



PLAN DIRECTEUR CANTONAL

BILAN 2005-2014

Bureau Rolf Eschmann SA

Courrendlin, juin 2015 (version finale)

Département de l'Environnement et de l'Équipement
République et Canton du Jura

TABLE DES MATIÈRES

0	INTRODUCTION	3
---	--------------	---

Première partie : Contexte

1	CONTEXTE LÉGAL ET POLITIQUE	4
	Niveau fédéral	4
	Niveau cantonal	6
2	ANALYSE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE	8
	Démographie	8
	Habitat	10
	Emplois	15
	Zone d'activités	17
	Mobilité	18
	Surfaces d'assolement	19
	Protection de la nature et paysage	20
	Environnement	22
	Energie	23

Deuxième partie : Evaluation du Plan directeur cantonal

3	CONCEPTION DIRECTRICE	25
	Défis	25
	Principes directeurs	26
	Objectifs	27
4	FICHES DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL	33
	Appréciation générale	33
	Utilisation	33
	Mise en œuvre	34
	Principes d'aménagement	34
	Mandats de planification	36
5	LACUNES DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL	44
	Lacunes sur le fond	44
	Lacunes sur la forme	46

Troisième partie : Synthèse et propositions

6	SYNTHÈSE	48
7	PROPOSITION DE STRUCTURE	56
	Forme générale	56
	Chapitres	56
	Fiches	57
	Cartographie	58
	Processus de mise à jour et d'adaptation	59
8	CONCLUSION : PRIORITÉS ET ENJEUX	61
	Priorités	61
	Enjeux	62

LISTE DES ANNEXES

1. Liste des personnes ressources rencontrées et grille d'entretien
2. Contexte complet
3. Evolution démographique dans les communes
4. Analyse des zones CMH dans les communes
5. Analyse de l'évolution des emplois équivalents plein temps dans les communes
6. Evaluation des principes d'aménagement
7. Evaluation des mandats de planification

0 INTRODUCTION

L'actuel Plan directeur cantonal a été adopté en 2005 après une phase d'étude démarrée en l'an 2000 déjà.

Les dispositions de la LAT révisée, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014, imposent aux Cantons la révision de leurs plans directeurs dans les 5 ans sous peine de voir la zone à bâtir figée dans ses limites actuelles.

Avant de se lancer dans l'établissement d'un nouveau Plan directeur, il importe d'évaluer la pertinence et le degré de réalisation des principes et mandats définis dans le Plan directeur encore en vigueur. A ce titre, un premier bilan a déjà été établi pour la période 2005-2010. Celui-ci a permis de mettre en évidence certaines tendances et caractéristiques du contexte territorial jurassien.

Le présent bilan constitue ainsi l'étape préalable à la révision du Plan directeur cantonal et représente un document de référence qui accompagne toute la procédure de révision.

Ce bilan s'articule autour de quatre grandes parties :

- La première partie propose un état des lieux de l'évolution du contexte au cours des 10 dernières années, que ce soit au niveau légal et politique, mais également par rapport aux changements structurels observés sur le territoire (démographie, emplois, SDA, milieux naturels, etc.).
- La deuxième partie rend compte de l'utilisation du Plan directeur cantonal. Le contenu de la Conception directrice ainsi que des fiches du Plan directeur est passé en revue de manière relativement détaillée et à la lumière d'entretiens qui ont été menés avec différentes personnes ressources (annexe 1). Cette deuxième partie pointe également les lacunes constatées sur le fond et la forme.
- La troisième partie présente une synthèse de l'évolution du territoire jurassien en regard des objectifs et principes du Plan directeur cantonal. Elle comprend une série de recommandations quant à la forme que pourrait prendre le futur Plan directeur cantonal. En guise de conclusion, elle formule les enjeux majeurs, les priorités qui devraient alimenter les réflexions à venir dans la poursuite du processus de révision.

- Première partie : Contexte -

1 CONTEXTE LÉGAL ET POLITIQUE

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, le contexte légal et politique s'est profondément modifié au cours des 10 dernières années. Cette évolution a conditionné le développement territorial du Canton du Jura. Les paragraphes qui suivent reprennent les éléments marquants de ce contexte aux niveaux fédéral et cantonal. L'annexe 2 présente une analyse plus détaillée de ce contexte.

NIVEAU FÉDÉRAL

Nouvelle LAT

L'entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 de la nouvelle Loi sur l'aménagement du territoire, qui vise notamment à stopper l'étalement urbain et le mitage du territoire pose de nouvelles exigences. Ainsi, il est attendu des cantons qu'ils :

- renforcent le rôle de leurs plans directeurs cantonaux dans le domaine de l'urbanisation ;
- dimensionnent effectivement les zones à bâtir pour répondre aux besoins des 15 prochaines années (y compris mobilisation des réserves éventuelles) tout en procédant à d'éventuels déclassements ;
- créent les bases légales pour promouvoir la disponibilité des terrains constructibles et mettre en place un régime de compensation de la plus-value de 20% au moins.

Le Plan directeur cantonal doit donc être révisé et mis en conformité aux exigences fédérales en la matière. Son contenu doit être précisé pour permettre de :

- Coordonner le dimensionnement des surfaces affectées à l'urbanisation, en établissant une répartition à l'échelle du canton ;
- Coordonner l'urbanisation et les transports ;
- Concentrer le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti ;
- Renforcer la requalification urbaine¹.

Dans l'intervalle, et conformément à l'art. 38a al.2 LAT, « la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné ». De nouvelles zones à bâtir peuvent ainsi se développer, pour autant qu'une surface équivalente soit déclassée, à l'échelle cantonale ou communale.

Projet de territoire suisse²

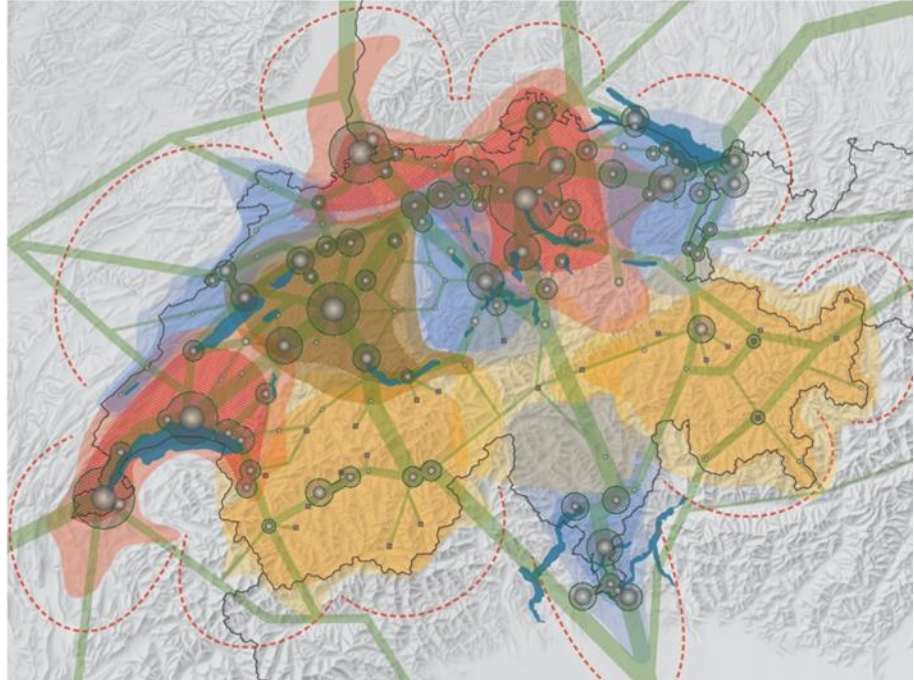
Le Projet de territoire Suisse fait suite aux « Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse » de 1996. Il reflète la vision d'un développement territorial durable de la Suisse, porté par les trois niveaux de l'Etat. Ce document doit servir d'orientation et d'aide à la décision pour les activités à incidence spatiale de la Confédération, des cantons et des

¹ Mise en œuvre de la révision partielle du 15 juin 2012 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, Complément au guide de la planification directrice, mars 2014

² Projet de territoire Suisse, version remaniée, 20 décembre 2012

communes. L'idée maitresse du Projet de territoire Suisse est de maintenir et de renforcer la diversité, la solidarité et la compétitivité du pays. Les trois stratégies qu'il définit ont des incidences directes sur le développement territorial du canton du Jura :

- *Stratégie 1 – Mettre en place des territoires d'action et renforcer le réseau polycentrique de villes et de communes :*



Cette première stratégie vise à encourager les partenariats entre villes et agglomérations. Ces collaborations, qui doivent prendre forme dans différents domaines (formation, transports, tourisme, promotion économique, culture, déchets), ont des impacts sur l'organisation du territoire jurassien. La région delémontaine est comprise dans l'espace métropolitain bâlois qui constitue l'un des principaux moteurs du développement économique suisse, avec Zurich, le bassin lémanique et Berne. Le canton du Jura doit également se positionner pour tirer parti de la dynamique transfrontalière.

