

L'aménagement du territoire dans le canton du Jura : éléments pour une réflexion prospective

Document provisoire

ANTONIO CUNHA
JEAN-FRANÇOIS BOTH
PATRICK RERAT
EVA TORTELLI

Institut de géographie
Faculté des lettres et sciences humaines
Université de Neuchâtel

Avril 2000

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUCTION | 3 |
| 2. LA METHODE DES SCENARIOS : QUELQUES DEFINITIONS..... | 4 |
| 3. LES MUTATIONS SOCIO-ECONOMIQUES ET L'ENVIRONNEMENT SPATIAL DU TERRITOIRE JURASSIEN : CHANGEMENT GLOBAL ET INCERTITUDES..... | 5 |
| 3.1 La Suisse au milieu des turbulences : dynamiques économiques et métropolisation | 6 |
| 3.2 Le développement territorial de la Suisse : deux images de l'avenir..... | 7 |
| 3.3 La position du canton du Jura dans le contexte territorial helvétique : faiblesses, atouts et opportunités..... | 10 |
| 4. L'ORGANISATION SPATIALE DU CANTON DU JURA: TENDANCES ET PERSPECTIVES | 13 |
| 4.1 Le scénario de l'anémie : gérer les tendances actuelles | 13 |
| 4.2 Le scénario « Revitalisation urbaine » : un scénario de croissance volontariste à deux variantes..... | 18 |
| 4.3 Le scénario de la « Durabilité » : un aménagement par projets ciblés sur des potentialités et fondé sur la participation des acteurs locaux | 26 |
| 5. ELEMENTS DE SYNTHÈSE..... | 31 |
| 5.1 Concurrences : regrouper les forces..... | 31 |
| 5.2 Interdépendances : mener une politique d'aménagement dans une vision intercantonale et transfrontalière..... | 33 |
| 5.3 Solidarités : promouvoir la collaboration intercommunale..... | 33 |
| 5.4 Stratégies : s'inscrire dans la finalité du développement durable, innover, concevoir des projets concrets et localisés, élaborer des schémas pour le développement durable des agglomérations urbaines et des zones rurales .. | 34 |

1. Introduction

L'aménagement du territoire jurassien est confronté à un triple défi : le maintien et/ou le renforcement de la position concurrentielle du canton ; l'équilibre et la solidarité interne des régions ; la mise en cohérence de l'organisation du système de places centrales, de la politique des transports, de la politique de promotion économique et de la politique environnementale.

L'objet de ce rapport est d'introduire la prospective dans la réflexion relative à l'aménagement du territoire jurassien. Il s'agit de dégager les tendances principales, de signaler les principaux problèmes et de formuler quelques réflexions pouvant nourrir une discussion sur la politique d'aménagement. Le pari est audacieux pour trois raisons principales :

- la première est relative à l'évolution de la position de la Suisse dans le contexte européen et international : la transformation globale du système territorial suisse s'opère dans un environnement économique, social et politique turbulent dont il est difficile de prévoir l'évolution ;
- à l'échelle du territoire suisse, un nouveau système technique et économique se met en place (informatisation, télécommunications, fusions, etc.) dont on ne connaît pas encore complètement les conséquences sur le plan des comportements de localisation des entreprises et de la population ;
- enfin, la troisième tient aux difficultés relatives à la disponibilité d'un système de données suffisamment élaboré ; nous ne possédons qu'une partie des informations concernant l'évolution récente du territoire jurassien. Les données quantitatives relatives aux relations transfrontalières n'ont pas été analysées. Nous devons réfléchir avec une information imparfaite et avec des moyens très modestes pour l'améliorer.

Les limites de l'exercice en découlent directement. Finie la sécurité souvent trompeuse des prévisions quantitatives. A la place, des descriptions incertaines de scénarios alternatifs et la nécessité d'imaginer des cheminements susceptibles d'y conduire. Cependant, même si la fiabilité d'un exercice prospectif n'est pas aussi bonne qu'on pourrait le souhaiter, il est toujours préférable de s'appuyer sur la base des informations disponibles plutôt que sur une vision qui laisserait une large place à un diagnostic plus ou moins instinctif, subjectif et implicite.

La mise en place de schémas ou de projets d'aménagement structure partiellement le développement futur. Le principe de démocratie veut qu'ils soient clairement explicités dans leurs fondements, de manière à ce qu'ils soient ensuite rendus intelligibles et délibérés par le souverain. C'est l'exigence principale à laquelle nous devons essayer de répondre.

Quelle est la position du canton en regard de l'environnement territorial helvétique et quels sont les problèmes auxquels les pouvoirs publics ont à faire face dans ce

domaine ? Quelle sera pendant les dix ou quinze ans à venir l'évolution de l'organisation du système territorial jurassien ? Quelles sont les tendances lourdes du développement actuel ?

Ces questions identifient quelques éléments de la réflexion prospective que nous entendons mener. Nous essayerons de situer le canton du Jura dans son environnement spatial. Ensuite, nous identifierons quelques tendances lourdes de l'évolution de l'organisation spatiale à l'œuvre dans le canton en rappelant les acquis des analyses préliminaires. Enfin, nous esquisserons quelques axes permettant de réfléchir sur d'éventuels avènements de substitution. Mais, tout d'abord, esquissons quelques éléments relatifs à la méthode de travail.

2. La méthode des scénarios : quelques définitions

Les scénarios sont un moyen d'ordonner la réflexion sur l'avenir du territoire dans des contextes où les incertitudes en jeu sont autant quantitatives que qualitatives. En prospective territoriale, on peut représenter schématiquement le territoire cantonal comme un *système* organisé par un réseau de places centrales et de voies de communication évoluant dans un environnement intercantonal, voire international, dont il est en partie tributaire.

La méthode consiste à décrire une image de l'avenir en s'appuyant sur les évolutions les plus probables de certaines variables motrices. Elle intègre deux approches : l'une exploratoire pour décrire les tendances probables, l'autre stratégique pour imaginer un développement souhaité. Il est tout d'abord possible de faire l'hypothèse qu'il ne se produira pas de changements importants dans le système territorial jurassien et qu'à cette seule contrainte près, le système et son environnement se transformeront en fonction de leur dynamique propre. On parlera alors de cheminement ou de *scénario tendanciel*.

L'analyse prospective permet de préciser quelques hypothèses relatives au développement territorial à partir d'un examen des forces qui tendent à le faire évoluer ou à le maintenir dans la même situation. Les *tendances lourdes* du système désignent des évolutions prévisibles en supposant qu'aucune volonté politique n'impose une modification profonde des structures territoriales actuelles et de leurs changements récents. Dans un tel avenir, l'intervention des pouvoirs publics peut évoluer en fonction des circonstances, mais son seul but est d'assurer la permanence sans qu'il y ait volonté manifeste de modifier les tendances en tant que telles.

Dans la réalité, les contraintes pesant sur un système territorial se transforment et peuvent infléchir son évolution dans un sens moins prévisible. Des entreprises se délocaliseront ou se relocaliseront dans l'espace jurassien, de nouvelles voies de communication seront ouvertes ou améliorées, l'effet polarisant des espaces extérieurs au canton se renforcera ou, au contraire, s'affaiblira, etc. Pourtant, l'indétermination des changements dans l'environnement du système ne doit pas condamner l'exploration de la gamme des possibles et empêcher l'élaboration de *scénarii alternatifs*.

Les territoires peuvent eux-mêmes se présenter comme réservoir d'alternatives possibles pour les acteurs économiques et sociaux. Dès lors, la question qui se pose est la suivante : quelles formes urbaines ou territoriales possèdent les potentiels capables de limiter les risques associés à l'évolution vers un scénario négatif ? Des territoires fortement hiérarchisés et organisés par un seul centre puissant ? Des territoires organisés par un système polycentré de villes et de places centrales leur servant de relais ? Des territoires organisés en réseaux de villes spécialisées ?

Les risques d'une évolution défavorable du système territorial doivent nous rendre plus attentifs à l'identification des potentialités du territoire et aux possibilités offertes par l'aménagement en tant qu'instrument de régulation du changement. Aussi conviendrait-il d'élaborer des schémas d'aménagement qui soient assez fermes pour maîtriser les effets négatifs des changements prévisibles et assez souples pour s'adapter aux conditions locales et à l'imprévu résultant du jeu de tendances contradictoires et partiellement inconnues. C'est finalement *en tendances lourdes, alternatives possibles et évolutions aléatoires* que l'on peut agencer une réflexion prospective.

Ce genre d'exercice nécessite une représentation des tendances de l'environnement spatial du territoire jurassien. Il nécessite aussi un diagnostic préalable permettant d'évaluer les *forces, les faiblesses et les opportunités* de développement. L'analyse du positionnement du canton dans son contexte spatial et l'étude de ses potentialités effectives constituent les premiers pas à franchir dans une réflexion prospective.

3. Les mutations socio-économiques et l'environnement spatial du territoire jurassien : changement global et incertitudes

La Suisse est au cœur de la mégapole européenne et l'évolution de ses villes et régions est en partie conditionnée par sa position au sein du réseau de polarités et des voies de communication qui structurent le continent. Elle y occupe une position qui inscrit les cantons dans un système d'interdépendances complexes. Plusieurs composantes du changement de l'environnement international influencent le développement d'une organisation spatiale de plus en plus marquée par le phénomène de métropolisation. Le fil conducteur de notre argumentation peut être résumé en quelques énoncés qui seront développés par la suite :

- La globalisation de l'économie renforce le rôle des grandes villes : la métropolisation constitue une tendance lourde de l'organisation spatiale.
- Les disparités territoriales se renouvellent : l'évolution récente menace les espaces intermédiaires et périphériques de dévitalisation.
- La nécessité de renforcer le système des centralités cantonales : élaborer des projets en réseau.

Les écarts entre cantons et régions ne disparaissent pas, ils se renouvellent. L'analyse de l'évolution récente montre que la position des zones intermédiaires et périphériques tendrait à s'affaiblir. Au mieux, le changement des structures démographiques et économiques se produit dans l'invariance des positions territoriales des villes et des régions.

La nouvelle inégalité interurbaine et intercantonale repose le problème des choix d'aménagement à l'échelle du canton. Le problème n'est plus uniquement de savoir si on concentre ou si on décentralise de manière plus ou moins dispersée le développement à l'intérieur du canton. Il s'agit de favoriser le renforcement de la centralité urbaine et de l'attractivité de l'ensemble du canton par une coopération des acteurs et par la mise en œuvre de projets localisés laissant intactes les chances d'un développement durable.

3.1 La Suisse au milieu des turbulences : dynamiques économiques et métropolisation

Des dynamiques nouvelles sont actuellement en jeu entre l'économie, les villes et les territoires. Quatre tendances majeures semblent influencer l'organisation du territoire dans l'ensemble des pays européens :

L'internationalisation et la globalisation des échanges économiques

Ces deux processus provoquent une interdépendance accrue des économies qui est source de dynamisme mais qui sanctionne implacablement tout retard dans l'innovation technologique. La compétitivité variable des activités économiques sur les marchés externes a pour résultat des taux de croissance régionaux différentiels et parfois un accroissement des inégalités territoriales.

