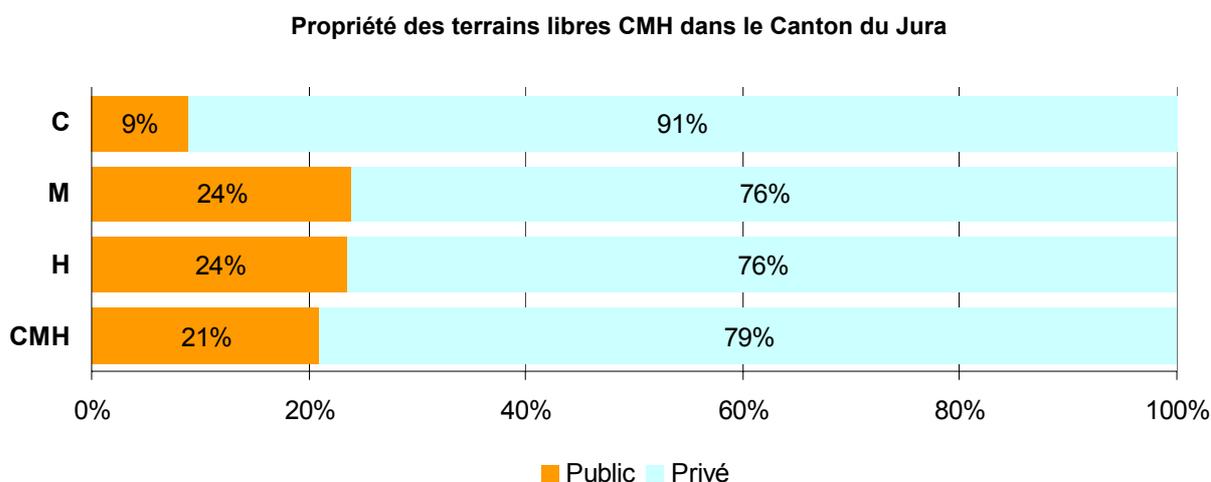


Figure 15 – Répartition de la propriété publique/privée des terrains libres en zones CMH au niveau cantonal, en 2009

Source : SAT

La proportion la plus élevée de propriétaires privés est, sans surprise, dans les zones centre (C) où elle atteint plus de 90 %. Dans les zones mixtes (M) et d'habitation (H), près d'un quart des réserves sont tout de même en mains publiques.

Des différences significatives sont cependant à noter au niveau régional : ainsi, si dans certaines régions la quantité de terrains privés atteint presque 90 %, la microrégion Saignelégier fait exception avec une répartition quasi égale entre propriété publique et propriété privée (cf. annexes par microrégions).

3.2.4 Disponibilité effective

Au niveau de la disponibilité effective des terrains sur le marché, une partie significative (38 %) des terrains ne sont pas à vendre. Ce taux élevé peut s'expliquer en partie par la forte proportion de propriétaires privés.

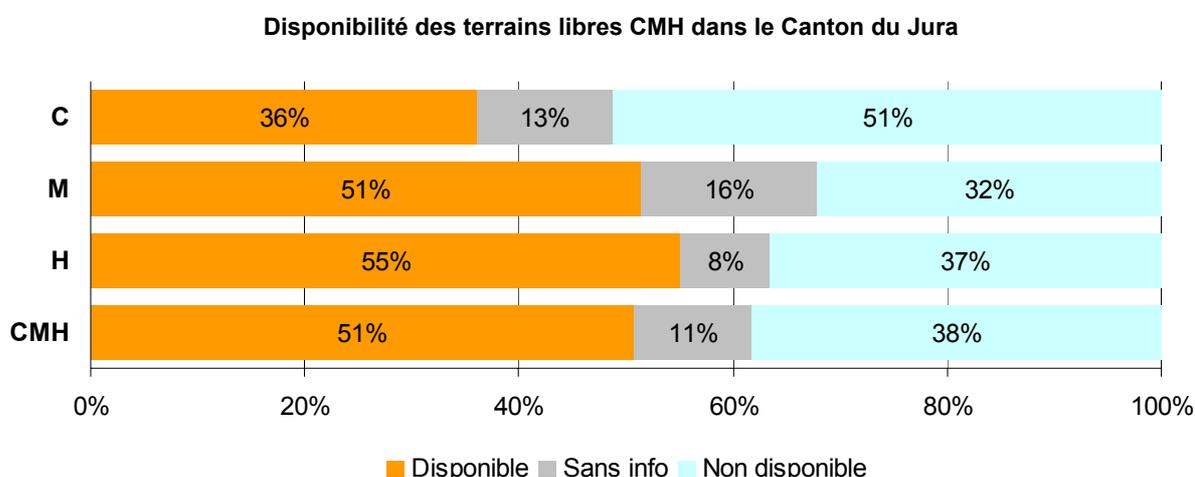


Figure 16 – Taux de disponibilité effective des terrains libres en zones CMH au niveau cantonal, en 2009

Source : SAT

Les raisons de la thésaurisation des terrains sont certainement à chercher du côté des prix extrêmement bas pratiqués dans certaines régions du canton (CHF 40.- ou moins le m²), susceptibles de dissuader certains de mettre leurs terrains en vente. Le souhait de certains propriétaires de pouvoir « garder de l'espace » autour de chez eux, pour d'éventuels agrandissements ou pour les descendants, peut aussi expliquer une partie du problème.