- *Stratégie 2 – Mettre en valeur le milieu bâti et les paysages :* l'enjeu principal ici est celui de la préservation du sol et des territoires agricoles, en évitant l'étalement urbain. Les espaces verts et les espaces agricoles doivent être conservés et mis en valeur. Les centres régionaux de Delémont, Porrentruy et Saignelégier doivent être renforcés par une densification et un développement vers l'intérieur. Cette stratégie va dans le sens de la nouvelle LAT et représente un défi important pour le canton du Jura.
- *Stratégie 3 – Coordonner transports, énergies et développement territorial :* le canton du Jura doit développer et améliorer la capacité de ces infrastructures et de son offre en transports, en faisant en sorte que cela n'engendre pas un étalement urbain supplémentaire. L'enjeu porte donc sur un meilleur arrimage aux réseaux de transports nationaux et internationaux et un développement des transports publics dans l'agglomération de Delémont et autour des centres régionaux.

Politique des agglomérations et résidences secondaires

La politique des agglomérations lancée par la Confédération en 2001 a eu un impact direct sur le développement du territoire à Delémont et dans les communes de sa couronne. Les programmes d'agglomération 1 et 2 ont porté essentiellement sur le développement de la mobilité à l'intérieur de l'Agglomération. La réalisation d'un plan directeur régional

actuellement en cours permet une approche coordonnée et globale de l'aménagement du territoire à une échelle supracommunale (zones d'activités, transports, infrastructures et équipements publics, habitat, nature et paysage, énergie). Au niveau institutionnel, la charte signée par les communes concernées en 2007 donne des compétences à l'Agglomération en lui permettant de devenir un véritable acteur du développement territorial. La dynamique insufflée par la politique des agglomérations de la Confédération a ainsi changé en profondeur la manière de planifier et de réfléchir l'aménagement à l'échelle régionale pour Delémont et sa couronne.

L'entrée en vigueur de l'Ordonnance sur les résidences secondaires a également eu un impact sur l'aménagement du territoire à l'échelle cantonale. Pour les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20% du parc de logements, de nouvelles autorisations de construire ne peuvent être accordées que pour la construction de résidences principales ou qui seront mises à disposition toute l'année, aux conditions usuelles du marché. 23 communes sont concernées dans le canton du Jura, par la présence de résidences secondaires de type 3 (résidences secondaires touristiques situées dans les zones rurales). Elles doivent amener des réponses à cette problématique. Deux enjeux principaux se dessinent dans le Jura :

- Pour les résidences secondaires situées à l'intérieur de la zone à bâtir (vieille ville ou centre ancien) et en-dehors de la zone à bâtir mais qui présentent un intérêt sous l'angle de la protection du patrimoine bâti, il serait intéressant qu'elles soient progressivement converties en résidences principales (information des propriétaires, soutien à la réhabilitation, etc.);
- Pour les autres résidences secondaires situées en-dehors de la zone à bâtir, il importe qu'elles participent réellement au développement touristique de la région. Le cas échéant (abandon, sinistre important), elles pourraient être déconstruites contribuant ainsi à la réduction du mitage du territoire.

NIVEAU CANTONAL

Programmes de législature

Le programme de législature 2007-2010 définissait 6 grands enjeux, parmi lesquels deux avaient une influence directe sur le développement du territoire jurassien :

- L'évolution démographique : inverser la tendance à la stagnation démographique (...). Pour y parvenir, il faut notamment créer de nouveaux emplois ;
- Le développement durable : (...) le Gouvernement a arrêté un cadre de référence cantonal qui oriente ses actions en vue d'améliorer la qualité de vie de la population et de préserver l'environnement. Le canton du Jura possède un atout majeur : ses grands espaces naturels préservés.

L'impulsion donnée par le programme de législature à la thématique du développement durable a pu être constatée dans la pratique, notamment au travers des différentes actions menées par Juragenda21. Sous l'angle démographique, le canton du Jura a connu effectivement une dynamique réjouissante au cours des 10 dernières années. L'accroissement de la population n'est toutefois pas une fin en soi mais la résultante de toute une série de politiques sectorielles et d'un contexte économique favorable.

Le programme de législature 2011-2015 définit également des domaines d'action en lien direct avec le développement territorial :

- Accueil : en matière de développement territorial, la priorité est donnée à une offre

suffisante et diversifiée de terrains constructibles et à une densification de l'habitat. Le Canton accompagne et encourage la rénovation de bâtiments existants.

- Agglomération : le projet d'agglomération de Delémont est prioritaire, c'est le seul qui soit reconnu par la Confédération sur l'ensemble du Jura historique et il ne peut pas y en avoir d'autre. L'agglomération de Delémont, (...), a pour vocation de coordonner certaines politiques publiques comme le développement territorial, l'urbanisation et les transports.
- Infrastructures emblématiques : le Jura réalise quelques infrastructures à vocation suprarégionale susceptibles de lui conférer un attrait et une notoriété au-delà de ses frontières.

Ce dernier programme de législature a fixé un cadre plus clair que les précédents pour le développement du territoire jurassien.

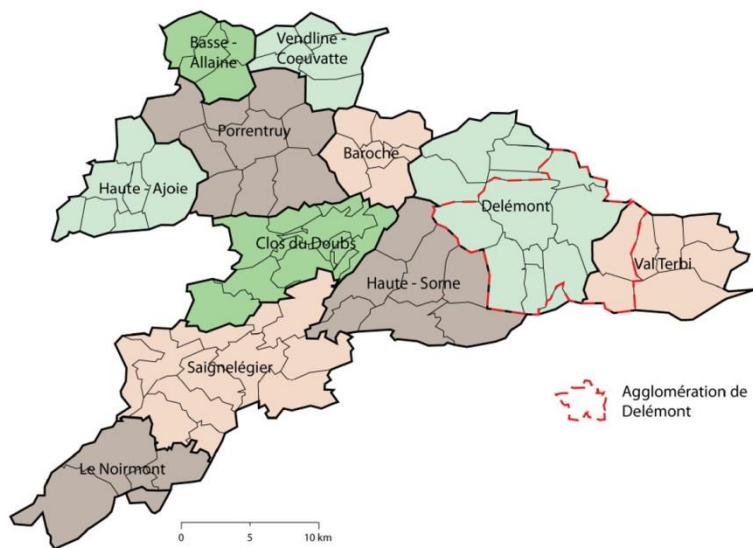
Les derniers programmes de développement économique ont permis de favoriser le développement des zones d'activités d'intérêt cantonal et la valorisation des friches.

Diverses interventions ont été déposées par les parlementaires jurassiens, visant à mettre en place des mesures permettant une meilleure gestion des zones à bâtir et du développement de l'urbanisation. Citons à titre d'exemple les motions n°1057 *Des critères pour un développement mesuré et rationnel de l'urbanisation*, n°1063 *Gérer l'urbanisation par un système de compensation* ou encore la n°1103 *Applications de la LAT et de l'OAT révisée : mise en place de la Directive*. Toutes ont été acceptées par le Parlement, mais il est difficile pour l'heure d'évaluer si elles ont eu un réel impact sur le développement du territoire du canton.

2 ANALYSE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE

Dans le présent chapitre, le niveau microrégional a été retenu pour présenter l'analyse quantitative et qualitative de l'évolution du territoire. Une approche par district aurait été trop générale et n'aurait pas permis de mettre en évidence certaines spécificités régionales. A l'inverse, une analyse par commune n'aurait pas permis de fournir la vision d'ensemble souhaitée³.

Le « découpage » des microrégions a été réalisé lors de la précédente révision du Plan directeur cantonal par l'Institut de géographie de l'Université de Neuchâtel en se basant sur cinq critères : présence d'un centre, contiguïté, pendularité, taille démographique et puissance économique⁴. Les territoires fonctionnels ainsi définis présentent une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale. Cette délimitation initiale se voulait toutefois évolutive, les périmètres pouvant être adaptés en fonction des opportunités et de la volonté de travailler ensemble.