Intensification de la concurrence territoriale

A mesure que l'internationalisation de l'économie progresse et que le changement technologique se diffuse, on constate l'accroissement de la productivité dans certaines branches et la perte d'emplois dans d'autres. De l'intensification de la division du travail, de la montée des professions qualifiées et des restructurations naissent des vulnérabilités économiques et des précarités sociales. Les effets locaux et régionaux des transformations technologiques poussent désormais chaque collectivité à mettre en valeur ses avantages concurrentiels pour s'assurer les chances d'un développement économique.

Le rôle de l'Etat : affaiblissement des instruments publics

L'internationalisation de l'économie rend les économies nationales interdépendantes et limite les degrés de liberté des politiques publiques. Parallèlement, l'Etat est en crise financière et en crise de légitimité. Certains voudraient limiter l'intervention publique à une politique d'encadrement visant surtout à accompagner les dynamiques spontanées du marché. D'autres en appellent à son renouvellement et à son redéploiement aux échelles locales et régionales. Les acteurs sociaux du développement resteront encore partagés entre la nécessité d'une dérégulation et

l'exigence d'une intervention selon de nouvelles modalités. Dans tous les cas, l'affaiblissement de l'action des pouvoirs publics semble notoire dans tous les domaines y compris dans celui de l'aménagement du territoire.

Les transformations de l'espace : la métropolisation

Les changements structurels en cours donnent aux grandes régions urbaines et métropolitaines un rôle moteur clef dans le contrôle et la gestion économique des territoires nationaux. La métropolisation désigne des processus, le plus souvent spontanés, de polarisation de la croissance, de la richesse et du pouvoir économique dans quelques grandes villes à l'échelle du monde, des continents et des nations. La métropolisation représente davantage qu'une concentration de population ; c'est un processus d'agglomération des productions et des populations les plus qualifiées dans des régions urbaines dont le champ d'influence ne cesse de se dilater.

Pour les acteurs économiques, la grande ville apparaît comme un réducteur d'incertitude et un puissant générateur d'économies d'agglomération (présence d'infrastructures, d'équipements collectifs, de réseaux de transport rapides, etc). Si, pour certains, les nouvelles technologies de communication offrent une chance aux régions périphériques et intermédiaires, d'autres pensent, au contraire, qu'elles ne pourront pas supplanter le face-à-face. Les moyens de communication et de télécommunication ne sont pas des substituts parfaits et la diffusion des nouvelles technologies de communication ne ferait que renforcer la mobilité des personnes et des marchandises et le rôle des métropoles anciennes.

3.2 Le développement territorial de la Suisse : deux images de l'avenir

La Suisse ne vit pas à l'abri des turbulences externes. Quel que soit le résultat des négociations et décisions à venir, la Suisse ne peut éluder ni son intégration de fait à l'économie européenne, ni son emboîtement dans l'espace métropolitain et dans les réseaux de communication continentaux. La notion de mégapole européenne désigne l'espace qui, de Londres à Milan en passant par la Randstad Holland, Francfort et Zurich, regroupe la moitié des villes européennes de plus de 200'000 habitants. Situés au contact d'un des pôles majeurs du dynamisme européen actuel, les villes et les cantons suisses seront inégalement affectés par le processus de métropolisation à l'échelle européenne.

En dépit de la concurrence des coûts de production, l'industrie suisse assurera certainement une place importante dans la course aux nouvelles technologies. Dans le secteur secondaire, l'automatisation et la rationalisation de l'industrie tendent à se poursuivre, augmentant la productivité du secteur manufacturier mais en réduisant l'emploi de manière significative. La désindustrialisation de l'appareil productif est une tendance lourde qui se renforce avec les comportements de délocalisation et d'investissement des grandes entreprises à l'étranger ; l'accroissement généralisé du niveau de qualification du travail s'affirmeront encore davantage ; de nouvelles filières (informatique, télécommunications, biotechnologies) prennent peu à peu la place prépondérante que tenaient des filières telles que la mécanique, la chimie, la pétrochimie ou l'électromécanique.

Nombre de facteurs qui expliquent l'expansion régulière de l'emploi tertiaire depuis les années 1960 (transformations des modes de vie, éclatement de la famille traditionnelle, féminisation du travail, vieillissement de la population, accroissement des secteurs produisant de l'information, etc.) continuent à jouer un rôle aujourd'hui. Cependant, les restructurations récentes du secteur financier, les délocalisations tertiaires et l'infléchissement remarqué de la croissance de l'économie des services soulèvent d'énormes incertitudes quant à l'évolution des secteurs à l'origine de la croissance de l'emploi de ces dernières années. En dépit d'un accroissement de la productivité, la croissance de l'emploi restera faible dans les années à venir.

Des incertitudes pèsent sur l'évolution démographique. Certes, l'évolution naturelle de la population résidante peut être prévue avec une relative précision. En revanche, celle des flux migratoires est plus aléatoire. Elle dépendra notamment du processus d'intégration de la Suisse à l'ensemble européen et de la politique d'immigration que le pays adoptera. En dépit de ces incertitudes, on peut esquisser deux scénarios principaux.

3.2.1 Scénario 1 Métropolisation : surconcentration urbaine

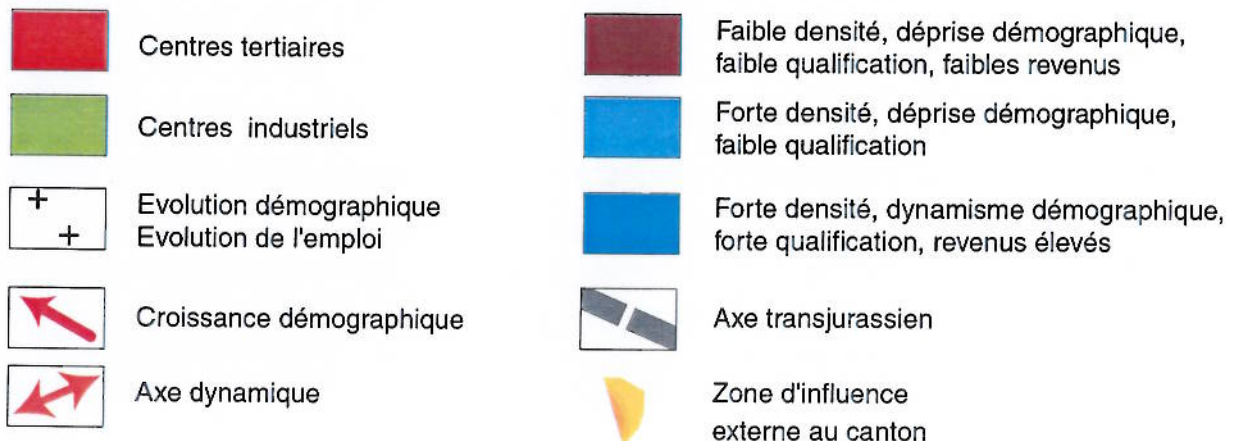
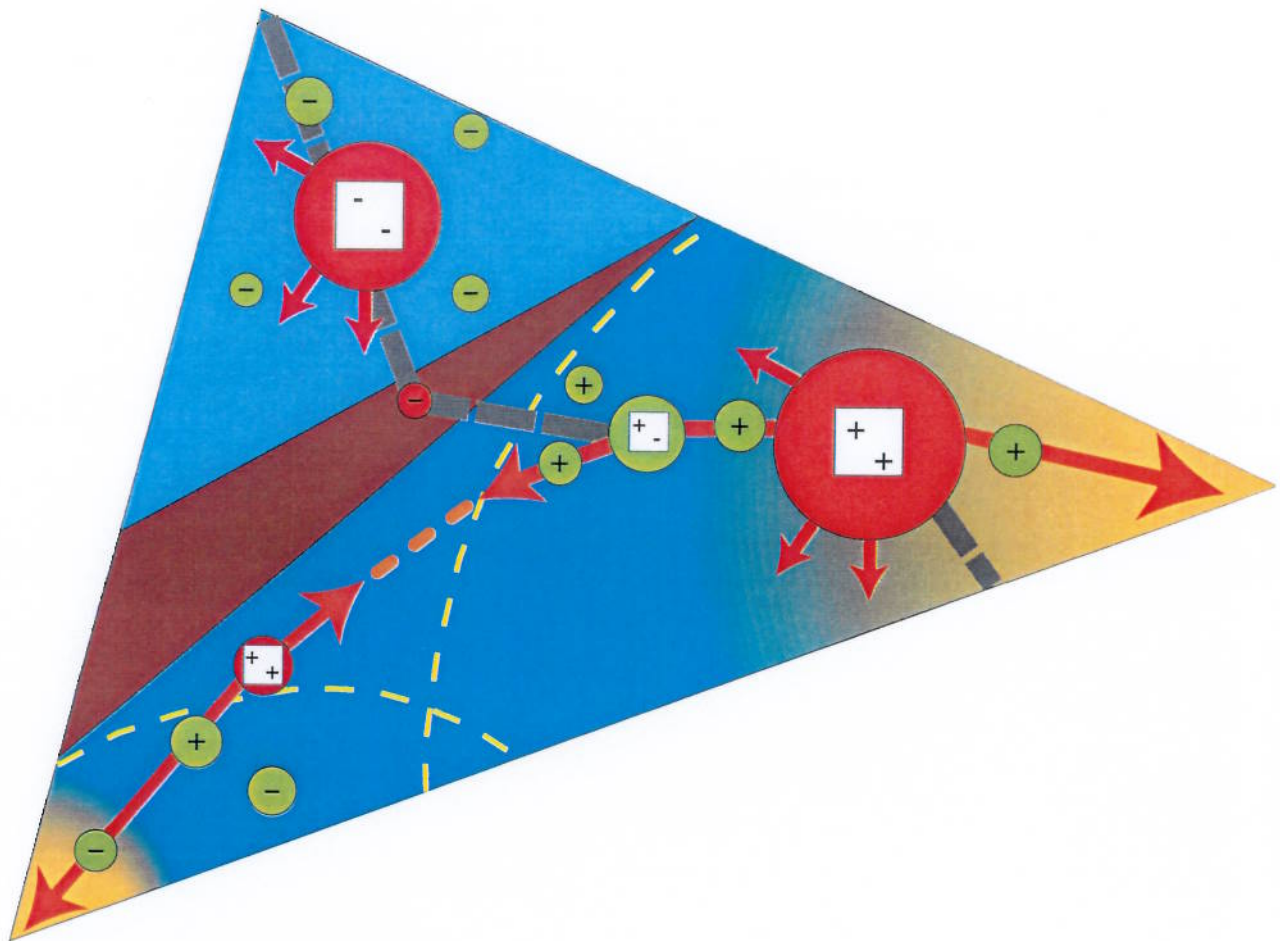
Le scénario de la globalisation, de la spécialisation économique, de la société informationnelle, de la compétition technologique est celui de la métropolisation croissante du territoire. Il apparaît comme le plus probable. Soucieuses de maintenir leur attractivité à l'échelle de l'Europe et de la Suisse, les régions métropolitaines se distingueront de plus en plus par leurs capacités à rassembler et à développer des fonctions décisionnelles, par l'importance d'une masse critique de potentiel de ressources humaines et de qualifications et par l'importance des réseaux permettant l'interactivité commerciale, financière, politique et culturelle à l'échelle internationale.