La part de terrains qui ne sont pas à vendre (non disponibles) varie énormément d'une région à l'autre du canton, entre 16 % et 61 % (cf. annexes par microrégions).

3.2.5 Qualité de la desserte par les transports publics

La qualité de la desserte par les transports publics (TP) constitue un critère déterminant en matière d'aménagement du territoire. La coordination entre urbanisation et transports, inscrite dans le plan directeur cantonal, est fondamentale pour un développement harmonieux de notre territoire qui ne soit pas entièrement dépendant de l'automobile.

Le SAT a déterminé des niveaux de qualité de la desserte en TP pour le Jura, en se basant sur la norme VSS 640 290 qui a été adaptée à la situation cantonale. L'Office fédéral du développement

territorial (ARE) a également procédé de la sorte dans sa statistique suisse des zones à bâtir 2007²¹. L'analyse ci-après s'inspire de la démarche de l'ARE.

Les niveaux de qualité de la desserte mesurent celle des arrêts et de la zone environnante par les transports publics. Ils dépendent de trois critères : le moyen de transport (train, bus), la cadence (semi-horaire, horaire, ponctuelle) et l'accessibilité des arrêts (distance à parcourir). Plus un arrêt est desservi par un bon moyen de transport et à une cadence élevée, plus le niveau de service de cet arrêt sera élevé.

La qualité de la desserte en TP est inversement proportionnelle à la distance jusqu'à l'arrêt le plus proche. Un arrêt qui présente un niveau de service élevé dessert mieux la zone environnante. Sa zone desserte est donc aussi plus grande. Par analogie à la norme VSS, trois niveaux de qualité allant de « bonne desserte » à « mauvaise desserte » ont été définis. Ils ont été attribués à l'ensemble du territoire jurassien en fonction de la catégorie et de l'accessibilité de l'arrêt, conformément au tableau ci-après. La catégorie « desserte marginale ou inexistante » a été attribuée aux zones non mentionnées dans le tableau ou desservies à la demande (Publicar).

Niveau de service de l'arrêt correspondant aux niveaux du plan directeur cantonal	Moyen de transport et cadence	Accessibilité de l'arrêt (distance à vol d'oiseau)	Niveau de qualité de la desserte en TP
1a	Train cadence semi-horaire	0 à 300 m	bonne desserte
		300 à 500 m	desserte satisfaisante
1b	Bus cadence semi-horaire	0 à 300 m	bonne desserte
2	Train ou bus cadence horaire	0 à 250 m	desserte satisfaisante
3	Train ou bus ≥ 6 paires de courses par jour	0 à 200 m	mauvaise desserte

Tableau 4 – Niveaux de qualité de la desserte en TP – Classification du SAT, basée sur la norme VSS 640 290 et sur la statistique de l'ARE

Pour les calculs, le SAT s'est basé sur l'horaire 2008/09 et sur la cartographie du réseau jurassien établie de concert avec le Service des transports et de l'énergie (TEN). Le découpage par niveaux de qualité de la desserte en TP a été superposé aux zones à bâtir libres.

Seuls 20 % des terrains libres en zones CMH dans le Jura disposent d'une bonne desserte ou d'une desserte satisfaisante en TP. Près des deux tiers (64 %) ne sont pas desservis ou que de manière marginale. Ces résultats mettent en évidence l'importance du choix de la localisation des nouvelles zones à bâtir.

C'est sans surprise dans les zones C que la part de terrains libres non desservis est la plus faible (seulement la moitié). En revanche, la part disposant d'une bonne desserte ou d'une desserte satisfaisante en TP y est moindre (14 %) que dans les zones M (24 %) et H (22 %). Ceci peut paraître

²¹ ARE : *Statistique suisse des zones à bâtir 2007*, p. 61 ss.

a priori très surprenant. Cette situation peut s'expliquer par le fait que dans certaines microrégions rurales, particulièrement mal desservies par les transports publics, la quasi-totalité du territoire en zones à bâtir des petites communes est en zones C.

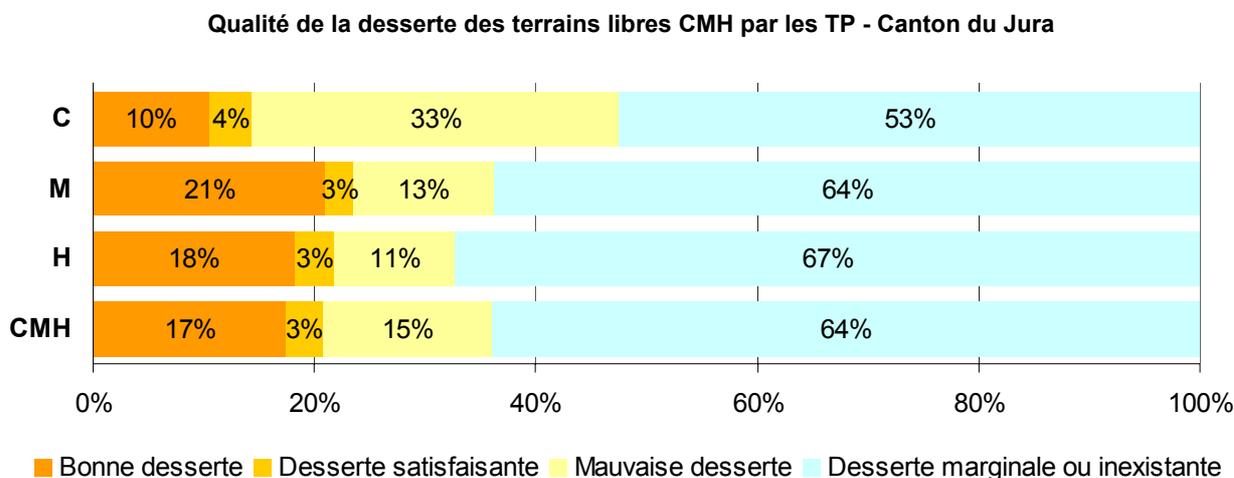


Figure 17 – Qualité de la desserte des terrains libres par les transports publics en 2009, par zone