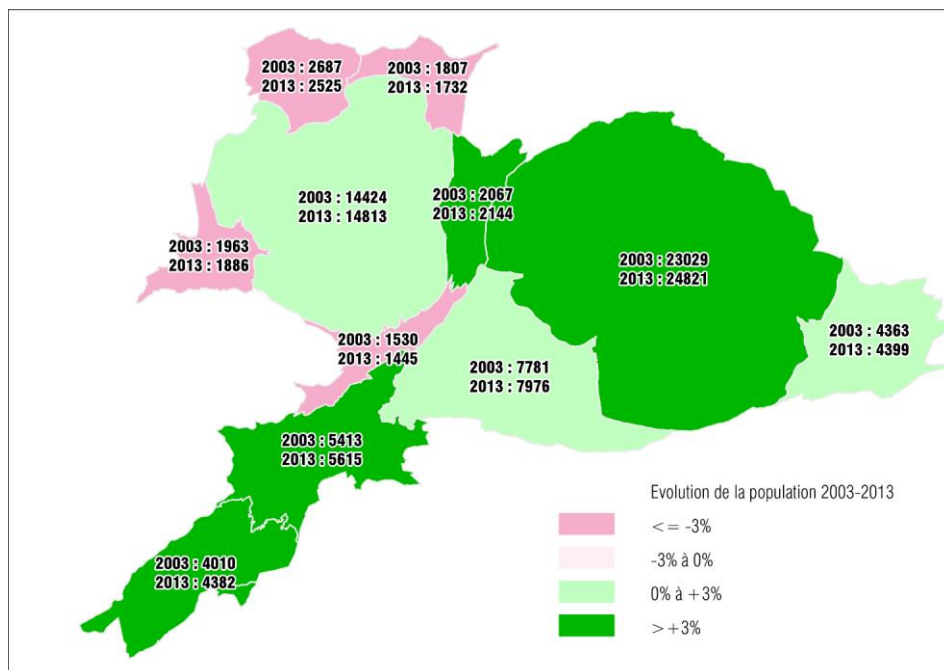
Les 11 microrégions du Canton du Jura, *Réflexions sur l'avenir démographique du Canton du Jura*, CEAT, 2010

DÉMOGRAPHIE

La population du canton du Jura n'a jamais été aussi importante qu'à ce jour (71'738 habitants au 31 décembre 2013). Elle a connu une évolution réjouissante au cours des 10 dernières années avec un accroissement d'environ 4%. Dans le même temps, la population suisse a crû de plus de 10% passant de 7.36 à 8.14 mios d'habitants. En dépit d'un dynamisme démographique avéré, le canton du Jura représente ainsi une part toujours plus faible de la population suisse (0.88% en 2013).

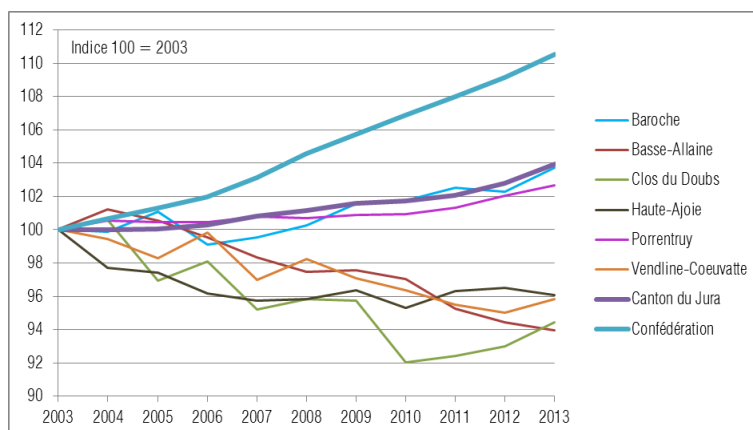
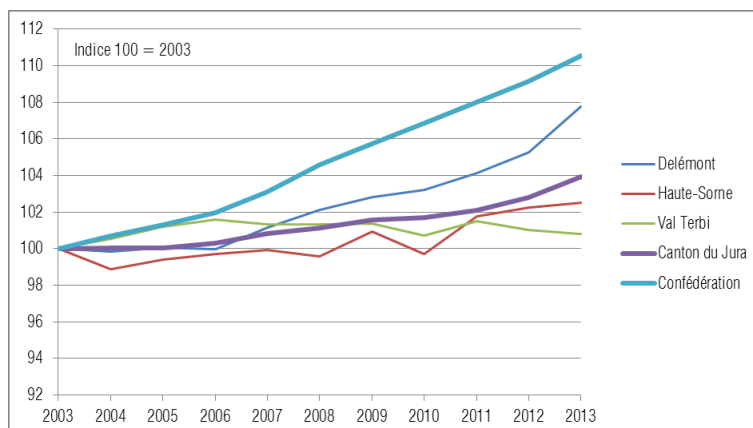
³ Les annexes 3, 4 et 5 présentent toutefois toute une série de tableaux statistiques par commune avec une synthèse par district

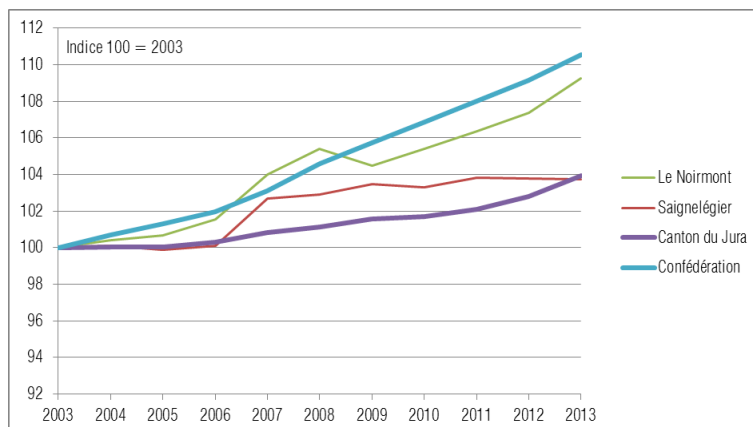
⁴ République et Canton du Jura, Département de l'environnement et de l'équipement, *Pour une politique cantonale des microrégions*, juin 2003, page 3



Evolution démographique 2003-2013 (anamorphose)

A l'intérieur du canton, les différentes microrégions n'ont pas toutes bénéficié de la même dynamique. Certaines, comme les microrégions du Noirmont ou de Delémont ont connu des accroissements de leur population de plus de 7%, alors que d'autres ont subi des déprises relativement marquées (-6% pour la Basse-Allaine et le Clos du Doubs, -4% pour la Haute-Ajoie et la Vendline-Coeuvatte).





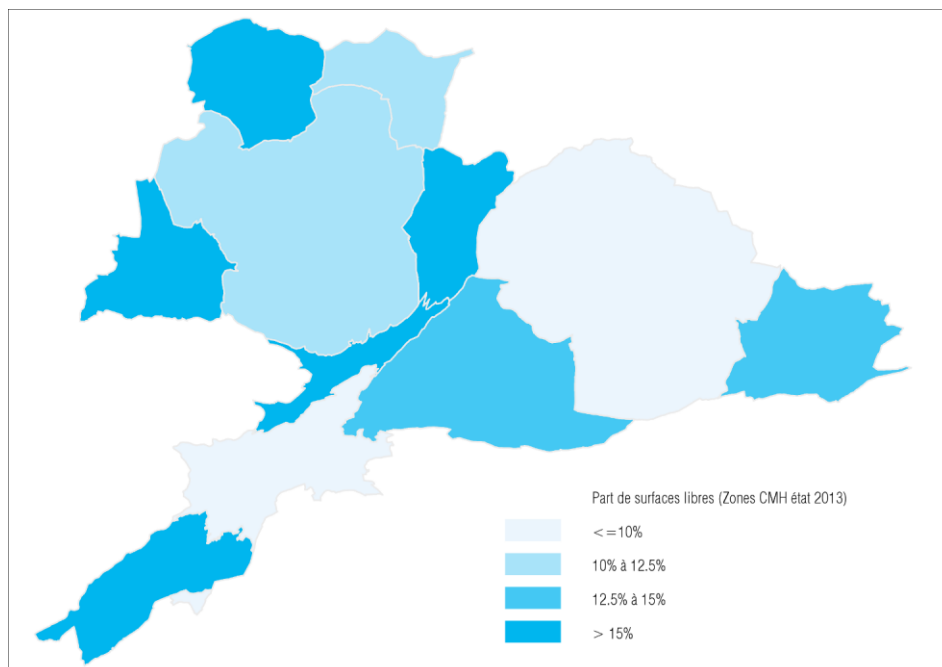
Evolution démographique 2003-2013 par microrégion

Ces tendances constatées au cours des 10 dernières années sont le prolongement de phénomènes inscrits dans la durée. La population du district de Porrentruy a perdu plus de 10% de sa population depuis le début du 20^{ème} siècle alors que le district de Delémont a vu son nombre d'habitants plus que doubler dans le même temps (cf. annexe 3). La population des Franches-Montagnes a elle aussi connu une régression marquée de 1900 à 1990. Depuis lors la tendance s'est inversée mais l'érosion démographique subie n'a pas encore été complètement rattrapée (11'417 habitants en 1900 / 10'141 habitants en 2013).

HABITAT

Surface des zones CMH

A fin 2013, le Canton du Jura disposait de 2'645 ha de terrains affectés à la zone à bâtir (zone CMH) parmi lesquels 323 ha (12%) étaient libres de construction. Depuis 2005, les terrains libres ont diminué de 27% (-123 ha).