Ce scénario s'inscrit dans les tendances présentées précédemment. Il doterait la Suisse d'une ou deux grandes métropoles européennes et renforcerait le rôle de la région zurichoise et de la région lémanique dans un contexte d'internationalisation croissante. Il intègre l'idée d'une prépondérance de l'économique sur le politique et le fait que la concentration territoriale des forces économiques est un facteur central dans les concurrences urbaines à l'échelle européenne.

Selon ce scénario métropolitain, on peut imaginer que le développement des cantons les plus urbanisés puisse avoir des effets entraînants à terme pour l'ensemble du territoire. Les disparités seront renforcées dans un premier temps mais les effets de diffusion sur l'ensemble du pays, dit-on, finiront par l'emporter. Ce scénario, qui admet des déséquilibres locaux et régionaux importants, part de l'hypothèse que la croissance sera suffisamment forte et continue pour tirer le développement des parties non-métropolitaines. Si ces hypothèses (croissance, diffusion) ne se vérifient pas, que risque-t-il de se passer ?

Du point de vue de l'évolution de la structure urbaine, l'affaiblissement des villes moyennes et l'affaiblissement de la base économique et démographique des villes et agglomérations spécialisées dans les branches les plus exposées à la concurrence internationale apparaissent comme les conséquences les plus probables. Les risques d'une dissociation progressive des espaces périphériques et des espaces

LE CANTON DU JURA: ORGANISATION DU TERRITOIRE



intermédiaires moins bien connectés aux réseaux de transports à grande vitesse sont aussi très présents dans un scénario qui tendrait à coupler l'internationalisation économique avec une marginalisation politique croissante par rapport aux centres de décision européens.

3.2.2 Scénario 2 *La Suisse en réseaux : réticulation, polycentrisme*

Une alternative à la métropolisation unipolaire ou bipolaire s'impose. Elle propose de considérer l'ensemble du réseau urbain suisse dans son unité et sa diversité en développant la complémentarité des fonctions entre les différents centres urbains.

En effet, l'armature urbaine suisse est marquée par la métropolisation mais également par le rôle de nombreuses villes moyennes généralement bien équipées et qui pourraient partager des fonctions métropolitaines au sein d'un réseau de complémentarités. Le scénario de la réticulation est celui du développement des liaisons et des complémentarités entre les différents centres urbains de manière à assurer des prestations multiples et de haute qualité à l'ensemble de la population et des entreprises, dans un environnement préservé. Le concept d'urbanisation polycentrée serait fondé sur une mise en cohérence des réseaux de villes qui se constituent sous l'effet de dynamiques publiques et/ou privées plus localisées.

Il ne s'agit pas de rêver d'une "démétropolisation" mais de rendre plus compétitifs un certain nombre de pôles émergents judicieusement sélectionnés. Sans compromettre les atouts internationaux des grandes régions métropolitaines, il s'agirait de favoriser une déconcentration polarisée de la croissance économique et des qualifications sur des pôles ouverts aux flux internationaux et jouant un rôle majeur dans l'organisation des espaces intermédiaires et périphériques.

3.2.3 *Et les régions périphériques ?*

Le Conseil fédéral a esquissé les grandes lignes du développement souhaité du territoire, dans lesquelles il propose : une meilleure cohésion du pays grâce à la coopération entre les agglomérations urbaines, constituées en réseaux ; une répartition harmonieuse du développement entre les diverses régions ; un équilibre entre l'espace rural et l'espace urbain.

Cette vision idyllique de l'avenir contraste avec la vigueur des effets de métropolisation prévisibles. L'évolution récente des structures socio-économiques du territoire tend à combiner deux effets :

- Des effets de compétitivité qui privilégient l'excellence de la qualification du travail et l'avance technologique de quelques pôles de développement ;
- des effets de masse et de seuils critiques qui mettent en avant les avantages des espaces plus fortement urbanisés.

Ces deux effets sont interdépendants : la notion de masse critique implique qu'un certain niveau d'activités motrices, de services aux entreprises et d'activités innovatrices n'apparaît qu'à partir d'un certain seuil quantitatif et d'une certaine concentration d'équipements, d'activités et de population. Ce seuil est difficile à

déterminer d'un point de vue empirique. Cependant, on observe généralement que la combinaison de cet effet de masse critique et des effets d'excellence économique privilégie tendanciellement les territoires les plus denses sur les plans démographiques, économiques et technologiques. Ce phénomène est observable à différentes échelles d'analyse avec tous les risques de déséquilibres et de marginalisation des régions périphériques que cela comporte.

Dans les « Grandes lignes d'organisation du territoire suisse », il est proposé d'orienter le développement spatial dans le sens du renforcement du réseau de villes. Tout d'abord, on veut « consolider les atouts de Zurich pour le bon fonctionnement du réseau des villes suisses ». Ensuite, on propose de maintenir et d'encourager les activités économiques, les emplois et le tourisme dans l'Arc jurassien et les Alpes. Le maintien et le développement des régions périphériques dépendrait alors essentiellement de « l'intégration de son réseau de communication à celui des villes suisses ». L'argumentation en faveur du développement des régions périphériques est peu convaincante. En réalité, les priorités semblent être ailleurs. La définition de stratégies d'intervention à l'échelle des cantons s'impose, quel que soit le scénario retenu.

Dans de nombreuses régions périphériques ou en transition, le renforcement du potentiel de développement endogène passe sans doute par l'élaboration de politiques volontaristes adaptées à chaque contexte particulier et permettant de mettre au point toute une gamme de formules et d'organismes locaux à vocation spécialisée associant le secteur public et le secteur privé. L'aménagement du territoire rencontre ici la nécessité d'une étroite imbrication avec la politique des transports et avec la politique régionale classique, de manière à assurer l'amélioration des niveaux de vie et la diversification des activités. Cela suppose l'adoption de certains principes généraux d'orientation des schémas d'aménagement, accompagnés des indispensables moyens techniques, humains et financiers de la part des pouvoirs publics à l'échelle des cantons et de la Confédération.

3.3 La position du canton du Jura dans le contexte territorial helvétique : faiblesses, atouts et opportunités

L'analyse de la position du canton du Jura a fait l'objet d'un précédent rapport¹ dont nous rappellerons ici les principaux enseignements. Au vu des résultats obtenus, le bilan de la comparaison entre le canton du Jura et la moyenne suisse est des plus mitigés.

Le canton du Jura peut être considéré comme un espace :

- Périphérique : un indice synthétique fondé sur divers indicateurs donne la position du Jura sur une échelle mesurant le degré de centralité de chaque canton. Cet indice, qui prend en compte à la fois le degré d'urbanisation, le revenu moyen par habitant, les spécialisations économiques et le degré de

¹ A. Cunha, J.-F. Both, P. Rérat & E. Tortelli (2000), La position du canton du Jura dans son contexte territorial : structures et dynamiques, Institut de géographie, Université de Neuchâtel.

qualification du travail, précise la position défavorable du canton (22^{ème} rang) en termes de potentiel de développement. Faiblement articulé au réseau des villes suisses, quelque peu cloisonné et de taille modeste, le Jura n'a de surcroît pas été en mesure, ces dernières années, de combler son retard par rapport aux autres régions suisses. De plus, la position concurrentielle des cantons limitrophes (Bâle-Campagne, Neuchâtel et Soleure) est nettement plus favorable que celle du canton du Jura.

- Enclavé : à l'instar de l'ensemble de l'Arc jurassien, le Jura se situe entre deux pôles économiques parmi les plus importants d'Europe : le Bade-Wurtemberg et la Regio Basiliensis au nord-est ; la Région Rhône-Alpes et la Région lémanique au sud-ouest. Ces pôles de développement, dont le pouvoir d'attraction s'accroît, sont reliés par deux voies de communication très importantes : la première contourne l'Arc jurassien et traverse la Franche-Comté par Belfort et Besançon ; la seconde évite l'Arc jurassien à l'est et traverse le Plateau suisse par Berne. Malgré l'existence de l'axe secondaire représenté par la ligne CFF qui relie Bâle à Genève en passant par Delémont, le canton du Jura n'est que peu articulé à ces deux pôles générateurs de croissance et ne bénéficie guère de leur dynamisme.
- Excentré : la marginalité et le cloisonnement des régions jurassiennes – dus à la position excentrée du canton, au relief, à la frontière nationale et à la barrière linguistique – sont un fait évident que les infrastructures n'ont guère corrigé. En effet, à l'heure actuelle, les grandes voies de communication évitent la chaîne du Jura plutôt que de la traverser. A moyen terme, le prolongement de la Transjurane en direction du Plateau suisse et son raccordement au réseau français permettra de pallier à cette situation.

A ces trois caractéristiques s'ajoutent d'autres points faibles parmi lesquels nous pouvons citer :

- La faible densité et la forte dispersion de la population qui engendre un coût élevé des infrastructures de base (pas d'économie d'échelle) ;
- le retard dans les équipements tels que les voies de communication et les instituts de formation supérieure ;
- la part importante de la population active dans l'agriculture ;
- les faiblesses structurelles et le manque de diversification du tissu industriel ;
- la concentration des activités à faible valeur ajoutée et qui se trouvent en amont des chaînes de production ;
- la présence faible, voire nulle, de quartiers généraux de groupes internationaux ou de grandes entreprises intégrées ;
- le faible niveau du secteur tertiaire et notamment des services aux entreprises ;
- la tendance à l'émigration des jeunes et des personnes les plus qualifiées ;
- la pression fiscale ;
- le faible taux de croissance passé et potentiel.

Le canton du Jura n'est cependant pas dépourvu d'atouts :

- La possibilité de développer et de renforcer des liens avec la métropole bâloise, l'Espace Mittelland et la France ;
- les nombreux terrains disponibles à des prix avantageux ;
- la tradition industrielle et les savoir-faire reconnus notamment en mécanique et en microtechnique ;
- un environnement naturel encore préservé qui offre une qualité de vie appréciable et un potentiel touristique ;
- une forte identité collective : une capacité de projet ;
- un réseau très dense d'acteurs engagés dans le développement local et cantonal (ADIJ, ARJ, SDEJ, SEDRAC, ADEF, ADEP, COFIDEP SA, FIER, Jura Tourisme, Juratec SA, etc).

Parmi les nouveaux atouts du canton, ajoutons l'inauguration de la Transjurane. La nécessité d'organiser le territoire jurassien en vue d'atténuer les effets de sa marginalité et de son cloisonnement a depuis longtemps constitué un objectif prioritaire. L'aménagement de bonnes voies de communication est fondamental afin de garantir la répartition de la population dans les diverses parties du canton.

Une autoroute – et partant une bonne accessibilité – apparaît comme une condition nécessaire mais non suffisante au développement d'une région. Davantage que d'offrir des garanties, l'inauguration de la Transjurane renforce la capacité et les potentiels de développement du canton du Jura. La Transjurane constitue une opportunité nouvelle pour la promotion économique cantonale. Cependant, souligne l'Association régionale Jura /ARJ, elle ne fait que de combler une lacune existante, elle n'apporte aucun avantage comparatif par rapport aux régions qui nous entourent.