Source : SAT

Une analyse plus détaillée de ces terrains est donnée dans les annexes par microrégions. Les microrégions Delémont et Val Terbi disposent de loin de la plus grande part de réserves bien desservies par les TP. Dans ces deux microrégions, les deux tiers des réserves en zones d'habitation disposent d'une bonne desserte par les transports publics, contre 0 % dans certaines microrégions.

3.2.6 Densité (degré d'utilisation du sol)

Au niveau de la densité maximale autorisée dans les zones destinées à l'habitat, on peut distinguer deux situations :

- a. Les zones centre (C), pour lesquelles en règle générale aucun indice d'utilisation n'est prescrit, les nouvelles constructions devant s'adapter au cadre bâti existant ;
- b. Les zones mixtes (M) et d'habitation (H), pour lesquelles un indice maximal d'utilisation du sol est généralement prescrit.

L'indice maximal d'utilisation du sol (IU max.) définit la densité maximale autorisée pour les nouvelles constructions. Dans le Jura, 69 % des terrains libres situés dans les zones H sont destinés à de l'habitat de faible densité (jusqu'à 0.40), essentiellement de l'habitat individuel. Des constructions plus denses, telles que de l'habitat collectif, sont possibles dans seulement 29 % des réserves en zones H. En zones M en revanche, les densités autorisées sont plus élevées. En effet, dans 85 % des terrains libres en zones M, il est autorisé une densité moyenne (comprise entre 0.41 et 0.80). Quant aux zones à haute densité, elles sont marginales dans le Jura, puisque seuls 1.3 % des zones C et 0.2 % des zones M permettent un degré d'utilisation du sol supérieur à 0.80. A noter que ces zones à haute densité se concentrent toutes en ville de Delémont.

Densité maximale autorisée dans les terrains libres CMH

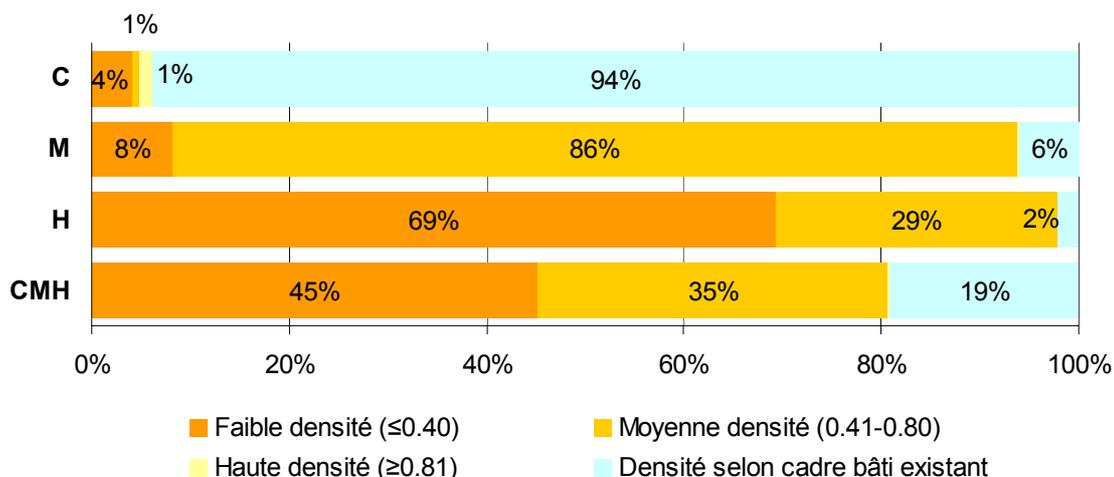


Figure 18 – Densité maximale autorisée dans les terrains libres en 2009, par zone

Source : SAT

Depuis 2005, en complément à l'indice maximal d'utilisation du sol (IU max.), le plan directeur cantonal prévoit l'application d'un indice minimal d'utilisation du sol (IU min.) dans les zones d'habitation (H) et en principe dans les zones mixtes (M). Pour les zones H, l'IU min. est de 0.25. Le but de cet IU min. est de garantir une utilisation mesurée du sol par le biais d'une densité minimale pour les nouvelles constructions, essentiellement des maisons individuelles consommant d'importantes surfaces. La plupart des communes ayant révisé leur plan d'aménagement local entre 2005 et 2009 disposent d'un tel IU min. dans leur règlement communal sur les constructions (RCC).

Au niveau cantonal, au 1^{er} janvier 2009, 14 % des terrains libres en zones d'habitation (H) et 22 % des terrains en zones mixte (M) étaient soumis à un IU min. Ces proportions sont amenées à croître à l'avenir, au fil des révisions des plans d'aménagement locaux.