Surfaces libres en zones CMH en 2013 (anamorphose)

	2005				2013			
	Occupé	Libre	Total	Part libre	Occupé	Libre	Total	Part libre
Microrégion Baroche	96 ha	23 ha	119 ha	19%	102 ha	19 ha	121 ha	16%
Microrégion Basse-Allaine	122 ha	32 ha	154 ha	21%	126 ha	25 ha	151 ha	16%
Microrégion Clos du Doubs	46 ha	13 ha	59 ha	22%	49 ha	12 ha	61 ha	19%
Microrégion Delémont	549 ha	99 ha	647 ha	15%	597 ha	54 ha	651 ha	8%
Microrégion Haute-Ajoie	115 ha	24 ha	139 ha	17%	118 ha	21 ha	139 ha	15%
Microrégion Haute-Sorne	240 ha	52 ha	291 ha	18%	267 ha	45 ha	312 ha	15%
Microrégion Le Noirmont	107 ha	31 ha	139 ha	22%	125 ha	23 ha	149 ha	16%
Microrégion Porrentruy	469 ha	100 ha	569 ha	18%	505 ha	71 ha	576 ha	12%
Microrégion Saignelégier	162 ha	24 ha	187 ha	13%	180 ha	19 ha	198 ha	9%
Microrégion Val Terbi	146 ha	34 ha	179 ha	19%	156 ha	23 ha	179 ha	13%
Microrégion Vendline-Coeuvatte	93 ha	14 ha	108 ha	13%	96 ha	11 ha	107 ha	11%
Total	2'146 ha	446 ha	2'592 ha	17%	2'321 ha	323 ha	2'645 ha	12%

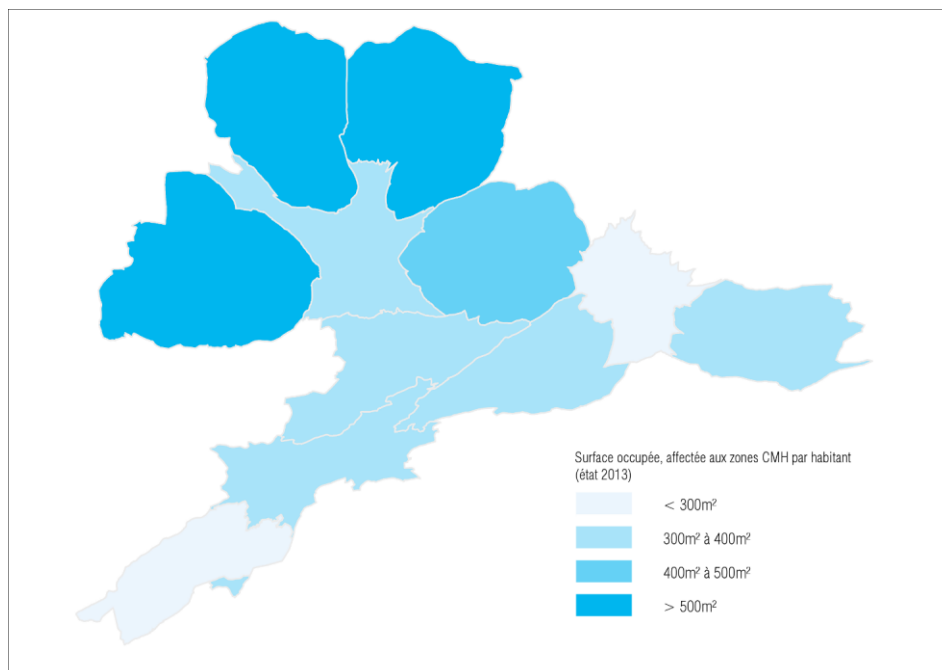
Surfaces libres en zones CMH en 2005 et 2013

Alors que dans les microrégions de Delémont et de Saignelégier, la part des terrains libres est inférieure à 10%, elle atteint 19% dans la microrégion de Clos du Doubs. L'annexe 4 présente la situation pour chaque commune jurassienne.

	2013		
	Population	Surf. Occupée*	Surf./hab.
Microrégion Baroche	2'144 hab.	102 ha	475 m ² /hab
Microrégion Basse-Allaine	2'525 hab.	126 ha	500 m ² /hab
Microrégion Clos du Doubs	1'445 hab.	49 ha	341 m ² /hab
Microrégion Delémont	24'821 hab.	597 ha	240 m ² /hab
Microrégion Haute-Ajoie	1'886 hab.	118 ha	628 m ² /hab
Microrégion Haute-Sorne	7'976 hab.	267 ha	334 m ² /hab
Microrégion Le Noirmont	4'382 hab.	125 ha	286 m ² /hab
Microrégion Porrentruy	14'813 hab.	505 ha	341 m ² /hab
Microrégion Saignelégier	5'615 hab.	180 ha	320 m ² /hab
Microrégion Val Terbi	4'399 hab.	156 ha	356 m ² /hab
Microrégion Vendline-Coeuvatte	1'732 hab.	96 ha	551 m ² /hab
Total	71'738 hab.	2'321 ha	324 m²/hab

Surface occupée par habitant en zones CMH en 2013

L'intensité d'utilisation des zones CMH varie également fortement d'une microrégion à une autre. En rapportant la surface occupée des zones CMH à la population résidente, on constate que certaines microrégions consomment jusqu'à 2.6 fois plus de terrain par habitant que d'autres (240m² dans la microrégion de Delémont contre 628m² dans la microrégion Haute-Ajoie).



Surface occupée par habitant en zones CMH en 2013 (anamorphose)

Logements⁵ créés

Lors de la précédente révision du Plan directeur cantonal, Hornung avait réalisé une étude pour tenter d'évaluer les besoins en logements dans le canton du Jura entre 2004 et 2020. 3 scénarios (C1 / C2 / C3) avaient alors été établis avec des prévisions oscillant entre 958 et 1789 logements supplémentaires sur une période de 17 ans (soit entre 564 et 1052 sur 10 ans).

	Demande théorique selon Hornung*			Nouv. Log. 2004-2013	Ratio réalité/Hornung 2004-2013		
	Période 2004-2013 (10 ans)				C1	C2	C3
	C1	C2	C3				
Microrégion Baroche	12 log.	18 log.	25 log.	122 log.	9.9x	6.7x	4.9x
Microrégion Basse-Allaine	20 log.	29 log.	38 log.	62 log.	3.1x	2.2x	1.6x
Microrégion Clos du Doubs	17 log.	23 log.	30 log.	44 log.	2.6x	1.9x	1.5x
Microrégion Delémont	185 log.	266 log.	355 log.	1677 log.	9.1x	6.3x	4.7x
Microrégion Haute-Ajoie	16 log.	22 log.	28 log.	59 log.	3.6x	2.6x	2.1x
Microrégion Haute-Sorne	68 log.	93 log.	121 log.	318 log.	4.7x	3.4x	2.6x
Microrégion Le Noirmont	27 log.	41 log.	56 log.	323 log.	11.9x	7.8x	5.7x
Microrégion Porrentruy	145 log.	197 log.	254 log.	667 log.	4.6x	3.4x	2.6x
Microrégion Saignelégier	38 log.	56 log.	75 log.	279 log.	7.3x	5.0x	3.7x
Microrégion Val Terbi	18 log.	29 log.	42 log.	244 log.	13.8x	8.3x	5.8x
Microrégion Vendline-Coeuvatte	17 log.	23 log.	29 log.	53 log.	3.1x	2.3x	1.8x
Total	564 log.	798 log.	1052 log.	3848 log.	6.8x	4.8x	3.7x

Besoins en logements selon étude Hornung et logements effectivement créés entre 2004 et 2013

En comparant le nombre effectif de logements créés entre 2004 et 2013 et les prévisions d'Hornung, on constate que ces dernières étaient clairement sous-évaluées. Dans les faits, 3'848 nouveaux logements ont été construits, soit 3.7 fois plus que le scénario le plus optimiste !

⁵ Définition d'un logement selon l'OFS tirée du document *Construction et logement 2012 p.37*
« Par logement on entend l'ensemble des pièces qui constituent une unité de construction et qui ont un accès autonome depuis l'extérieur ou depuis un espace commun à l'intérieur du bâtiment (cage d'escaliers). Au sens de la statistique, un logement dispose d'un équipement de cuisine (cuisine ou cuisinette). »

Evaluation des besoins et surfaces libres

L'estimation des besoins futurs en logements et l'évaluation de la capacité de la zone à bâtir sont des démarches relativement complexes qui dépassent le cadre du présent mandat et qui devront être menées dans un second temps. Il est toutefois possible de comparer la situation qui pourrait prévaloir dans les différentes microrégions en se basant sur une évolution démographique de type tendanciel accompagnée d'hypothèses de densité.

3 scénarios ont été formulés :

- Scénario faible :
12 log./ha, correspond à un quartier de maisons individuelles uniquement ;
- Scénario moyen :
20 log./ha correspond à un quartier de maisons individuelles comportant également quelques immeubles de densité moyenne ;
- Scénario dense :
30 log./ha correspond à quartier d'habitat collectif avec une densité moyenne.