Les opportunités de développement territorial incluent ces différents points :

- L'achèvement de la Transjurane ;
- l'amélioration de l'axe Bâle-Ville-Delémont-Saignelégier-La Chaux-de-Fonds ;
- la proximité de la métropole bâloise ;
- le potentiel de ressources naturelles, l'écotourisme et le tourisme culturel ;
- la restructuration des branches traditionnelles qui offrent aux acteurs privés et publics de nouvelles opportunités de collaboration dans de nouvelles filières (électronique, informatique, services aux entreprises, écotourisme, etc.) ;
- la collaboration transfrontalière et intercantonale ;
- la présence d'éléments de consensus politique au niveau de la promotion d'une stratégie de développement durable pour les régions et le canton.

4. L'organisation spatiale du canton du Jura: tendances et perspectives

De nombreux défis économiques, sociaux et environnementaux se posent à la société jurassienne. Comment se repositionner dans un contexte de concurrence territoriale ? Comment intégrer la réalité transfrontalière ? Comment surmonter la fragilité du canton ? Comment mettre en valeur les espaces urbains ? Quel projet pour les espaces ruraux ? L'aménagement du territoire peut-il contribuer à répondre aux différents défis ? Quel plan directeur pour l'avenir ?

Dans ce chapitre, nous résumons quelques tendances lourdes relatives au développement interne du canton. Nous nous interrogerons ensuite sur les alternatives offertes à la politique d'aménagement du territoire. Les analyses esquissées au niveau des études préalables imposent le rappel de quelques axes de réflexion à retenir. Les scénarios ont été élaborés en faisant varier un jeu de variables clés :

- Concurrence territoriale, métropolisation ;
- coopération transfrontalière/intégration européenne ;
- croissance économique ;
- finances publiques ;
- besoins en formation et qualification ;
- croissance démographique ;
- mobilité interne et externe ;
- accessibilité interne et externe ;
- facteurs de localisation des entreprises ;
- modèles de répartition spatiale /polarisation/axes développement ;
- qualité du patrimoine naturel et culturel ;
- systèmes de valeurs.

4.1 Le scénario de l'anémie : gérer les tendances actuelles

Au cours de notre rapport préliminaire, nous avons appréhendé l'articulation du territoire jurassien et ses transformations lors de ces dernières décennies. Notre analyse montre que l'essentiel de l'organisation de l'espace et de sa dynamique peut être représenté par la combinaison de quelques formes ou modèles élémentaires: le modèle centre/périphérie, le modèle zonal et le modèle axial. La carte de l'organisation du territoire rappelle les principaux acquis de cette analyse.

Des tendances peu « durables »

La prédominance des deux principaux centres urbains du canton, Delémont et Porrentruy, est évidente. La double centralité jurassienne se traduit par une accumulation des forces démographiques fortement accentuée par la polarisation des activités, des revenus et des qualifications élevées au sein du périmètre des deux agglomérations. Elle s'exprime également par l'existence de deux champs

d'influence distincts, facilement repérables par l'intensité des flux pendulaires et pratiquement délimités par des barrières topographiques.

Les similitudes liées à la taille des deux centres principaux et à leurs processus d'étalement spatial ne doivent toutefois pas faire illusion. Si l'agglomération de Delémont renforce sa base démographique et son potentiel économique, celle de Porrentruy subit une double déprise. De plus, les deux centres possèdent leur propre logique de fonctionnement et s'articulent de manière différenciée à l'extérieur du canton.

L'analyse de la distribution des densités, des emplois, des qualifications et des revenus met en évidence trois zones principales dotées d'attributs divers. La diagonale Clos du Doubs-Baroche impose un clivage territorial majeur, une ligne de partage, entre deux zones distinctes : d'une part la région bruntrutaine et ses relais périphériques et, d'autre part, l'ensemble régional constitué grossièrement par les Franches Montagnes et le district de Delémont. Les caractéristiques de la diagonale du Clos du Doubs sont connues : faibles niveaux de qualification, spécialisations agro-tertiaires avec une prédominance d'activités agricoles, faiblesse des revenus, croissance négative de l'emploi. Au nord de cette ligne de partage symbolique, l'Ajoie apparaît comme une région dotée d'une cohérence propre mais en perte de vitesse. La zone située au sud et à l'est de la diagonale du Clos du Doubs enregistre les niveaux de qualification et de revenu les plus élevés du canton mais également les plus forts dynamismes démographiques et économiques.

Le canton du Jura est traversé par deux axes à l'intersection desquels est localisée la capitale cantonale. Ils sont l'ossature à partir de laquelle le réseau routier et le système des places centrales sont organisés. L'axe coudé Delémont-Glovelier-Porrentruy-Boncourt est composé de localités fortement peuplées, situées à basse altitude et bénéficiant d'une bonne accessibilité à l'échelle du canton (ligne de chemin de fer CFF, Transjurane et RC6). Cet axe transjurassien est caractérisé par le volume des concentrations démographiques et économiques polarisées par les deux agglomérations du canton. Paradoxalement, l'axe transjurassien n'a pas enregistré un grand dynamisme au cours des dernières années. C'est l'axe interjurassien qui a réussi à imprimer une certaine dynamique territoriale. Les pôles situés sur cet axe ont enregistré, à quelques exceptions, des croissances positives de la population et de l'emploi.

Les constats réalisés nous ont conduit à quelques conclusions rétrospectives relatives aux orientations retenues dans le Plan directeur cantonal actuellement en révision :

- les résultats de l'étude montrent que l'objectif du 1er plan directeur visant le maintien de la répartition spatiale de la population n'a pas été atteint ;
- l'intention d'étendre le rayonnement des deux agglomérations du canton sur et au-delà du canton dans un esprit de complémentarité entre les deux pôles n'a pas abouti ;

- l'effort pour maîtriser l'accroissement des disparités économiques a échoué ; la position de certains centres relais n'a pas pu être consolidée ; le potentiel économique et démographique de certaines régions s'est affaibli alors que d'autres se sont renforcées ;
- dans l'ensemble, le canton est en perte de vitesse par rapport au contexte externe.

Le scénario « anémie » est celui de la résignation. Constatant que les objectifs du Plan directeur précédant n'ont été que partiellement atteints ; constatant aussi la faible marge de manœuvre vis-à-vis des tendances qui guident le développement de l'extérieur du canton ainsi que la modestie de leurs moyens d'action, les pouvoirs publics réduisent leurs interventions au maximum, se contentant de gérer les tendances actuelles.

Gérer le déclin, laisser-aller

Ce scénario présente un aspect tendanciel dû au prolongement des évolutions constatées au cours des dernières années : une évolution éclatée en raison de l'image qu'elle suggère d'un territoire à plusieurs vitesses, morcelé en une série de sous-ensembles aux dynamiques démographiques et économiques inégales. Il repose sur la continuité d'une croissance économique et démographique faible ou modérée et d'une intégration timide dans l'espace transfrontalier.

La croissance négative de certaines microrégions (Clos du Doubs, Baroche, Ajoie, etc.) ne suscitera pas la création de nouvelles entreprises : la « destruction d'emplois » ne sera pas « créatrice ». Dans ce scénario, les effets de désenclavement et d'entraînement attendus de l'ouverture de la Transjuranne s'avèreront décevants en raison des progrès très lents de l'intégration européenne, de la pérennité des effets frontière, des différences de coûts de la vie et de la stagnation des échanges transfrontaliers. Les tendances « non durables » du développement jurassien se renforceront.

Le rétrécissement de la distance-temps entre les régions jurassiennes et les régions limitrophes plus puissantes pourra même être vécue comme un durcissement de la concurrence plus que comme une opportunité de développement des échanges. La polarisation des flux sur les centres majeurs du plateau et des réseaux qui les relie continue. Enfin, les régions jurassiennes ne parviennent pas à compenser l'effet d'attraction des régions alpines sur les flux touristiques internes ou externes.

Dans ce contexte général, les rapports entre cantons ou régions resteront marqués plus par la concurrence plus que par la coopération. Les actions intercommunales, intercantionales ou interrégionales marqueront le pas. La tendance est plutôt au chacun pour soi ou au repli sur soi. La faible croissance démographique et économique d'ensemble et la continuité de la crise de l'Etat-providence ne permettent pas de réaliser de nouveaux projets et de nouvelles infrastructures. Les pouvoirs publics se désengageront au niveau des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional. A l'échelle de la Confédération, les pouvoirs publics n'augmenteront pas l'engagement redistributif et les instruments de la

politique structurelle seront ainsi relativement affaiblis (péréquation financière, aide aux régions de montagne, Regio Plus, aide aux régions en redéploiement).

A l'échelle du canton, l'aménagement du territoire, faute de ressources suffisantes, devra modérer ses ambitions et réduire ou supprimer d'éventuels programmes de soutien aux microrégions en déprise. On ne trouvera pas de solution aux problèmes des régions agricoles ou agro-industrielles dont le déclin se poursuivra inéluctablement. L'objectif principal de l'aménagement du territoire consistera alors à concentrer les efforts sur ce qui marche le mieux - Delémont, éventuellement l'axe interjurassien - en escomptant des effets d'entraînement sur le reste du territoire.

Dans le domaine territorial, ces évolutions se traduiront par une montée des déséquilibres et des cloisonnements internes et par un affaiblissement de la cohérence entre les différents sous-systèmes territoriaux. Le mouvement centrifuge attirant vers les pôles les plus forts ou les moins défavorisés les emplois et les actifs, videra progressivement les zones plus faibles des éléments les plus dynamiques. Les zones entre Delémont et Porrentruy resteront de simples espaces de transit. Le centres moyens et petits seront alors en difficulté, en déclin ou voués à la friche, à l'exception de ceux qui sont situés dans l'orbite proche de Delémont qui continuera à tirer parti de sa position plus favorable au sein de la région.

Dans l'ensemble, il s'agit d'une évolution « molle », sans catastrophe, vers le déclin ; un affaiblissement, un vieillissement économique et démographique ou une anémie généralisée du système en vigueur qui s'opère dans l'absence d'une politique de promotion économique active du canton permettant de contrer les tendances à l'œuvre.

4.2 Le scénario « Revitalisation urbaine » : un scénario de croissance volontariste à deux variantes

Le fil directeur de ce scénario réside dans des transformations qui appuieront un développement démographique et économique fort, affirmé, grâce auquel les politiques volontaristes d'aménagement et de promotion économique pourront être mises en place en vue de renforcer les structures économiques du canton.

Le thème de l'augmentation de la population peut servir de fil rouge à ce scénario. Cependant, dans ce contexte, la fixation d'un objectif quantitatif est secondaire. Il est plus intéressant de s'interroger sur les stratégies sectorielles et spatiales à mettre en œuvre. Pour l'essentiel, les instruments sectoriels de cette politique ont été inventoriés dans une autre étude (cf. Prognos, 1999) :

- Mise en place d'une politique de marketing territorial : cette politique serait essentiellement fondée sur proximité de l'agglomération bâloise, la présence de terrains à bâtir disponibles et peu chers ; l'offre d'un environnement naturel préservé ; une fiscalité appropriée, etc.