Indice minimum d'utilisation du sol dans les terrains libres

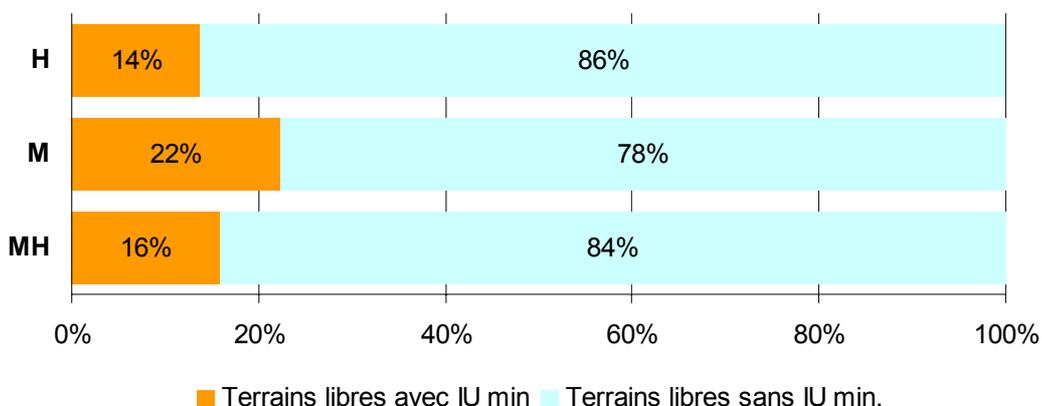


Figure 19 – Indice minimum d'utilisation du sol dans les terrains libres en 2009, par zone

Source : SAT

3.2.7 Affectation du sol

La grande majorité des terrains libres en zones à bâtir (84 %) l'ont été affectés il y a plus de 10 ans. Les terrains affectés récemment (entre le 1.1.1999 et le 1.1.2009) à la zone à bâtir et qui sont encore libres de construction à ce jour constituent une petite minorité (16 %). Cette situation est valable pour l'ensemble du territoire cantonal. Les différences entre régions sont peu significatives.

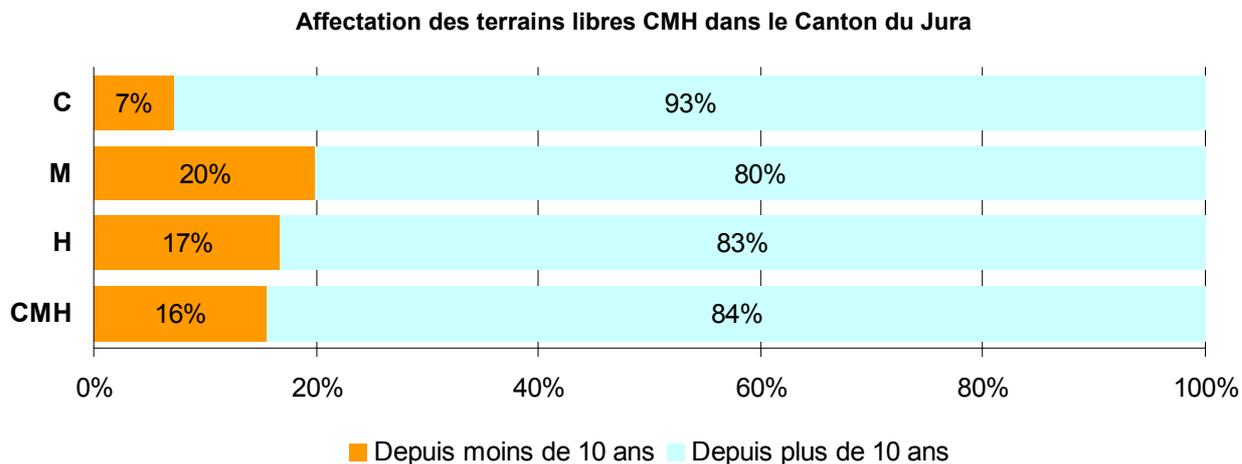


Figure 20 – Proportion des terrains libres qui ont été affectés en zones à bâtir CMH il y a plus de 10 ans, en 2009

Source : SAT

4 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au vu de l'analyse qui précède, il est possible à ce stade d'apporter des réponses aux questions formulées dans la problématique (1.1), à savoir :

- Les zones à bâtir destinées à l'habitat sont-elles correctement dimensionnées ?
- Les zones à bâtir destinées à l'habitat sont-elles situées au bon endroit ?

En termes quantitatifs, il est clair que les zones à bâtir destinées à l'habitat sont suffisamment dimensionnées dans le canton, puisque nous l'avons vu dans l'état des lieux, au point 2.3.2, les 400 ha de réserves de terrains libres existant dans les zones CMH permettraient d'accueillir entre 10'000 et 16'000 nouveaux habitants, ce qui va bien au-delà à la fois des scénarios d'évolution de la population de l'OFS et des objectifs du Gouvernement jurassien.

Il n'est en revanche pas possible d'affirmer que ces réserves sont situées au bon endroit. En effet, plusieurs microrégions jurassiennes ayant subi un fort déclin démographique ces 15 dernières années disposent de très vastes réserves de terrains à bâtir qui risquent fort de ne pas pouvoir être utilisées à moyen terme si la tendance se poursuit. Il s'agit des microrégions Basse-Allaine, Clos du Doubs, Haute-Ajoie et Vendline-Coeuvatte. La microrégion Baroche voit sa population relativement stable, de même que son taux de logements vacants. Cependant, dans cette microrégion également, les réserves de terrains libres par habitant sont très élevées. En revanche, deux des territoires subissant une forte poussée démographique (microrégion Saignelégier et agglomération de Delémont) disposent en comparaison de relativement faibles réserves.