	Surface	2013		
		Log. selon scénario*		
	<i>Libre</i>	<i>faible</i>	<i>moyen</i>	<i>dense</i>
Microrégion Baroche	19 ha	223 log.	372 log.	557 log.
Microrégion Basse-Allaine	25 ha	297 log.	495 log.	741 log.
Microrégion Clos du Doubs	12 ha	140 log.	234 log.	350 log.
Microrégion Delémont	54 ha	677 log.	1129 log.	1692 log.
Microrégion Haute-Ajoie	21 ha	251 log.	419 log.	628 log.
Microrégion Haute-Sorne	45 ha	530 log.	881 log.	1322 log.
Microrégion Le Noirmont	23 ha	279 log.	465 log.	698 log.
Microrégion Porrentruy	71 ha	859 log.	1431 log.	2146 log.
Microrégion Saignelégier	19 ha	218 log.	365 log.	547 log.
Microrégion Val Terbi	23 ha	271 log.	452 log.	678 log.
Microrégion Vendline-Coeuvatte	11 ha	139 log.	231 log.	348 log.
Total	323 ha	3884 log.	6474 log.	9707 log.

Capacité théorique en logements des zones CMH selon 3 scénarios

Selon le scénario retenu, les zones CMH libres de construction permettraient la création de 3'884 à 9'707 logements. En sachant que 3'848 logements ont été créés au cours des 15 dernières années, on remarque que les zones CMH libres permettent a priori de répondre aux besoins des 15 prochaines années, même avec le scénario le moins dense. A noter que les potentiels de réhabilitation et de densification n'ont pas été pris en compte dans ces différents scénarios et augmentent encore d'autant la capacité de la zone à bâtir légalisée.

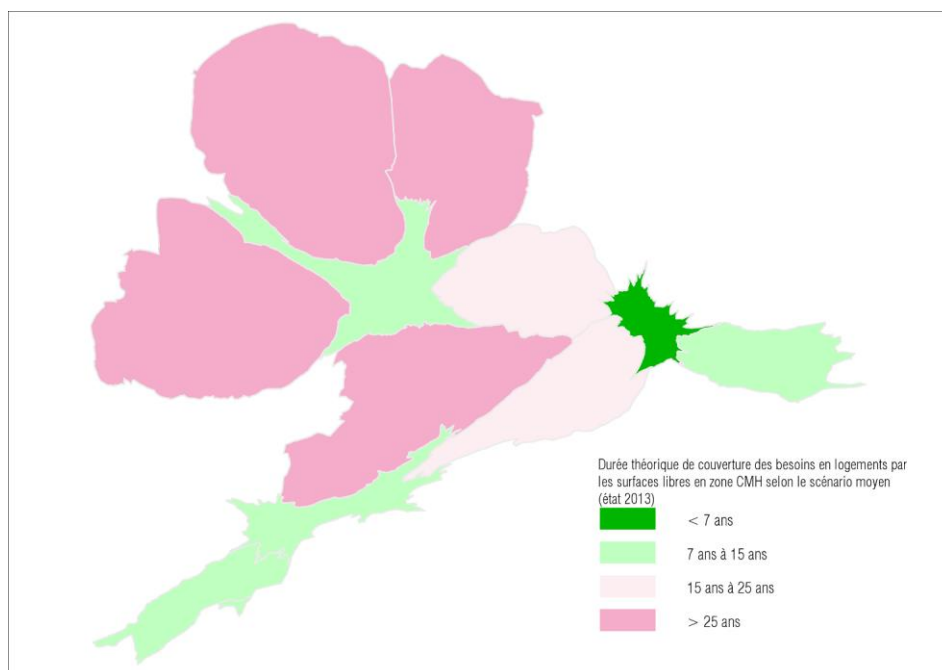
Certaines microrégions comme la Basse-Allaine ou la Haute-Ajoie disposent de réserves particulièrement importantes qui permettraient en théorie de couvrir les besoins des 40 prochaines années selon le scénario faible voire des 100 prochaines années selon le scénario dense ! A l'inverse, d'autres microrégions ont des disponibilités beaucoup plus limitées. Les réserves de la microrégion de Delémont pourraient être épuisées dans 4 ans selon le scénario faible.

	1*	Capacité 2013 - scénario faible				Capacité 2013 - scénario dense			
		2	3	4		2	3	4	
Microrégion Baroche	12.2 log.	223 log.	18.3 ans	1.2 x	557 log.	45.7 ans	3.0 x		
Microrégion Basse-Allaine	6.2 log.	297 log.	47.9 ans	3.2 x	741 log.	119.5 ans	8.0 x		
Microrégion Clos du Doubs	4.4 log.	140 log.	31.8 ans	2.1 x	350 log.	79.5 ans	5.3 x		
Microrégion Delémont	167.7 log.	677 log.	4.0 ans	0.3 x	1692 log.	10.1 ans	0.7 x		
Microrégion Haute-Ajoie	5.9 log.	251 log.	42.5 ans	2.8 x	628 log.	106.4 ans	7.1 x		
Microrégion Haute-Sorne	31.8 log.	530 log.	16.7 ans	1.1 x	1322 log.	41.6 ans	2.8 x		
Microrégion Le Noirmont	32.3 log.	279 log.	8.6 ans	0.6 x	698 log.	21.6 ans	1.4 x		
Microrégion Porrentruy	66.7 log.	859 log.	12.9 ans	0.9 x	2146 log.	32.2 ans	2.1 x		
Microrégion Saignelégier	27.9 log.	218 log.	7.8 ans	0.5 x	547 log.	19.6 ans	1.3 x		
Microrégion Val Terbi	24.4 log.	271 log.	11.1 ans	0.7 x	678 log.	27.8 ans	1.9 x		
Microrégion Vendline-Coeuvatte	5.3 log.	139 log.	26.2 ans	1.7 x	348 log.	65.7 ans	4.4 x		
Total	384.8 log.	3884 log.	10.1 ans	0.7 x	9707 log.	25.2 ans	1.7 x		

*Remarques

- 1 Nouveaux log. créés par année entre 2004 et 2013
- 2 Capacité en log. des surfaces libres dans les zones CMH selon le scénario retenu
(ne tient pas compte des logements vacants, du potentiel de réhabilitation et des logements occupés par des personnes âgées de plus de 75 ans)
- 3 Durée de couverture des besoins par les surfaces libres (=2/1)
- 4 Nombre de périodes de 15 ans couvertes (=3/15ans)

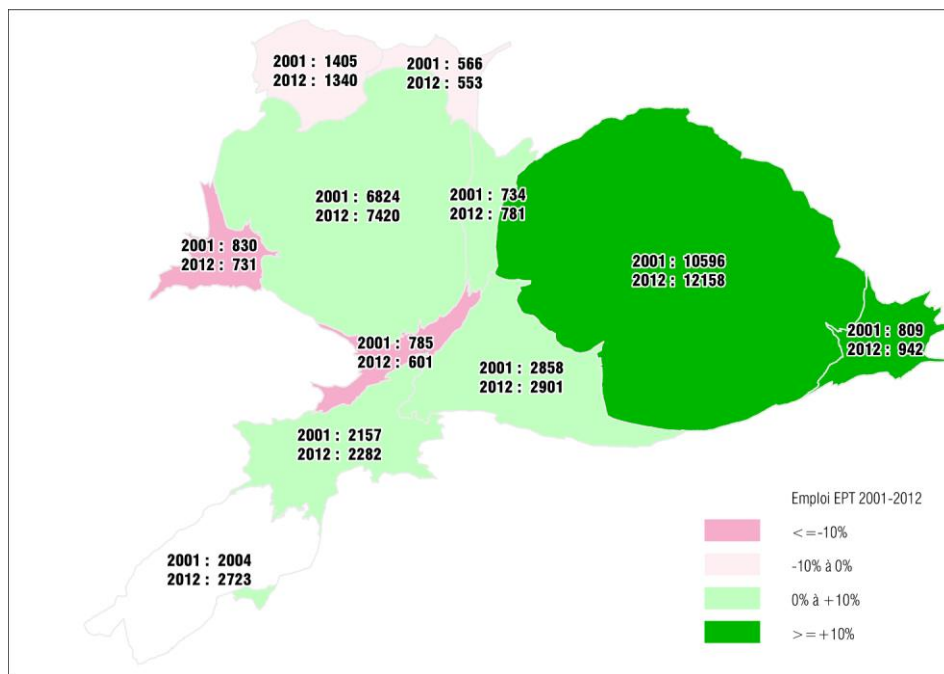
Durée théorique des réserves de terrains en zones CMH selon les scénarios faible et dense



Durée théorique des réserves de terrains en zones CMH selon le scénario moyen (anamorphose)