- Politique économique conquérante : ajustement du niveau d'équipements aux besoins de l'économie, réduction des charges fiscales à un niveau acceptable, information et aide à la création d'entreprises pour les jeunes jurassiens, priorité aux activités nouvelles, implantation de services, aides financières et politique d'accueil adapté aux besoins, etc.
- Politique familiale nataliste : augmentation des allocations familiales, assurance maternité, congé parental pour le père de l'enfant nouveau né, amélioration des structures d'accueil pour les enfants, etc.
- Politique migratoire active : transformer les migrations définitives en migrations pendulaires, implantation de nouvelles filières de formation supérieure, nouvelles conditions d'attributions des bourses d'études, facilités d'accès à la propriété, politique d'asile plus ouverte, renégociation avec la Confédération des contingents de permis de séjour, etc.
- Promotion de la collaboration intercantonale et transfrontalière, amélioration des transports, notamment de l'infrastructure routière entre Delémont et Bâle, etc.

Cependant, les accroissements démographiques et les revitalisations économiques ne se font pas partout de la même manière. Des choix d'aménagement doivent être opérés. Deux variantes apparaissent : le renforcement de la bipolarité du canton ; la structuration hiérarchique centrée sur le développement prioritaire de Delémont. Le schéma illustre les différents scénarios proposés et les deux variantes du scénario « Revitalisation ».

Variante 1 :

Renforcer Delémont : le développement concentré ou le scénario de l'efficacité économique

Face aux défis de la compétition territoriale, aménagement du territoire et promotion économique unissent leurs efforts et concentrent leurs actions dans l'amélioration du seul centre urbain ayant quelques chances de concurrencer les choix de localisations externes : l'agglomération delémontaine.

Le rôle de Delémont est renforcé en priorité de manière à tirer efficacement avantage de sa dynamique actuelle, de sa proximité des centres externes plus dynamiques et de son positionnement nodal au croisement des axes transjurassien et interjurassien.

Dans cette perspective, l'aménagement du territoire se contenterait d'améliorer les conditions spatiales en vue d'une réorganisation et d'un renforcement des équipements, de la formation et de l'appareil productif du centre cantonal. Avec des moyens financiers réduits, les acteurs publics infléchissent ainsi les choix plus « redistributifs » de la bipolarité ou de la « décentralisation concentrée », ou du « développement durable » pour cibler leurs actions sur l'aménagement du centre cantonal et sur la définition d'une politique d'accueil des entreprises permettant de maximiser les chances de sa croissance.

Cette variante a comme conséquence évidente le renforcement de la hiérarchisation du système de places centrales. Face aux contraintes de la compétitivité, à la nécessité

de donner une certaine « taille critique » minimale à la capitale cantonale et aux difficultés à concevoir et à concrétiser un développement bipolaire fondé sur une certaine complémentarité des fonctions urbaines, les pouvoirs publics sacrifient l'équité territoriale à l'efficacité. Ce choix difficile pénaliserait, en tout cas dans un premier temps, le rayonnement de Porrentruy et des centres microrégionaux.

Dans ce scénario, les équipements sont développés voire recentralisés dans la région delémontaine, l'implantation des fonctions tertiaires de l'urbanité, les localisations des entreprises et de la population y sont également favorisés. Les investissements dans les transports sont localisés dans l'aménagement d'une meilleure accessibilité de la capitale et d'une meilleure desserte des communes au voisinage de Delémont.

Du point de vue de l'intégration interrégionale, ce scénario privilégie le développement de l'axe interjurassien et le rapprochement avec Bâle-Ville et Neuchâtel. Dans le moyen ou le long terme, le Jura pourrait escompter d'éventuels effets de déversement de la région bâloise. L'amélioration des liaisons vers Bâle et la Chaux-de-Fonds contribuerait à développer les relations avec l'extérieur et à réaliser un scénario qui miserait sur le développement de l'axe interjurassien, davantage que sur l'axe transjurassien. Un des facteurs de réalisation positive de ce scénario est le rattachement de Delémont à la motricité bâloise. Une liaison, peut-être dangereuse pour certains, qui ne serait pas facilitée par les obstacles de la distance-temps et de la distance linguistique.

Comme dans le scénario «Anémie», le danger de l'accroissement des déséquilibres régionaux est évident. Cependant, dans ce cas de figure, les risques d'une hiérarchisation et d'une fragmentation du système spatial sont compensés par l'amélioration des conditions de mobilité et les bénéfices escomptés d'une politique volontariste permettant de promouvoir une *croissance en grande partie exogène et polarisée*, mais diffusant rapidement de haut en bas de la hiérarchie des places centrales.

L'hégémonie de la capitale est justifiée par l'espoir que l'ensemble du territoire cantonal puisse bénéficier, à plus long terme, des effets d'entraînement de l'amélioration de l'image et de la centralité delémontaine. À cette condition, le scénario est « sans regrets » pour l'ensemble des centres urbains en déclin dont la situation économique est stabilisée et dont l'hémorragie démographique est arrêtée. Bref, ce qui est bon pour Delémont l'est aussi pour le canton.

Compte tenu des tendances externes et internes, des difficultés à mettre en œuvre des synergies ou des complémentarités spatiales à l'extérieur ou à l'intérieur du canton, de la faiblesse des effets de seuil et des moyens financiers, etc., ce scénario pourrait s'avérer comme le scénario volontariste le plus « réaliste ». Est-il politiquement correct ?

Variante 2

Bipolarisation : l'option transfrontalière

Une variante politiquement correcte du « scénario revitalisant » miserait sur le développement conjoint des deux pôles économiques. Les effets positifs de la

Transjurane et de la *coopération transfrontalière* sont au cœur de la construction de ce scénario qui s'appuie sur trois convictions fortes :

- Le rôle économique moteur de la bipolarité cantonale.
- Le potentiel de développement offert par les centres localisés à proximité de la Transjurane : 80% des surfaces libres de terrain à bâtir, niveaux d'équipement supérieurs à la moyenne, poids démographique, etc.
- Les effets inducteurs de l'élargissement de la coopération transfrontalière : l'influence du renforcement des liens économiques, culturels et de coopération technique avec le Territoire de Belfort et l'agglomération de Montbéliard sur la valorisation de Porrentruy-Boncourt.

L'image d'un canton dont le développement serait essentiellement organisé par la complémentarité entre les deux principaux centres urbains n'est pas inédite. Cette représentation était au cœur du dernier plan directeur. Il s'agissait alors d'organiser la coopération entre Porrentruy et Delémont de manière à construire un ensemble urbain dont les performances globales seraient multipliées. Il fallait, disait-on, que ces deux villes tendent à s'équiper comme une seule ville de 30'000 habitants desservant une zone d'influence de 70'000 habitants.

La lecture que nous avons effectuée de l'organisation et de la dynamique récente du territoire jurassien ne permet pas de conclusions très positives sur les avancées effectuées dans la réalisation des intentions explicites du plan directeur. En effet, nous avons remarqué que les deux agglomérations fonctionnent de manière relativement autonome et selon des logiques propres. Les deux agglomérations ont subi une nette diminution des emplois industriels. A Porrentruy, la croissance des services n'a pas réussi à compenser les pertes dans le secondaire. Bref, le concept de développement complémentaire ne s'est pas traduit dans les faits. Le principe est difficile à concrétiser en particulier dans un contexte de faible croissance et de désengagement des pouvoirs publics.

On répondra que l'ouverture de la Transjurane ainsi que les progrès de l'intégration à l'espace européen dans un contexte volontariste de revitalisation économique et démographique offrent de nouveaux atouts à la réalisation de ce scénario. La liaison Porrentruy-Delémont est ouverte depuis 1998. En principe, l'amélioration des conditions de mobilité devrait apporter un nouvel élan au projet d'un développement territorial fondé sur la « bipolarisation complémentaire ».

Dans ce scénario, de grands espoirs sont placés dans la réalisation d'une Transjurane qui devrait permettre de « solidariser les régions qui composent le Jura pour en faire un ensemble économique et tirer toutes ses potentialités »². Il est également attendu de l'A16 qu'elle joue un rôle structurant sur l'espace cantonal par l'intermédiaire de son tracé, de ses jonctions et de ses voies d'accès. Son parcours réunit d'ailleurs les localités les plus peuplées, les principaux centres d'emplois ainsi que les plus grandes réserves en matière de zone d'activité et de zone à bâtir.

² Service de l'aménagement du territoire (1985), N 16 – Transjurane, Delémont, Département de l'environnement et de l'équipement de la République et Canton du Jura, p. 15

Le débat sur la relation de causalité, puis sur les interactions, entre implantation d'une infrastructure lourde de circulation, développement économique et dynamique des territoires est ouvert depuis plusieurs décennies. La problématique des effets structurants se pose d'abord en termes économiques. Elle se pose aussi en termes de spatialisation des impacts, qu'il s'agisse de renforcement des polarisations ou d'accentuation des disparités intrarégionales ou interrégionales. Les répercussions sur les activités des zones desservies et sur les ajustements de la structure des places centrales ne sont jamais automatiques. Il faut affirmer clairement que les déclarations sur les bienfaits automatiques des autoroutes ne reposent sur aucun fondement scientifique. L'introduction de la notion de potentialité semble plus pertinente dans ce contexte. Il convient de s'affranchir de tout discours qui établirait une relation déterministe. L'autoroute n'a pas en soi les effets d'entraînement supposés, repérable et quantifiables, mais elle peut participer assurément au développement régional.

Dans la perspective de la « revitalisation économique et démographique », la Transjurane peut favoriser la complémentarité entre les deux pôles dans un canton qui sera désormais plus ouvert, par le biais d'entreprises extérieures qui, dès le départ, englobent dans leurs stratégies d'implantation territoriale les zones nouvellement désenclavées.

Dans ce scénario, il apparaît également que les deux centres du canton et leurs acteurs institutionnels réagissent aux opportunités offertes par le rétrécissement des distances-temps en fournissant aux entreprises et aux nouveaux habitants des infrastructures adaptées à leurs besoins. En clair, cela signifie que les deux pôles vont « fusionner » pour former un marché unique, mais discontinu. Cependant, un certain nombre d'implantations seront encore à proximité immédiate de l'autoroute pour profiter de l'accessibilité et de l'effet vitrine et éviter l'« effet tunnel »³. Ce scénario suppose aussi que les choix d'implantation des entreprises sont principalement déterminés par l'interconnexion avec le réseau de transport externe et le prix du terrain. Les entreprises régionales déjà implantées peuvent bénéficier également de l'autoroute comme élément de conquête de marchés extérieurs. L'incidence serait favorable notamment dans les secteurs liés au tourisme et au transport routier de voyageurs.

La réduction des temps de parcours est clairement établie. Effet direct particulièrement apprécié, elle rend accessibles des régions et permet une extension des espaces vécus. De la sorte, Porrentruy comme Delémont ou d'autres pôles intermédiaires se raccordent à d'autres territoires plus ou moins dynamiques, en tout cas moins enclavés et déjà intégrés dans un système de transport rapide.