	Evolution population 1993-2008	Evolution population 2004-2009	Evolution logements vacants 2001-2008	Importance des réserves en zones à bâtir par habitant
Baroche	→	→	→	●
Basse-Allaine	↘	↘	→	●
Clos du Doubs	↘	↘	↘	●
Delémont	↗	↗	↗	○
Haute-Ajoie	↘	↘	↘	●
Haute-Sorne	↗	→	↗	◎
Le Noirmont	↗	↗	↘	◎
Porrentruy	→	→	→	◎
Saignelégier	↗	↗	→	○
Val Tervi	↗	→	→	◎
Vendline-Coeuvatte	↘	→	↗	●
CANTON DU JURA	↗	↗	→	◎
AGGLO-D	↗	↗	↗	○

↗ : tendance à la hausse
→ : tendance stable
↘ : tendance à la baisse

● : réserves par habitant importantes, supérieures à la moyenne cantonale
◎ : réserves par habitant dans la moyenne cantonale
○ : réserves par habitant inférieures à la moyenne cantonale

Tableau 5 – Récapitulation des tendances observées sur le plan microrégional et des réserves de terrains à bâtir par habitant

Il apparaît donc que si les réserves de terrains à bâtir pour l'habitat sont quantitativement suffisantes au niveau cantonal, elles ne sont visiblement pas toutes situées aux bons endroits. Afin d'analyser plus en détails les déséquilibres démographiques régionaux et leurs conséquences probables en matière de planification, un mandat a été confié par le SAT à l'EPFL-CEAT en 2009 pour évaluer des prévisions démographiques par région. Ceci devrait permettre de mieux connaître la demande à venir en matière de zones à bâtir.

A ce stade, il apparaît nécessaire de proposer quelques pistes de réflexion en matière de planification pour mieux adapter la situation des zones à bâtir à la réalité de la demande.

4.2 Réduction des zones à bâtir destinées à l'habitat dans les territoires où elles sont manifestement surdimensionnées

Les réserves de terrains libres dans les microrégions Baroche, Basse-Allaine, Clos du Doubs, Haute-Ajoie et Vendline-Coeuvatte apparaissent comme manifestement surdimensionnées (cf. point précédent). La plupart de ces terrains ont été planifiés il y a plus de 15 ans. En effet, dans ces microrégions, la plupart des plans de zones sont antérieurs à 1995 (19 des 28 plans de zones qui y sont en vigueur, soit les deux tiers).

Au vu de cette situation et des fusions de communes ayant eu lieu récemment dans ces territoires (nouvelles communes de Basse-Allaine, Clos du Doubs, Haute-Ajoie et La Baroche), les documents d'aménagement local de ces communes mériteraient d'être révisés. Le cas échéant, lors de la révision, il conviendrait d'avoir une approche pragmatique et de déclasser les terrains non encore équipés situés en marge du tissu bâti, de manière à diminuer les réserves inutiles.

4.3 Planification intercommunale

La nécessité de quitter la vision à l'échelle d'un village pour réfléchir à l'échelon intercommunal ne semble plus être à démontrer. Il est nécessaire aujourd'hui de prendre en compte les besoins démographiques à l'échelon régional. L'échelle intermédiaire des microrégions, entre commune et district, paraît dans ce domaine intéressante à plus d'un titre.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les communes devraient examiner leurs besoins dans cette perspective. L'élaboration d'un plan directeur régional, menée en ce moment dans la microrégion Haute-Sorne, constitue un exemple à saluer d'une telle démarche intercommunale.

4.4 Promotion des terrains à bâtir en mains privées

En juillet 2009, le SAT a effectué une recherche sur la promotion immobilière menée par les communes sur leur site internet. Il en ressort que la quasi-totalité des communes disposant de leur propre site y font la promotion des lotissements en mains publics. En revanche, seule une minorité d'entre elles fournissent des informations quant aux terrains en mains privées et aux bâtiments à vendre ou à louer. Cette recherche n'a pas de valeur statistique et reste purement indicative.

N° OFS	Commune	Promotion des lotissements publics	Promotion des terrains privés	Promotion des bâtiments à vendre	Promotion des appartements à louer
6701	Bassecourt	X	X	X	X
6702	Boécourt	X			

6703	Bourrignon	X			X
6704	Châtillon				X
6705	Corban	X			
6706	Courchapoix	X	X		X
6707	Courfaivre	X	X		
6708	Courrendlin	X	X		X
6709	Courroux				X
6710	Courtételle	X			
6711	Delémont	X	X		
6712	Develier	X	X	X	X
6713	Ederswiler	pas de site internet			
6714	Glovelier	X	X		
6715	Mervelier	X			
6716	Mettembert	pas de site internet			
6717	Montsevelier	X			
6718	Movelier	X			
6719	Pleigne	X			
6720	Rebeuvelier	X			
6721	Rossemaison				
6722	Saulcy	X	X		
6723	Soulce	consultation du site internet impossible			
6724	Soyhières	X	X		
6725	Undervelier				
6726	Vermes	X			
6727	Vicques	X	X	X	X
6728	Vellerat				
6741	Le Bémont	pas de site internet			
6742	Les Bois	X		X	X
6743	Les Breuleux	X		X	X
6744	La Chaux-des-Breuleux	pas de site internet			
6745	Les Enfers	pas de site internet			
6748	Les Genevez	X			
6750	Lajoux	X		X	X
6751	Montfaucon	X		X	X
6753	Muriaux				
6754	Le Noirmont				
6757	Saignelégier	X		X	X
6758	St-Brais	pas de site internet			