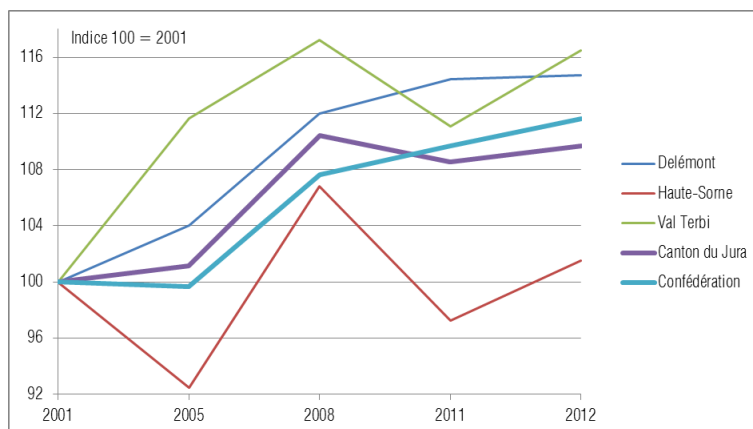
EMPLOIS

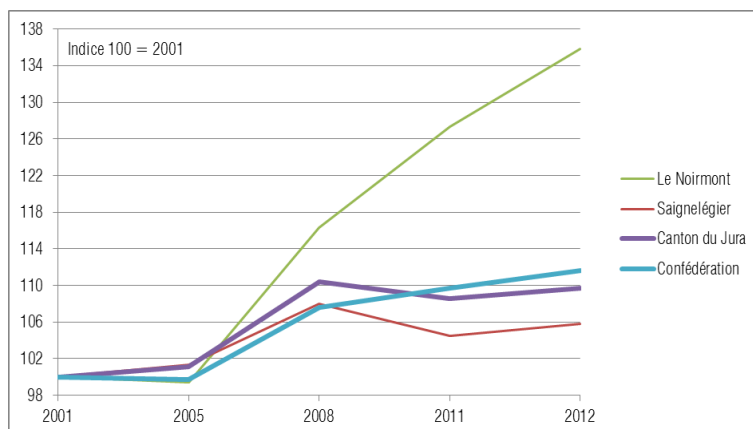
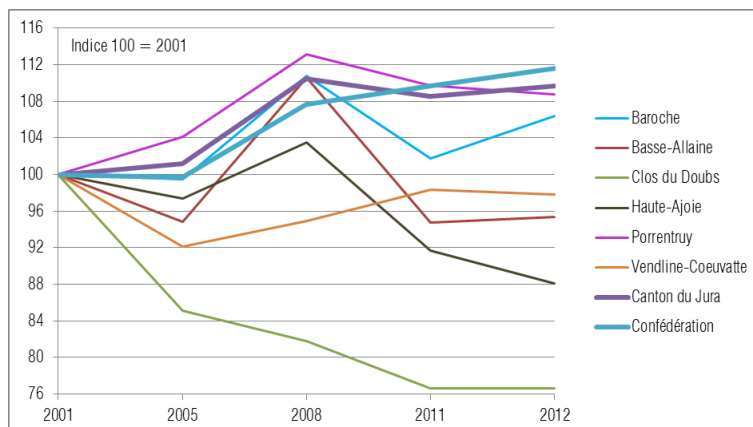
Au cours des 11 dernières années, le nombre d'emplois équivalents plein-temps (EPT) tout secteur d'activités confondus est passé de 29'566 EPT en 2001 à 32'432 EPT en 2012, soit un accroissement de près de 10%.



Evolution des emplois EPT entre 2001 et 2012 (anamorphose)

Cette augmentation ne s'est pas réalisée de manière linéaire sur la période considérée. Une forte croissance a en effet été enregistrée de 2001 à 2008, puis la crise économique de 2009 a frappé. Le Canton du Jura a ainsi perdu plus de 600 emplois EPT entre 2008 et 2011.





Evolution des emplois EPT entre 2001 et 2012 par microrégion

A nouveau, les différentes microrégions ont connu des évolutions contrastées. La microrégion du Noirmont a bénéficié ainsi d'un accroissement spectaculaire du nombre d'EPT entre 2001 et 2012 : +36% (de 2'004 à 2'723 EPT). Les microrégions de Delémont et de Val Terbi ont bénéficié également d'une augmentation des EPT de l'ordre de 15%. A l'inverse, le Clos-du-Doubs (-23%), la Haute-Ajoie (-12%), la Basse-Allaine (-5%) et la Vendline-Coeuvatte (-2%) ont quant à elles subi une diminution des EPT. L'annexe 5 présente la situation détaillée par commune.

Il est également intéressant de comparer les microrégions sur la base du ratio EPT/habitant. La microrégion le Noirmont offre ainsi 62 EPT pour 100 habitants. A l'inverse, les microrégions de Val Terbi ou de Vendline-Coeuvatte ont une vocation clairement plus résidentielle avec des ratios variant entre 21% et 32%. Sur le plan national, le canton du Jura présente un rapport EPT/habitant plus élevé que la moyenne nationale (45% contre 43%).

ZONE D'ACTIVITÉS

Le Canton du Jura disposait au 31 décembre 2013 d'environ 114 ha de terrains libres affectés à la zone d'activités.

	2005				2013			
	Occupé	Libre	Total	Part libre	Occupé	Libre	Total	Part libre
Microrégion Baroche	16 ha	1 ha	16 ha	4%	16 ha	1 ha	18 ha	7%
Microrégion Basse-Allaine	15 ha	22 ha	37 ha	60%	20 ha	19 ha	39 ha	49%
Microrégion Clos du Doubs	6 ha	1 ha	7 ha	7%	7 ha	0 ha	7 ha	0%
Microrégion Delémont	140 ha	66 ha	206 ha	32%	171 ha	48 ha	219 ha	22%
Microrégion Haute-Ajoie	13 ha	3 ha	16 ha	16%	10 ha	6 ha	16 ha	37%
Microrégion Haute-Sorne	38 ha	12 ha	50 ha	24%	37 ha	10 ha	47 ha	22%
Microrégion Le Noirmont	8 ha	7 ha	15 ha	44%	15 ha	4 ha	18 ha	20%
Microrégion Porrentruy	56 ha	25 ha	81 ha	31%	69 ha	19 ha	89 ha	22%
Microrégion Saignelégier	12 ha	1 ha	13 ha	9%	12 ha	3 ha	16 ha	21%
Microrégion Val Terbi	4 ha	2 ha	6 ha	40%	4 ha	2 ha	6 ha	33%
Microrégion Vendline-Coeuvatte	14 ha	1 ha	14 ha	5%	30 ha	2 ha	32 ha	5%
Total	322 ha	140 ha	461 ha	30%	391 ha	114 ha	505 ha	23%

Terrains affectés en zone d'activités en 2005 et 2013

La part des terrains libres affectés en zone d'activités varie fortement d'une microrégion à une autre : de 49% (Basse-Allaine) à 0% (Clos du Doubs), la moyenne se situant à 23%.

Ces terrains libres représentent un potentiel important en termes d'emplois en fonction de la densité retenue. 3 scénarios ont été appliqués pour évaluer ce potentiel :

- Scénario dense : 1 emploi équivalent plein-temps pour 100 m² de terrain affecté à la zone A
- Scénario moyen : 1 emploi équivalent plein-temps pour 150 m² de terrain affecté à la zone A
- Scénario faible : 1 emploi équivalent plein-temps pour 200 m² de terrain affecté à la zone A

Microregion	EPT 2012*	Surf libre zone A 2013	Scénario					
			1	2	3	1	2	3
Microrégion Baroche	781	1.3 ha	133	17%	89	11%	67	9%
Microrégion Basse-Allaine	1'340	19.1 ha	1'906	142%	1'271	95%	953	71%
Microrégion Clos du Doubs	601	0.0 ha	0	0%	0	0%	0	0%
Microrégion Delémont	12'158	47.9 ha	4'787	39%	3'191	26%	2'394	20%
Microrégion Haute-Ajoie	731	5.7 ha	570	78%	380	52%	285	39%
Microrégion Haute-Sorne	2'901	10.1 ha	1'008	35%	672	23%	504	17%
Microrégion Le Noirmont	2'723	3.7 ha	365	13%	243	9%	183	7%
Microrégion Porrentruy	7'420	19.3 ha	1'927	26%	1'285	17%	964	13%
Microrégion Saignelégier	2'282	3.4 ha	337	15%	225	10%	169	7%
Microrégion Val Terbi	942	2.0 ha	196	21%	131	14%	98	10%
Microrégion Vendline-Coeuvatte	553	1.6 ha	157	28%	105	19%	79	14%
Total	32'432	113.9 ha	11'386	35%	7'591	23%	5'693	18%

Potentiel théorique en emplois des terrains affectés en zone d'activités en 2013 selon 3 scénarios

Selon le scénario retenu, les surfaces libres affectées à la zone A pourraient accueillir entre 5'693 et 11'386 emplois EPT. Par ailleurs, seuls environ 70% des emplois secondaires et 25% des emplois tertiaires sont localisés dans les zones A. Sachant que moins de 3'000 EPT ont été créés au cours des 11 dernières années, il apparaît que les zones à bâtir destinées aux activités sont largement dimensionnées.