Les différents enjeux relatifs à l'A16 ont été synthétisés par l'Association régionale Jura (ARJ)⁴:

³ L'effet tunnel signifie que l'espace devient plus discontinu : le réseau n'est accessible qu'en un nombre limité de points et est caractérisé par un temps de transport très inférieur à celui de l'ensemble régional. Les discontinuités vont se traduire de la manière suivante : les pôles reliés par le réseau à grande vitesse, vont fusionner pour former un marché unique et discontinu. Ce processus se fait généralement au détriment des régions non reliées.

⁴ Association régionale Jura (1999), Un canton, une région, 83 communes, un programme de développement régional (rapport intermédiaire présenté le 24 septembre 1999), p. 55.

« Les premiers tronçons de l'A16 mis en service en 1998 contribuent à l'amélioration de la mobilité interne. L'A16 à elle seule ne constitue pas un remède miracle. Pour que son ouverture contribue réellement au développement socio-économique régional, elle doit s'accompagner de mesures permettant d'accroître l'attractivité de la région : aménagement, environnement, tissu industriel, promotion économique, marketing régional, domaines socio-culturels, collaborations, transports publics. Ces mesures doivent avant tout favoriser le développement de nouvelles activités économiques, améliorer les conditions d'accueil de nouveaux résidents et la qualité de vie de la population. »

Le scénario de la bipolarisation est aussi celui du développement de la coopération transfrontalière. Le canton du Jura participe à plusieurs programmes ou institutions de coopération transfrontalière (Interreg, CTJ, Conférence du Rhin supérieur, etc). Le programme de développement de l'Arc jurassien estime qu'en comparaison à d'autres régions transfrontalières suisses, l'Arc jurassien connaît un réseau de relations transfrontalières plutôt faible. Cela tiendrait aux différences entre les systèmes institutionnels et administratifs, aux cloisonnements topographiques ainsi qu'à un réseau de communication insuffisamment développé.

La Transjurane peut contribuer à renforcer les liens transfrontaliers. Cependant, il faudra attendre l'achèvement des travaux pour que la mobilité externe puisse se déployer. La dégradation de la situation des finances publiques pourrait prolonger les délais de construction des tronçons manquants.

Dans ce scénario, il faudrait tout entreprendre pour que la Transjurane soit achevée. La réactivation de la liaison Delle-Belfort est à l'étude. La concrétisation du projet permettrait de renforcer le potentiel de développement des échanges. Il faut rappeler que le futur TGV Rhin-Rhône s'arrêtera à Méroux-Moval près de Belfort. Pour les individus et les entreprises jurassiennes, les pôles externes français seront alors plus accessibles dans la journée. Mais simultanément, les centres du canton seront plus accessibles de l'extérieur. Les villes et les pôles du canton verront alors arriver aussi la concurrence d'entreprises d'autres régions et d'autres agglomérations urbaines plus dynamiques ou présentant certains avantages comparatifs (prix des biens et des services, coûts salariaux, etc). Le pari de la bipolarisation est aussi celui d'une promotion des relations transfrontalières qui se fera à l'avantage des deux côtés de la frontière et notamment de Porrentruy. En sera-t-il ainsi ?

La proximité, la réalité des échanges et la similitude des problématiques des deux côtés de la frontière obligent à élargir l'échelle de l'aménagement du territoire, qui ne peut plus être pensé indépendamment de la dimension transfrontalière. Cependant, force est de constater que pour l'instant, les conditions institutionnelles (base juridique, compétences d'exécution) et les moyens financiers pour élaborer en commun une conception globale ne sont pas réunies. Comment dans ces conditions assurer un développement concerté des secteurs proches de la frontière pouvant servir de levier à un nouvel essor de Porrentruy et de sa région ? Ce scénario implique une forte accélération des procédures institutionnelles visant une coopération plus effective.

4.3 Le scénario de la « Durabilité » : un aménagement par projets ciblés sur des potentialités et fondé sur la participation des acteurs locaux

Après une longue période de scepticisme, le développement durable commence à influencer les pratiques des entreprises, des habitants et des institutions publiques. C'est en particulier le cas dans les domaines de l'aménagement du territoire et des politiques de la ville où l'on constate que cette préoccupation est progressivement intégrée selon des modalités diverses.

Le développement durable est à la fois un nouveau **principe d'action** et un **processus de changement** fondé sur la recherche conjointe et coordonnée du développement économique, du développement social et de la protection du patrimoine naturel et bâti.

Le scénario de la « durabilité » que nous proposons ici postule : une croissance positive, mais faible, d'une économie jurassienne fonctionnant dans un cadre de compétition territoriale avivée ; des moyens d'intervention des pouvoirs publics plus modestes que dans les deux variantes analysées précédemment ; une faible progression des dispositifs de collaboration interrégionale et transfrontalière. Il postule aussi une certaine continuité de la politique structurelle de la Confédération (LIM, Regio Plus, aide aux régions en redéploiement, promotion de l'innovation, etc.) ainsi qu'une capacité des acteurs locaux à mobiliser les fonds ou les instruments mis à disposition.

Le développement durable : principe d'action

Dans le contexte jurassien, fortement marqué par la menace d'une déprise démographique et d'une décroissance de l'emploi, le développement économique apparaît comme une condition nécessaire pour le maintien d'une société dynamique répondant à la nécessité d'une amélioration de la qualité des territoires. Mais pour garantir leur développement économique et la qualité des relations sociales face à une compétition de plus en plus vive, les pouvoirs publics doivent aussi tenir compte des nouveaux facteurs de localisation des entreprises et des habitants, par exemple, les facteurs relatifs aux possibilités de formation, aux équipements culturels de l'urbanité, à l'offre d'accueil et à la qualité du cadre de vie.

L'aménagement du territoire devrait pouvoir contribuer efficacement à l'harmonisation de ces objectifs dans le souci du renforcement des potentialités de développement dans le long terme. Les visées du développement durable sont exigeantes. Comment faire ? Dans des situations d'incertitude face aux mutations actuelles, devant les difficultés des méthodes prévisionnelles classiques et face à la complexité des enjeux du développement durable, l'action **par projet** apparaît comme un outil d'intervention privilégié.

L'aménagement du territoire par projet repose sur une démarche volontairement **sélective**, centrée sur un problème **spécifique** et organisé autour sur une

réalisation concrète, mais dont le processus de mise en œuvre n'a pas besoin d'être déterminé a priori dans tous les détails.

Dans le contexte jurassien, le choix de cette démarche répond à l'exigence des circonstances et à un souci de réalisme. L'élaboration de plans d'aménagement ne peut se concrétiser que dès l'instant où la démarche est portée sur un sujet précis susceptible d'engager des actions concrètes. L'aménagement du territoire chercherait à promouvoir un ensemble de projets, **ciblés sur des potentialités et localisés**, associant les différentes catégories d'acteurs privés et publics (ADIJ, ARJ, SDEJ, SEDRAC, ADEF, ADEP, COFIDEP SA, FIER, Jura Tourisme, Juratec SA, etc).

Pour être motivée et recueillir l'adhésion volontaire des acteurs locaux, la démarche doit se situer au voisinage des symptômes, au plus près des préoccupations des acteurs.

Même si on l'oublie souvent, le développement durable ne se réduit pas à l'impératif de l'intégration du social et de l'environnemental à l'économique. C'est aussi un principe relativement clair de la **hiérarchisation de l'action publique**. Évitant **l'écueil de l'exhaustivité**, l'aménagement par projet, par son caractère sélectif, apparaît comme un outil progressif permettant de se centrer sur quelques problèmes essentiels, d'engager des expériences, de penser aux ressources nécessaires pour les mener à terme, de réaliser un apprentissage collectif susceptible **d'intégrer chaque projet particulier dans une vision d'ensemble** du développement cantonal.

Le développement durable : un processus de changement ancré dans les potentialités locales

Dans le cadre de ce scénario, quatre projets sont développés. Ils couvrent les grandes vocations productives du territoire. Très différenciés dans leur contenu et leur objet, ils procèdent chacun d'une problématique spécifique : développement industriel et tertiaire (Delémont-Bassecour) ; développement des fonctions de formation, culture et loisir (Porrentruy), développement du tertiaire et de l'artisanat (Saignelégier), développement agro-touristique (St-Ursanne).

Projet 1

Delémont : pôle de développement économique

L'Ecopôle, un plan d'aménagement d'un nouveau type

Depuis les années quatre-vingt, la croissance économique s'est accompagnée d'une forte polarisation de l'espace, à travers l'intégration des villes-capitales dans des réseaux interrégionaux ou internationaux. Dans le contexte de la métropolisation, le renforcement du potentiel économique de la région urbaine delémontaine apparaît comme une priorité pour le développement de l'ensemble du canton. Par sa position nodale dans le système de communications jurassien, mais aussi par la dynamique et la concentration actuelle des forces, la région urbaine de Delémont offre les meilleures possibilités de valoriser les ressources économiques du canton. La disponibilité et le prix attractif des terrains associés à la qualité des formations, à un cadre de vie agréable et sécurisant constituent des atouts permettant d'attirer les activités.

Pôle de développement économique, industriel et tertiaire, le mieux situé en termes d'accessibilité et de connectivité, Delémont doit pouvoir offrir au canton la possibilité de renforcer la localisation d'activités de captage et de diffusion : recueil de l'information économique, services aux entreprises (appui technologique, accès au marché). Ces activités dépendent en large mesure des proximités relationnelles entre les acteurs locaux de l'économie et de l'administration.

Face à la concurrence territoriale, le canton doit aménager des possibilités de maintenir et renforcer le potentiel productif de la région en développant de nouvelles trajectoires technologiques. La Société pour le développement de l'économie jurassienne, le Bureau pour le développement économique, Juratec, etc., sont des acteurs incontournables de la mise en œuvre d'un véritable pôle de développement économique jurassien capable d'innover et de se projeter vers l'extérieur.

Le pôle de développement constituera un nouveau type de plan d'aménagement qui résultera d'une coopération étroite entre les milieux de l'aménagement et de l'économie. Ce scénario engage les entreprises, la promotion économique et l'aménagement du territoire dans une réflexion et dans une action axée sur un triple questionnement :

- Efficacité du pôle de développement industriel et tertiaire en tant qu'instrument de captage et de diffusion d'activités nouvelles : offre de services d'accueil, conseil, équipements correspondant aux besoins spécifiques des entreprises, formation continue, outils financiers, allègement des procédures administratives, etc. ;
- pertinence du pôle en tant qu'instrument local d'harmonisation de l'objectif de revitalisation économique et des finalités du développement durable : recherche innovatrice d'un modèle d'écologie industrielle ;
- moyens de financement mis à disposition et modalités de management du pôle de développement industriel et tertiaire delémontain.

L'efficacité de l'action en faveur d'un pôle ultrastratégique pour le développement de l'ensemble du Canton reposera sur quatre conditions :

- Un pôle de qualité répondant à des critères économiques et d'aménagement ;
- une offre variée de terrains ou de surfaces bâties immédiatement disponibles ;
- des mesures financières et fiscales incitatives et immédiatement applicables ;
- une promotion efficace : valorisation des réseaux, positionnement technologique de la région, positionnement en matière de matrice des qualifications.