6759	Soubey				X
6771	Alle	X	X	X	X
6773	Beurnevésin	pas de site internet			
6774	Boncourt	X			
6775	Bonfol	X		X	X
6776	Bressaucourt	pas de site internet			
6778	Bure	site en cours d'actualisation			
6781	Coeuve				
6782	Cornol			X	X
6783	Courchavon	pas de site internet			
6784	Courgenay	X	X		X
6785	Courtedoux	X	X	X	X
6787	Damphreux	pas de site internet			
6789	Fahy	pas de site internet			
6790	Fontenais	X			
6792	Grandfontaine			X	X
6793	Lugnez	consultation du site internet impossible			
6800	Porrentruy	X	X		
6803	Rocourt	pas de site internet			
6804	Vendlincourt	X			
6807	Basse-Allaine				
6808	Clos du Doubs	site en cours d'actualisation			
6809	Haute-Ajoie	pas de site internet			
6810	La Baroche	pas de site internet			

Tableau 6 – Promotion immobilière sur les sites internet des communes – Recherche menée par le SAT en juillet 2009

Les terrains publics en zones à bâtir font la plupart du temps l'objet de plans spéciaux (aussi appelés parfois plans de quartier ou plans de lotissement). Il est aisé pour les communes d'en faire la promotion car elles possèdent à la fois la maîtrise foncière et un document de synthèse à présenter aux personnes intéressées, récapitulant les règles de construction, l'emplacement des raccordements, les surfaces des parcelles. Il est également possible de connaître immédiatement le prix de vente. Souvent d'ailleurs, les communes, en plus d'en faire la promotion sur leur site internet, consacrent des annonces dans la presse et des panneaux d'information au bord des routes aux entrées des villes et villages.

En revanche, les terrains libres appartenant à des privés (qui constituent la majorité des cas dans le Jura, cf. 3.2.3) apparaissent plus difficiles à promouvoir car ils nécessitent de questionner les propriétaires pour savoir s'ils sont disposés à vendre ou non. Dans un deuxième temps, d'éventuels intéressés se présentant à la commune doivent être réorientés vers d'autres personnes. Dans certains cas (hoiries, copropriétés), il peut être difficile d'identifier la bonne personne de contact. Souvent aucun prix, même indicatif, ne peut être communiqué immédiatement. La question de savoir si un terrain privé est déjà viabilisé ou non est également souvent plus difficile à connaître.

Dans ce domaine, le SAT innove en proposant depuis quelques années une couche indicative des « terrains libres » sur le géoportail cantonal²². Ainsi, il est possible à tout un chacun disposant d'un accès à internet de rechercher des terrains à bâtir, indépendamment du fait qu'ils soient publics ou privés. Via ensuite un lien protégé sur le registre foncier, il est possible d'identifier les propriétaires.

Certaines communes jurassiennes ne disposent plus de terrains à bâtir en mains publiques mais disposent encore de terrains en mains privées. A ce sujet, il convient de rappeler que les dispositions légales en vigueur ne font pas de distinction entre ces catégories dans le cadre de la planification. Dans tous les cas, ces terrains sont destinés à être construits. Il appartient donc aux communes de prendre les mesures appropriées pour rendre les terrains en mains privées effectivement disponibles sur le marché.

Dès lors, on ne peut qu'encourager les communes à promouvoir davantage les terrains privés, via leur site internet, un renvoi vers le géoportail cantonal ou par toute autre forme de publicité. Le tenue à jour d'un aperçu de l'état d'équipement des terrains à bâtir par le Conseil communal, telle que prescrite par la législation (art. 31 OAT²³ et art. 87b LCAT²⁴), permet de suivre l'évolution de l'ensemble des terrains propres à la construction. Vraisemblablement, trop de communes ne font pas encore cet exercice.

4.5 Lutte contre la thésaurisation de terrains

Certains territoires peuvent être confrontés à des problèmes de thésaurisation durable de terrains par les propriétaires privés (voir aussi 3.2.4). Dans de tels cas, les autorités communales sont invitées à étudier des mesures de planification : lors d'une révision du plan d'aménagement local, il convient d'étudier la possibilité de retourner à la zone agricole ces terrains, dans la mesure où ils sont situés en marge de la zone à bâtir. Dans de tels cas de figure, les propriétaires ont droit en principe à une indemnité pour expropriation matérielle²⁵. Cependant, la jurisprudence prévoit qu'aucune indemnité n'est due pour les terrains déclassés, qui n'auraient durablement pas été utilisés et sur lesquels aucun projet de viabilisation ou de construction n'aurait été entrepris²⁶.