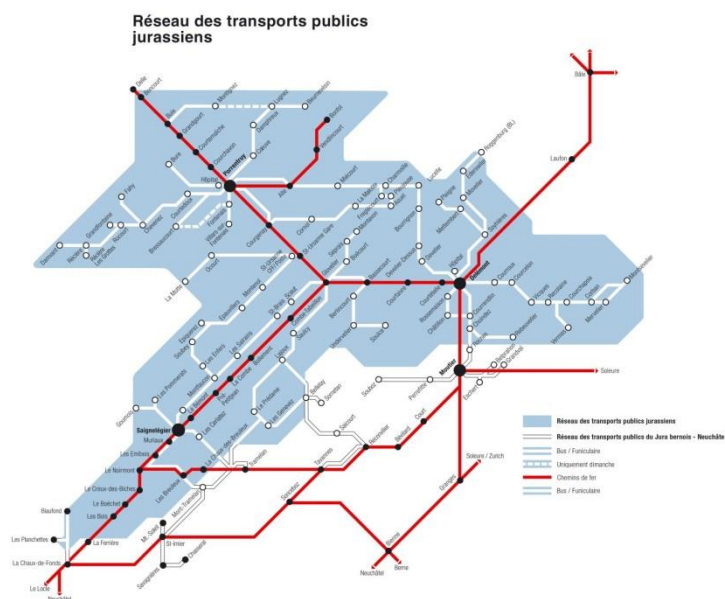
MOBILITÉ

Transports individuels motorisés

Entre 2000 et 2013, le nombre de voitures de tourisme a augmenté de 18% environ, passant ainsi de 34'575 véhicules à 40'942 pour l'ensemble du canton⁶. En 2013, il y avait en moyenne dans le Jura 577 voitures de tourisme pour 1000 habitants. En 2000, ce chiffre était de 515. A titre de comparaison au niveau suisse, le nombre de voiture pour 1000 habitants était de 537 en 2013 et de 492 en 2000. Ce recours plus important aux voitures de tourisme au niveau du canton du Jura résulte probablement de la structure urbaine du canton. Effectivement, avec une densité relativement faible et des constructions dispersées, l'utilisation de transports individuels motorisés se révèle souvent inévitable.

Transports publics et mobilité douce

Selon le Portrait des transports publics jurassien et de leurs utilisateurs⁷, la fréquentation des transports publics en trafic régional et trafic urbain a augmenté de 57% en 10 ans, passant de 55.7 à 87.5 millions de voyageurs-km. Au niveau suisse, le transport de voyageurs, rail et transports publics routiers confondus, est passé de 18'759 à 23'777 millions de voyageurs-km entre 2004 et 2013, soit une augmentation de 26%. La progression constatée dans le canton du Jura est donc proportionnellement beaucoup plus élevée qu'à l'échelle suisse.



Réseau des transports publics jurassiens

Dans le détail, les lignes de bus du réseau de l'agglomération de Delémont transportaient 5.7 millions de voyageurs-km en 2004, contre 8.1 en 2013, ce qui représente une augmentation de 42%. La fréquentation des lignes de bus du réseau ajouta a augmenté de 51% (de 2.6 à 4.0) dans le même temps. Quant aux lignes du réseau des Franches-Montagnes, leur

⁶ Office fédéral de la statistique, STAT-TAB, Parc de véhicules routiers : véhicules à moteur depuis 1990, http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/varval.asp?ma=px-f-11-3A01&ti=Parc+de+v%E9hicules+routiers%3A+v%E9hicules+%E0+moteur+depuis+1990&path=../Database/French_11%20-%20Mobilit%E9%20et%20transports/11.3%20-%20Infrastructure%20des%20transports%20et%20v%E9hicules/&lang=2&prod=11&openChild=true&secprod=3

⁷ Service du développement territorial, *Portrait des transports publics jurassiens et de leurs utilisateurs, Bilan dix ans après l'introduction de Rail 2000*, novembre 2014

fréquentation est passée de 2.7 millions de voyageurs-km à 4.2 millions en 10 ans (+53%). L'axe ferroviaire Delémont-Delle est également toujours plus fréquenté, avec une augmentation de 49% (22.1 à 32.2).

La répartition modale selon la distance dans le canton du Jura, montre qu'en 2000, 13% des déplacements étaient faits en transports publics, pour une part de 21.4% en 2010. Durant la même période, la part du transport individuel motorisé est passé de 78.5% à 72.9% et celle de la mobilité douce a légèrement diminué, passant de 4.4% à 3.5%.

La forte progression de la fréquentation des lignes régionales et l'augmentation de la part modale dédiée aux transports publics répondent à 3 des 4 objectifs définis pour la thématique Réseaux de transports et de télécommunications de la Conception directrice.

SURFACES D'ASSOLEMENT

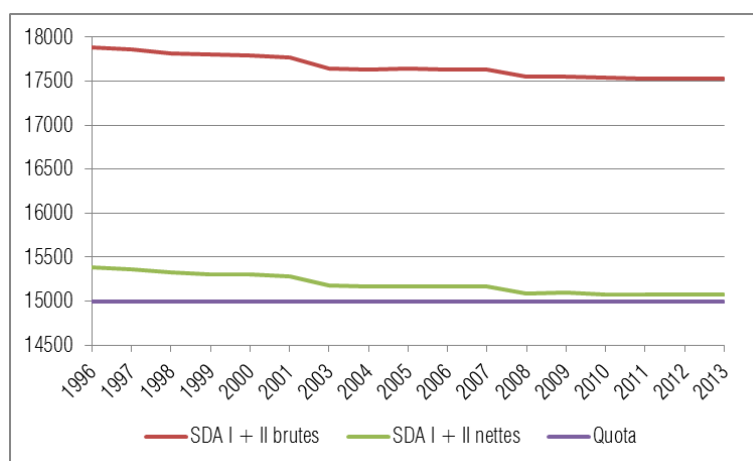
Selon le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA), le Canton du Jura doit garantir le maintien d'un quota de 15'000 ha (surface nette). L'inventaire des SDA a été dressé à la fin des années 1980. 3 catégories ont été définies :

- SDA I : toute culture, sans réserve
- SDA II : toute culture avec certaines restrictions dues au climat
- SDA III : culture limitée

Seules les SDA I et II sont considérées comme de véritables SDA au sens du guide fédéral.

La Confédération a admis l'application d'un facteur de déduction de 14% pour prendre en compte les surfaces improductives comprises dans l'inventaire.

De 1996 à 2013, le développement de l'urbanisation et des voies de communication a consommé près de 360 ha de SDA dans le canton du Jura. La construction de l'autoroute A16 a, à elle seule, conduit à la disparition de 159 ha de SDA (44% de la surface totale consommée durant cette période). A fin 2013, il restait encore 17'530 ha (surface brute) ou 15'076 ha (surface nette), après application du facteur de déduction de 14%.



Evolution des SDA entre 1996 et 2013

De prime abord, cette consommation de SDA peut paraître importante en regard de l'évolution de la population et de l'économie jurassienne. Il faut toutefois être conscient que le Canton du Jura a dû consentir, depuis l'entrée en souveraineté, à un important effort de rattrapage en termes d'infrastructures : autoroute A16, routes principales (p. ex. H18), desserte agricole dans le cadre d'améliorations foncières, etc. Ces équipements

indispensables pour la population et l'économie jurassiennes ont eu un impact direct sur les SDA, puisque les principaux pôles de développement cantonaux (Franches-Montagnes exceptés) sont situés en plaine, sur les meilleures terres agricoles.

Depuis 2009, les emprises sur les SDA se sont fortement réduites démontrant une meilleure maîtrise et une réorientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur ainsi que la fin du processus de rattrapage en termes d'infrastructures. L'entrée en vigueur de la LAT révisée au 1^{er} mai 2014 permet de limiter les atteintes aux SDA.

Par ailleurs, l'inventaire initial devrait être actualisé et affiné sur la base des connaissances actuelles (études pédologiques, modèle numérique de terrain laser, mensuration numérique, orthophoto, etc.). Compte tenu des données numériques à disposition, le facteur de réduction de 14% devrait être réévalué à la baisse.

PROTECTION DE LA NATURE ET PAYSAGE

Contrairement au domaine de l'urbanisation pour lequel toute une série d'indicateurs statistiques sont disponibles, il est difficile de procéder à une analyse quantitative de l'évolution du territoire dans le domaine de la protection de la nature et du paysage.