En lançant son « Ecopôle », le canton du Jura se montrera promoteur d'une démarche active et incitative, basée sur une stratégie politique d'ensemble mobilisant le savoir-faire cantonal, respectueuse des instances locales et favorisant une approche intégrant aménagement du territoire, protection de l'environnement et promotion économique. L'initiative bénéficiera de l'appui des instances de la Confédération chargées du soutien aux politiques structurelles régionales.

Projet 2**Porrentruy : pôle de développement culturel****Développement de nouvelles filières de formation professionnelle**

Le scénario « durabilité » accentue le rôle de capitale jurassienne de la culture de Porrentruy. La situation économique et démographique de Porrentruy ne cesse de se dégrader depuis quelques années. Cependant, l'agglomération urbaine concentre des atouts nécessaires au développement de l'ensemble du canton, notamment dans le domaine de la formation et du tourisme culturel.

Porrentruy possède un patrimoine culturel important. Des fonctions d'enseignement et de formation réputées sont déjà installées. La maturité professionnelle a été introduite et l'école technique comprend comme filières la productique, l'automatisation et l'informatique. Dans ce scénario, Porrentruy renforcera l'installation des équipements d'enseignement et de formation. Des filières existantes ou nouvelles sont à développer : formations commerciales, filière du bois, énergies alternatives, nouvelles technologies, institutions de perfectionnement professionnel, etc. Le manque de professionnalisme des acteurs du tourisme jurassien est parfois déploré. Cette lacune sera comblée par le développement à Porrentruy d'une filière de formation adaptée aux besoins du canton dans ce domaine (accueil, animation, promotion, gestion, etc).

La collaboration entre les écoles et les entreprises est renforcée de manière à faciliter l'intégration des jeunes dans le tissu productif cantonal. Dans ce scénario, l'installation d'une antenne HES se fera à Porrentruy qui renforcera ainsi son image de capitale culturelle du Jura.

Les équipements d'enseignement et de formation sont développés en synergie avec les équipements de loisirs. A Porrentruy, une piscine couverte et un centre sportif ont été construits. Le scénario prévoit la construction d'une salle de spectacles permettant l'organisation de manifestations culturelles diverses, ainsi qu'un centre de conférences et de séminaires construits selon les principes d'une architecture durable. L'image de l'Athènes du Jura est renforcée et le tourisme événementiel et culturel est développé.

Projet 3 :**Saignelégier : pôle tertiaire et artisanal régional****Une « Maison de la Magie » pour valoriser les ressources humaines et touristiques locales**

Les Franches Montagnes disposent d'atouts à faire valoir, en particulier la richesse et la qualité de l'environnement. Le développement durable implique l'installation d'activités touristiques ne portant pas atteinte à l'intégrité des sites (pistes pour cavaliers, ski de fond, randonnée pédestre, VTT, etc). La parahôtellerie a enregistré un développement important dans le canton et dans la région. Avec des prix avantageux, elle permet de répondre aux besoins de la clientèle familiale et des groupes. Le tourisme constitue indiscutablement un des domaines d'activité offrant un potentiel de développement de la région dont Saignelégier reste le pôle principal. Une « Maison de la Magie » articulante de nombreux engins horlogers interactifs sera installée à Saignelégier qui deviendra un lieu de visite obligatoire pour les familles visitant la région.

Les fonctions tertiaires d'équipement, d'accueil, de mise en valeur des produits régionaux et d'animation de Saignelégier devraient se renforcer à l'avenir pour accompagner et soutenir le développement d'un tourisme rural de qualité (hébergement, itinéraires, accueil, etc.) mais aussi pour desservir les populations des petits centres locaux. Les activités équestres et l'élevage chevalin sont des atouts régionaux consolidés. Le développement des activités artisanales et industrielles liées à une filière du bois que les préoccupations écologiques en matière de construction et de politique énergétique tendent à revaloriser pourrait

constituer un atout supplémentaire pour cette région. Une exposition permanente montrerait les multiples utilisations du bois dans une perspective de développement durable (jouets éducatifs, réseaux thermiques, architecture, etc).

Projet 4

St-Ursanne : pôle agro-touristique régional, territoire européen d'excellence en matière de tourisme durable

Ville à caractère médiéval, St-Ursanne est classée monument historique d'importance nationale. L'ouverture de la Transjurane offre à cette ville et à sa région une nouvelle opportunité de développement qu'il s'agira de réaliser par la gestion, la valorisation et la promotion de son patrimoine en étroite collaboration avec les acteurs locaux et cantonaux directement concernés. Le projet de pôle de St-Ursanne vise à organiser un système local permettant à la région du Clos du Doubs de capter des flux externes et d'éviter ainsi les fameux « effets de tunnel » de grandes infrastructures autoroutières. Le cas de St-Ursanne est exemplaire de ces « interfaces spatiales » où peuvent se rencontrer des logiques économiques, démographiques, historiques et culturels diverses, à condition de préparer les nécessaires infrastructures d'accueil et d'animation.

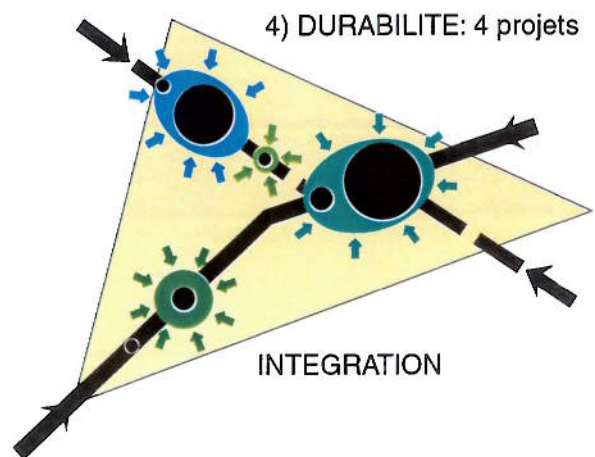
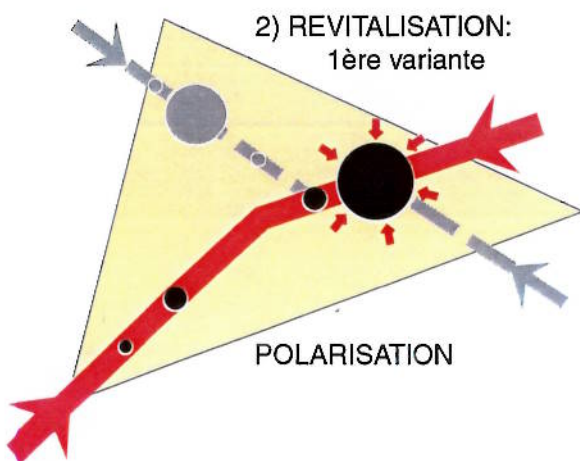
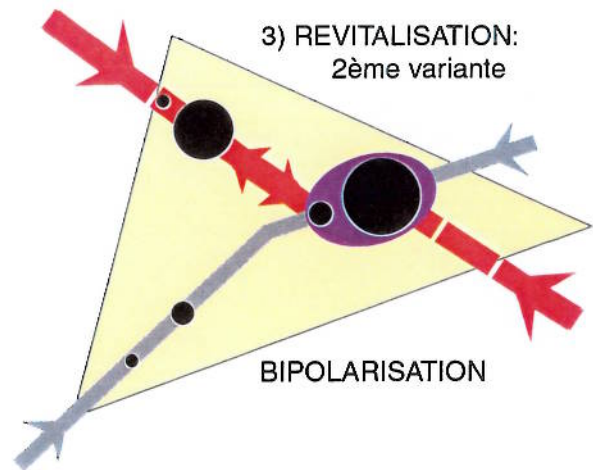
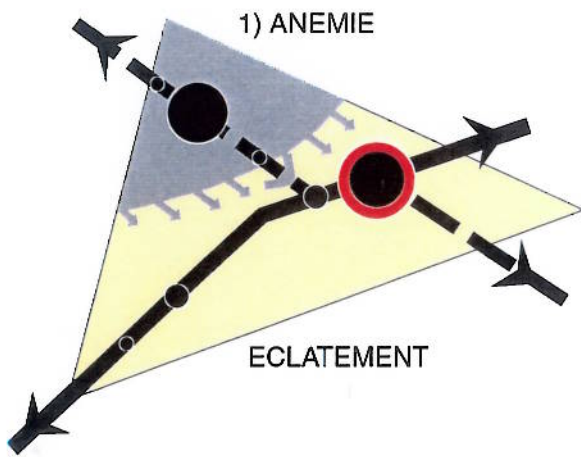
La réalisation d'aménagement d'accès et de stationnement, de cheminements touristiques et de zones piétonnières, l'embellissement de la ville, la réhabilitation de son patrimoine bâti, etc., permettront d'améliorer l'accueil. Des manifestations artistiques, théâtrales, musicales, etc., organisées par la commune feront de St-Ursanne un lieu d'animation intégré au réseau d'offres touristiques de la région et du canton. L'essor de l'écotourisme aura forcément un impact sur la région qui renforcera progressivement sa vocation agro-tertiaire.

L'offre touristique de la St-Ursanne s'ouvre sur l'ensemble de la réserve naturelle du Clos du Doubs. Des projets « classe-verte » sensibiliseront les plus jeunes aux questions environnementales et feront mieux connaître la région à l'extérieur. Le développement d'un tourisme de loisir durable, de la parahôtellerie et de la formation à l'accueil et à l'animation des jeunes générations permettra d'enrayer la déprise démographique et économique de la région.

Dans ce scénario, les autorités, les diverses associations et la population auront réussi à mettre en commun leurs idées et leurs ressources pour concrétiser un projet de développement durable d'une région désormais plus ouverte sur l'extérieur. Ils adhéreront à une « Charte du tourisme durable » qui sera l'outil de la mise en œuvre d'un nouveau partenariat, favorisant l'organisation du partage des responsabilités, décrivant l'engagement individuel et collectif : des autorités responsables de l'aménagement du territoire, des représentants du secteur du tourisme, des sociétés locales, des entreprises touristiques, des tour-opérateurs, etc. La Charte permettra de se fixer des objectifs ambitieux en matière de tourisme durable ; elle permettra à la région d'être distinguée au niveau européen comme *territoire d'excellence en matière de tourisme durable*.

La mise en œuvre de l'aménagement par des projets spécifiques peut avoir pour conséquence l'absence d'une vision globale du développement souhaité. Le concept d'aménagement durable, propose une coordination entre des projets ayant des incidences en termes d'habitat, de transports, d'activités économiques et d'environnement. Dans ce scénario, les services d'aménagement du territoire définissent cette vision globale dans le cadre de l'Agenda 21 cantonal par la mise en place d'une stratégie de coordination des différents projets ayant des incidences spatiales importantes. A l'extérieur des deux axes principaux de développement et des pôles qui les animent, les communes organisent des collaborations intercommunales et des projets à l'échelle des microrégions.

SCENARIOS DE DEVELOPPEMENT POUR LE CANTON DU JURA



Dans une optique de rationalisation des investissements, les espaces privilégiés en matière d'aménagement sont donc définis sur la base : du **rôle cantonal** important joué par les pôles reconnus par le biais du plan directeur ; de la **bonne connexion** des centres ou des communes à des infrastructures de transports importantes pour rentabiliser les investissements à consentir ; de futures **collaborations intercommunales** et des **partenariats** à développer en matière d'aménagement du territoire.