Dans ce domaine, une piste à étudier consisterait à appliquer le principe de compensation prévu à l'art. 5 LAT²⁷. Celui-ci prévoit que le droit cantonal établisse un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement (tels que le classement en zones à bâtir et le déclassement en zones agricoles), une juste indemnité étant accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent des restrictions au droit de propriété (expropriation formelle). Actuellement, seuls les Cantons de Neuchâtel et de Bâle-Ville appliquent ce principe : la plus-value engendrée par le classement d'un terrain agricole en zones à bâtir se voit ainsi taxée. Le produit de la taxe alimente un fond cantonal spécifique. Lorsqu'un terrain en zone à bâtir est déclassé en zone agricole, une indemnité peut être versée au propriétaire par le biais de ce fond. Ce principe de prélèvement d'une partie de la plus-value pour indemniser les propriétaires « lésés », prévu dans la législation fédérale, pourrait être mis en place au niveau cantonal par le biais d'une modification de la loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT). Cette mesure est actuellement à l'étude.

²² <http://geoportail.jura.ch>, thème « Aménagement ».

²³ RS 700.1 Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000.

²⁴ RSJU 701.1 Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 25 juin 1987.

²⁵ Dans l'arrêt « Barret », rendu en 1965 (ATF91 I 329), le Tribunal fédéral a défini dans les grandes lignes ce qu'il fallait entendre par expropriation matérielle : atteinte grave + sacrifice particulier + forte probabilité de réalisation.

²⁶ Dans l'arrêt « Egnach », rendu en 1998 (ATF1A.305/1997), le Tribunal fédéral a confirmé le déclassement sans indemnité pour un terrain où le propriétaire n'a pas été privé d'une possibilité concrète de bâtir, dans la mesure où aucun accès n'était réalisable.

²⁷ RS 700 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979.

4.6 Utilisation des réserves à l'intérieur du tissu bâti

Dans bon nombre de communes, de nombreux terrains à bâtir se situent à l'intérieur du tissu déjà largement bâti (cf. cartes dans les annexes par microrégions). Le plan directeur cantonal prévoit que *les terrains situés à l'intérieur des zones à bâtir légalisées et qui sont déjà partiellement ou totalement équipés doivent être utilisés, dans la mesure du possible, en priorité avant d'envisager de nouvelles extensions*²⁸. Les terrains situés à l'intérieur du tissu déjà bâti disposent de plusieurs avantages importants par rapport aux terrains situés en périphérie des villes et villages :

- a. La proximité des commerces et services à la population ;
- b. Les charges moins élevées pour les finances publiques du fait de l'équipement déjà au moins en partie réalisé (accès et réseaux) ;
- c. La meilleure accessibilité par les transports publics (TP).



Figure 21 – Exemple d'habitat individuel réalisé à l'intérieur du tissu bâti en zone centre (Courroux)

4.7 Densification des secteurs proches des transports publics

Les secteurs centraux qui sont particulièrement bien desservis par les transports publics (TP) constituent des secteurs stratégiques. La densification nuancée – c'est-à-dire en respectant la volumétrie et les caractéristiques du bâti environnant – devrait y être encouragée. La réalisation d'immeubles avec des programmes mixtes, associant habitat et services (commerces, bureaux, etc.), est particulièrement adaptée à ce genre de situation.

²⁸ Fiche 1.05 « Dimensionnement des zones à bâtir destinées à l'habitat », principe d'aménagement 4.



Figure 22 – Exemple de densification dans un secteur central proche des TP : immeuble avec programme mixte comprenant services et habitat collectif (Banque Raiffeisen, Courroux)

Pour valoriser le développement de ces secteurs, la planification communale devrait les affecter à des usages mixtes et y interdire, le cas échéant, la réalisation d’habitat individuel gourmand en espace et privilégier l’habitat dense (habitat groupé ou collectif, appartements pour personnes âgées, etc.), le plan directeur cantonal prévoit que *les terrains situés à proximité des arrêts de transports publics sont densifiés. Un réseau capillaire piéton attractif, des liaisons cyclables directes et des parkings d’échange pour assurer l’intermodalité sont aménagés*²⁹.



Figure 23 – Exemple de densification d’un secteur central proche des TP : immeuble d’habitat collectif et immeuble commercial en chantier (rue du Pont-Neuf, Delémont)

²⁹ Fiche 1.05 « Dimensionnement des zones à bâtir destinées à l’habitat », principe d’aménagement 6.

4.8 Moniteur du territoire

Actuellement, seules les surfaces libres font l'objet d'un suivi statistique au niveau cantonal sur la base des permis de construire délivrés. Suite à l'enquête sur l'état d'équipement des zones à bâtir menée par le SAT auprès des communes jurassiennes en 2009 et à la rédaction du présent rapport, il est proposé de mettre en place un outil d'analyse et de suivi des zones à bâtir, un « moniteur du territoire » au niveau cantonal.

L'objectif de cet outil est d'offrir une cartographie des terrains libres, susceptible d'être actualisée périodiquement, par exemple tous les quatre ans, indiquant la disponibilité effective des terrains, l'état de la propriété foncière et le degré d'équipement. Cet outil doit permettre à terme de pouvoir suivre l'évolution de la situation dans les zones à bâtir au niveau cantonal et d'évaluer les mesures éventuelles à prendre au niveau régional. Il est proposé dans un premier de temps de se concentrer sur les zones CMH ainsi que les zones d'activités (A)³⁰.

La mise en place de cet outil nécessite la collaboration périodique des communes. Lors de l'enquête 2009, le SAT a pu constater que si la plupart des communes disposent d'un aperçu de l'état d'équipement des zones à bâtir au sens de la législation et peuvent, sur cette base, fournir des informations quant à l'équipement facilement, de trop nombreuses communes n'en disposent apparemment pas et sont dans l'incapacité de fournir ce genre d'informations rapidement. Dans ce genre de situation, un long travail d'enquête est nécessaire.

4.9 Promotion de la réhabilitation de l'habitat dans les centres anciens

En complément à la construction, il ne faut pas oublier le potentiel du parc de logements existant. Pour mémoire, le taux de logements vacants dans le Jura (2.13 %) est relativement élevé en comparaison nationale (0.97 %).

Une étude d'expert menée à ce sujet en 2007³¹ estime le potentiel de nouveaux logements pouvant être réalisés dans les bâtiments existants des zones centre (C) entre 1'300 et 1'800 unités, ce qui permettrait d'accueillir approximativement entre 2'600 et 3'600 personnes, en tenant compte d'une taille moyenne des ménages de deux personnes.

Selon le plan directeur cantonal, *le patrimoine bâti existant doit être valorisé par des mesures de soutien à la rénovation et à l'aménagement de nouveaux logements dans les volumes existants*³². Ces mesures de soutien peuvent passer par le biais d'aides financières ou de soutien à l'élaboration de projets, mais également par la promotion active des bâtiments à vendre sur leur site internet ou autres.

³⁰ L'analyse des zones d'activités a fait l'objet d'un rapport intitulé *Eclairages sur les entreprises et les zones d'activités*, édité par le SAT en 2008. Les résultats de cette étude sont disponibles sous : <http://www.jura.ch/sat>, rubrique « Etudes de base/zone d'activités ».

³¹ *Structure et potentiel du parc immobilier et de logements dans les zones centre du Canton du Jura*, Hornung, 2007.

³² Fiche 1.05 « Dimensionnement des zones à bâtir destinées à l'habitat », principe d'aménagement 3.



Figure 24 – Ancien restaurant à vendre (Soulce)

Enfin, l'engagement des communes en tant que maîtres d'ouvrage ne peut qu'être encouragé : dans les communes où la demande en logements est forte, les collectivités publiques sont invitées à prendre un rôle actif. Elles peuvent mener à bien des réhabilitations exemplaires à des fins d'habitation. Les collectivités publiques peuvent en effet par ce biais « montrer l'exemple » sur les plans architectural, patrimonial, énergétique et social.

Un projet-pilote est actuellement mené dans les communes de Porrentruy et de Fontenais, financé par le Canton et les communes concernées (cf. point 1.3.1). L'objectif à terme est de le généraliser à l'ensemble du territoire cantonal.

4.10 Développement de nouvelles zones seulement là où bonne desserte TP

Pour les communes où il s'avère que, malgré tout, une extension de la zone à bâtir est nécessaire, un des critères de base en termes de localisation, après le fait de compléter les vides dans le tissu bâti, devrait être la qualité de la desserte en transports publics (TP). En effet, pour un développement durable de notre territoire et pour garantir les meilleures chances de succès à de nouvelles zones à bâtir, la localisation des extensions doit être coordonnée avec le développement du réseau TP. A ce sujet, une collaboration plus étroite entre le Service des transports et de l'énergie (TEN) et le SAT est préconisée dans le but d'atteindre cet objectif.

4.11 Relocaliser les zones à bâtir plutôt que de les étendre

Il est à relever qu'au lieu d'envisager le développement de l'urbanisation dans de nouveaux secteurs stratégiques sous la forme « d'extension » de la zone à bâtir, il est souvent possible d'opérer des « relocalisations » de terrains. Un régime de compensation m^2 pour m^2 permet d'envisager de retourner à la zone agricole (déclassement) certains terrains difficilement constructibles ou durablement inutilisés, au profit de nouvelles zones mieux situées, pour autant que le bilan soit positif pour l'agriculture et le milieu bâti.

5 BIBLIOGRAPHIE

Plan directeur cantonal du 30 novembre 2005.

Office fédéral du développement territorial (ARE), 2008, *Zones à bâtir. Nouvelles statistiques et vieux problèmes*, in Forum 2/2008, Berne.

Office fédéral du développement territorial (ARE), 2008, *Statistique suisse des zones à bâtir 2007*, Berne : DETEC.

Fahrländer Partner, 2008, *Zones à bâtir en Suisse. De quelle surface la Suisse a-t-elle besoin ?*, 2008, Zürich.

Service de l'aménagement du territoire (SAT), 2008, *Eclairages sur l'implantation des entreprises et les zones d'activités*, Delémont : SAT.

Office fédéral du développement territorial (ARE), 2006, *Plan sectoriel des surfaces d'assolement SDA. Aide à la mise en œuvre 2006*, Berne : DETEC.

PERRITAZ Pierre, 2005, *L'expropriation, un moyen inadapté à la lutte contre la thésaurisation des terrains à bâtir*, in Droit de la Construction 3/2005, Fribourg.

RUMLEY Pierre-Alain, BURKHALTER Gabriela et SCHULER Martin, 2000, *Scénarios de structure de l'urbanisation*, Lausanne : IREC, EPFL.

Service de l'aménagement du territoire (SAT), 2003, *Pour une politique cantonale des microrégions*, Delémont : SAT.

Service de l'aménagement du territoire (SAT), 2005, *Rapport d'évaluation du projet-pilote de la Micro-région de la Haute-Sorne*, Delémont : SAT.