5. Eléments de synthèse

La réflexion prospective est devenue indispensable dans tous les domaines et à toutes les échelles d'analyse. Le tableau 1 montre, de manière schématique, les principales variables clés mobilisées par notre analyse. En Suisse, la concentration des forces sur les principaux pôles du Plateau illustre à l'évidence ce processus de métropolisation fondé sur le modèle d'un développement territorial qui prend appui sur les « grandes villes » et en particulier sur la centralité zurichoise et lémanique. Force est de constater que le Jura n'a pas des moyens de peser suffisamment sur l'avenir par rapport à d'autres cantons suisses ou d'autres régions européennes. Dans un contexte d'ouverture à l'Europe et d'intensification des échanges transfrontaliers, seules les régions les plus fortes et les plus structurées du point de vue institutionnel pourront traiter d'égal à égal avec leurs partenaires limitrophes. Ainsi, l'élaboration du Plan directeur cantonal pour le Jura est confrontée à trois exigences majeures :

5.1 Concurrences : regrouper les forces

La réflexion sur l'avenir jurassien doit tenir compte des tendances lourdes de la *métropolisation* de l'espace à l'échelle helvétique. L'effet métropolisation repose sur le constat que, dans une économie de marché, la dynamique de développement d'un espace est de plus en plus liée à la puissance de sa « capitale ». Plus globalement, il existe aujourd'hui un lien fort entre le développement d'un territoire et son potentiel urbain. La recomposition des territoires va de plus en plus se jouer sur les effets de polarisation et d'urbanisation. Certaines régions seront de plus en plus handicapées du simple fait de la faiblesse de leurs centres principaux. *Il faut donc renforcer les centres urbains pour renforcer la région. Plus un région sera marginalisée et plus elle sera contrainte de regrouper ses forces économiques dans les points qui ont le plus de chances de se positionner par rapport à l'extérieur. Dans le contexte jurassien, Delémont réuni les meilleures conditions pour répondre à cette exigence. Sa localisation par rapport aux voies de communication, ses zones d'activité, ses qualifications et sa dynamique constituent des potentialités très favorables à l'échelle du canton et de la région. Tous les scénarios convergent pour lui accorder un rôle stratégique.*

Tableau 1 Scénario tendanciel et alternatives : variables clés, synthèse

| | Anémie | Revitalisation Variante 1 | Revitalisation Variante 2 | Durabilité |
|--|----------------------------|--|---|---|
| Systèmes de valeurs | Conformisme Résignation | Efficacité Productivisme | Efficacité Coopération | Durabilité Participation |
| Contexte externe | | | | |
| • Concurrence territoriale/ Métropolisation | Forte | Faible | Faible | Forte |
| • Croissance démographique | Faible | Faible | Faible | Faible |
| • Croissance économique exogène | Faible | Faible | Faible | Faible |
| • Coopération transfrontalière | Stagnation | Progrès lents | Progrès rapides | Progrès lents |
| • Politiques structurelles Confédération | Stagnation | Renforcement | Renforcement | Mobilisation potentiel actuel |
| Evolution interne | | | | |
| • Croissance démographique | Négative | Forte | Forte | Faible |
| • Croissance économique | Stagnation | Forte | Forte | Faible |
| • Ressources finances publiques | Faibles | Fortes | Fortes | Faibles |
| • Besoins formation | Faibles | Forts | Forts | Forts |
| • Solde migratoire | Négatif | Positif | Positif | Equilibré |
| • Accessibilité | Stable | Renforcement liaisons Bâle Chx-Fonds | Renforcement liaison France/Plateau | Amélioration liaisons externes deux axes |
| • Evolution facteurs de localisation | Négative | Très positive | Très positive | Positive et sélective |
| • Modèle spatial | Eclatement | Polarisation | Bipolarisation | Intégration |
| • Rôle capitale cantonale | Renforcement progressif | Renforcement rapide | Renforcement partagé | Renforcement sélectif |
| • Patrimoine | Préservation | Gestion Court terme | Gestion Court terme | Valorisation Long terme |
| Aménagement du territoire | Laisse aller | Accompagne | Régule | Anticipe |

5.2 Interdépendances : mener une politique d'aménagement dans une vision intercantonale et transfrontalière

La réflexion prospective ne peut faire l'impasse sur la nécessité d'un développement de *la coopération intercantonale et transfrontalière*. Le Jura doit gérer au mieux non seulement sa position de canton faiblement urbanisé et en marge des flux métropolitains, mais aussi son interdépendance avec les régions voisines les plus dynamiques. La nécessité de développer les liens interrégionaux, intercantonaux et transfrontaliers est tout aussi évidente. Le Jura a-t-il ou n'a-t-il pas, à lui seul, la « masse critique » pour promouvoir son propre essor indépendamment des régions voisines ?

Notre analyse a montré que sa position est relativement fragile dans le contexte régional helvétique. Cette analyse devrait se prolonger par des études plus larges englobant les zones transfrontalières françaises. En toute probabilité, une telle inclusion renforcerait encore notre diagnostic. En fait, les régions françaises voisines « pèsent » autant ou davantage que leurs homologues suisses prises en compte dans notre analyse.

Même si, à l'échelle régionale, nous avons pu mettre en évidence que Delémont se situe dans une certaine moyenne, il se trouve que les districts les plus dynamiques de l'Arc jurassien suisse se localisent dans la zone d'influence immédiate des « poids lourds » urbains de la région (Bâle, Soleure, Bienne, Neuchâtel). En comparaison interrégionale, les districts de Porrentruy et des Franches Montagnes sont dans une situation délicate. Face à des dynamiques externes plus puissantes, ils pourraient se vider progressivement de leurs forces vives.

L'avenir du canton du Jura se joue aussi dans les changements d'échelle liés à l'intégration européenne et à l'inévitable remodelage de l'espace « régional » helvétique. S'il ne souhaite pas être davantage marginalisé, le canton du Jura doit gérer au mieux ses interdépendances en tirant parti de l'ensemble des mécanismes d'aide au redéploiement économique régional, mais en jouant aussi un rôle actif dans les coopérations institutionnelles à l'échelle de l'Arc jurassien et du Mitteland. Et si la clef de son repositionnement était l'interrégionalité ? Le canton du Jura est en tout cas doublement interpellé par les enjeux transfrontaliers et par la métropolisation de l'espace helvétique.

5.3 Solidarités : promouvoir la collaboration intercommunale

La situation du canton dans le contexte helvétique et régional fixe deux priorités fondamentales qui émergent plus ou moins explicitement dans les différentes options : maintenir et renforcer la position de la capitale cantonale ; promouvoir la collaboration interrégionale.

La Transjurane et l'Interjurane forment les deux axes majeurs de développement du canton. Ces deux axes et les pôles qui les animent constituent l'armature de base incontournable dans tout processus d'aménagement à l'échelle du canton.

Les options analysées superposent les thématiques des mutations économiques, du changement démographique, des pôles de développement, des sources externes de financement (LIM, Regio Plus, etc.) et de la structuration du système des places centrales à ces deux priorités imposées par le renforcement du processus de métropolisation à l'échelle helvétique et européenne.

Les alternatives proposées impliquent également la reconnaissance d'une hiérarchie entre les localités et les axes de développement. Certaines options parient sur le développement prioritaire d'un seul pôle. En revanche, le scénario du développement durable cherche à mettre en réseau les atouts de la capitale cantonale et les potentiels de développement des centres principaux du canton.

L'ensemble des options laisse les régions plus périphériques en marge de la réflexion. Le principe d'équité nécessite de donner aux habitants de chaque territoire une véritable chance de changement. Certes, l'aménagement du territoire doit hiérarchiser les choix de développement à l'échelle du canton. Cependant, force est de constater que les communes éloignées des axes principaux de développement souffrent de disparités importantes, notamment en termes de taille et de ressources fiscales. Ainsi, d'autres mécanismes, comme la péréquation financière, doivent intervenir pour atténuer certaines disparités. Toutefois, ces mécanismes ne pourront déployer efficacement leurs effets qu'en disposant de structures de collaboration intercommunale en mesure de rationaliser les investissements et d'assumer de nouvelles tâches.

La définition des microrégions, proposée dans l'étude préliminaire, fournit une *hypothèse de travail* permettant de réfléchir à l'identification des centres intercommunaux et au développement concerté des équipements des petites régions périphériques du canton. Les communes peuvent coopérer au cas par cas ou se doter d'instruments de coopération. Des microrégions peuvent avoir toutes sortes d'intérêts communs avec les microrégions mitoyennes. Le découpage en microrégions et la définition de la structure des places centrales proposés dans l'étude préliminaire pourraient ainsi devenir des références pour la planification cantonale et la présentation de plans directeurs régionaux selon les principes de base de la subsidiarité et de la nécessaire péréquation des ressources. Elles créent des lieux et des procédures permettant participation et consensus sur la définition des objectifs et l'affectation des moyens.

5.4 Stratégies : s'inscrire dans la finalité du développement durable, innover, concevoir des projets concrets et localisés, élaborer des schémas pour le développement durable des agglomérations urbaines et des zones rurales

Enfin, le Jura est devant la nécessité de concevoir un développement durable de son territoire dans ses différentes dimensions économiques, sociales et écologiques. La durabilité est une notion complexe incluant les dimensions économiques, sociales, culturelles et écologiques du développement d'un territoire. Les décideurs accentueront la nécessité d'une préservation des ressources naturelles dans tel territoire menacé par l'étalement urbain ou par les

pressions de l'activité économique sur la qualité de l'environnement. Ailleurs, dans des zones sinistrées par le chômage et la précarité économique, les préoccupations sociales seront dominantes. Ailleurs encore, les préoccupations relatives au changement technologique et à la compétitivité économique prendront le dessus.

Les interprétations du concept de durabilité sont diverses. Cependant, elles sont toujours fondées sur l'évidence d'une nécessaire harmonisation des finalités et des projets d'action de développement territorial. L'aménagement du territoire est justement une des variables clefs de l'harmonisation des objectifs économiques, sociaux et écologiques. Si les facteurs de localisation des entreprises doivent être améliorés, la cohésion sociale et territoriale doit être assurée et l'évolution du paysage et des espaces naturels doit être maîtrisée. C'est dans l'innovation et dans la conception et la concrétisation de projets localisés, que l'aménagement du territoire affirmera toute sa légitimité et sa pertinence dans ce domaine.

Inscrire l'aménagement du territoire dans une perspective de développement durable c'est, par exemple : développer les zones urbaines à proximité de ses limites actuelles ; réaliser ce développement par une densification différenciée des zones à bâtir actuelles pour ne pas créer des ensembles dispersés dans l'espace rural ; favoriser en priorité le développement des secteurs où les infrastructures existent déjà ; favoriser les pôles bien desservis par les moyens de transport ; valoriser les espaces naturels, définir des schémas d'ensemble pour la localisation des secteurs qui pourraient accueillir les espaces de loisirs, de sport, touristiques ; assurer la multifonctionnalité des espaces ruraux. C'est aussi soutenir les besoins de l'économie grâce à un aménagement flexible et prospectif.