CEP

Le Plan directeur cantonal souhaitait que la valorisation du paysage jurassien s'effectue par la réalisation de Conceptions d'évolution du paysage (CEP) pour l'ensemble des communes jurassiennes. Cette exigence s'est formalisée en 2010, avec la publication d'une directive. L'élaboration de CEP est ainsi devenue une étape obligatoire de la révision des plans d'aménagement local. Depuis 2010, 7 communes ont établi un dossier CEP. 20 communes sont en cours de révision et intègrent par conséquent la CEP à leurs réflexions. Dans les faits, peu de CEP se concrétisent par la mise en œuvre d'un plan d'actions, à l'image de ce qui a pu être fait à Vellerat ou Soulce. Les communes se limitent souvent à la mise sous protection de milieux naturels dans leurs plans de zones et à la définition de prescriptions y relatives dans le Règlement communal sur les constructions.

Forêts

Sur les 37'000 ha de forêts que compte le canton du Jura, environ 700 ha ont été mis en réserve forestière depuis 2004. L'objectif, fixé par le Plan directeur forestier, est que 10% des forêts jurassiennes soit mis sous protection à terme, soit environ 3'700 ha. Les 700 ha déjà protégés représentent donc environ 20% de l'objectif total.

Cours d'eau, plans d'eau

La revitalisation des cours d'eau est également une mesure définie par le Plan directeur cantonal. 4 projets de revitalisation de cours d'eau ont eu lieu depuis 2004 : Delémont marée basse, Porrentruy-amont, Soyhières-Les Riedes et Alle-aval du village. Par ailleurs, 8 communes se sont dotées d'un plan de gestion et d'entretien des cours d'eau depuis l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal, servant à prévenir les problèmes liés aux dangers naturels. Enfin, dans le cadre de remaniements parcellaires, ce sont entre 10 et 20 km de petits cours d'eau qui ont pu être remis à ciel ouvert.

Les zones humides sont extrêmement précieuses puisqu'elles offrent un habitat à de nombreuses espèces. 20 objets d'importance nationale ont été identifiés dans le canton du Jura, répartis entre bas-marais, hauts-marais et sites marécageux. Sur ces 20 objets, 10 ont été revitalisés depuis 2004, à l'image de la tourbière de La Chaux-des-Breuleux. Par ailleurs, tous ces sites sont en cours de classement en réserve naturelle. Des objets d'importance régionale et locale ont également été identifiés, pour lesquels la mise en zone de protection de la nature est nécessaire. Sur l'ensemble des objets identifiés, une quinzaine a déjà été mise sous protection.

Éléments structurels boisés et arborisés

La tendance observée avant 2004 s'agissant des éléments structurels boisés et arborisés était plutôt négative, avec une dégradation progressive de divers milieux. Depuis l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal, la tendance s'inverse progressivement dans différents secteurs :

- Plusieurs kilomètres de haies ont été mis en place, dans le cadre de remaniements parcellaires notamment ;
- La revitalisation des vergers s'est intensifiée, notamment via la mise en œuvre du programme Vergers+ par la Fondation rurale interjurassienne ;
- S'agissant des lisières forestières, des subventions ont été accordées pour des interventions spécifiques sur environ 30 km ;
- 4 plans de gestion intégrés des pâturages boisés ont été établis, à La Chaux-des-Breuleux, Les Breuleux, Saignelégier et Muriaux.

Enfin, en termes de réseaux écologiques, les communes jurassiennes ont extrêmement bien joué le jeu depuis 2004 : seules 2 n'ont pas encore constitué de réseaux écologiques.

Appréciation générale

Malgré les éléments positifs présentés ci-dessus, le bilan général de l'évolution de la protection de la nature et du paysage dans le Jura demeure globalement mitigé : les milieux dignes de protection sont mieux connus, mieux gérés et font l'objet de mesures de revitalisations. Par contre, s'agissant de la préservation des habitats à l'échelle de l'ensemble du territoire jurassien, les avancées sont minimes et les atteintes aux milieux naturels demeurent. Le lièvre est à ce titre un bon indicateur, touché à la fois par les atteintes liées à l'agriculture et à l'urbanisation : à l'heure actuelle seuls 2 individus sont dénombrés au km², contre 12 à 15 individus au km² il y a 15 ou 20 ans.

Ce constat confirme le diagnostic posé par le monitoring de la biodiversité en Suisse (MBD). Ce dernier définit 34 indicateurs permettant de mesurer et de surveiller la diversité biologique. Ces indicateurs sont principalement utilisés à l'échelle de la Suisse dans son ensemble. Certains sont toutefois déclinés par grandes régions : Jura, Plateau, versant nord des Alpes, Alpes centrales et versant sud des Alpes. Le constat global du MDB, en compilant les 34 indicateurs, est relativement mitigé, avec une stagnation de la situation et des améliorations plutôt rares.

L'indicateur « Diversité des espèces dans les paysage Z7 » est l'un des indicateurs centraux du MDB. Il comptabilise les espèces de plantes vasculaires, d'oiseaux nicheurs et de papillons diurnes présentes dans le paysage. L'évolution constatée pour ces trois espèces dans la région Jura entre 2003 et 2014 tend à une stagnation :

Tab. 2: Évolution du nombre d'espèces dans les régions 2004–2013

	<i>Plantes vasculaires</i>	<i>Oiseaux nicheurs</i>	<i>Papillons diurnes</i>
Jura	→	→	→
Plateau	↗	→	↗
Versant nord des Alpes	→	→	↗
Alpes centrales	↗	→	→
Versant sud des Alpes	→	→	→

© MBD (indicateur Z7). Source: Relevés du MBD. État: mai 2014

Toutes les espèces ne suivent pas la même progression, les évolutions dépendent des milieux et des programmes entrepris par les différents acteurs afin de préserver les qualités de la nature et du paysage à l'échelle de l'ensemble de la Suisse.

ENVIRONNEMENT

Peu de données statistiques permettent de traduire l'évolution de la qualité de l'environnement dans le canton du Jura au cours des 10 dernières années. D'une manière générale, depuis 2004 les connaissances s'agissant des domaines liés à l'environnement (site pollués, sols, bruit, air, eau, déchets, etc.) se sont améliorées. Les sites sont identifiés, répertoriés, les effets des diverses pollutions sont connus et maîtrisés, et les mesures visant à les réduire sont en cours de mises en œuvre. En plus de cela, les autorités de planification (fédérales, cantonales, communales) tiennent davantage compte des sites sensibles (OPAM, dangers naturels, risques sismiques, etc.) lors de l'élaboration de projets.

Certaines thématiques issues des fiches du Plan directeur cantonal enregistrent une évolution significative, détaillée ici.

Sites pollués

En matière de sites pollués, le pourcentage de sites adéquatement classés au cadastre des sites pollués est en constante amélioration. Ces sites et la manière de les traiter sont mieux connus qu'en 2004, ce qui a notamment permis de lancer un programme de revalorisation des friches industrielles, mené par le Service du développement territorial.

Protection de l'air

S'agissant de la protection de l'air, le Plan directeur cantonal imposait la finalisation d'un plan de mesures. Actuellement, ce plan de mesures n'a pas encore pu être réalisé : il prendra forme une fois que l'A16 sera entièrement terminée, afin de se baser sur la situation réelle des routes jurassiennes. En termes de statistique, la qualité de l'air est surveillée en continu depuis 1992, grâce à 4 stations de mesure fonctionnant sur l'ensemble du territoire cantonal. Un rapport annuel la Qualité de l'air est disponible depuis 2005. Il est toutefois difficile de dégager une tendance en termes de qualité de l'air sur 10 ans uniquement. Les chiffres et évolutions constatés sur un laps de temps aussi court ne sont pas suffisamment significatifs.

Eau : approvisionnement et évacuation

Les principes et objectifs de la gestion intégrée des eaux du canton, validés par le Gouvernement en 2012, servent de base à la future loi cantonale sur l'eau. Ces documents englobent toutes les thématiques liées à l'eau : gestion globale, approvisionnement en eau potable, évacuation et épuration des eaux et protection des eaux souterraines. Si l'on se penche sur quelques indications quantitatives, à l'échelle du territoire cantonal, toutes les communes jurassiennes se seront dotées d'un Plan général d'évacuation des eaux (PGEE) à la fin 2015. Par ailleurs, la quasi-totalité des communes disposent aujourd'hui d'un Plan général d'approvisionnement (PGA). Enfin, s'agissant des eaux souterraines, davantage de zones sont protégées qu'il y a 10 ans.

Des données statistiques issues du Cercle Indicateurs du développement durable de l'OFS donnent également quelques indications quant à l'évolution de la qualité de l'eau. Ce Cercle d'indicateurs est alimenté par des relevés qui ont lieu auprès des cantons tous les deux ans depuis 2005, et ceci dans différents domaines composants les thématiques du développement durable (social, économie, environnement). S'agissant de la thématique Environnement, il est notamment question de la qualité de l'eau, mesurée par la teneur en nitrates des eaux souterraines. La tendance observée depuis 2005 va vers une diminution : en 2005, elle était de 15.8 mg/l, contre 14.3 mg/l en 2013. En 2011, cette valeur est même descendue à 11.1 mg/l.

Gestion des déchets

Enfin, en termes de gestion des déchets, un élément probant qui est constaté à l'échelle du canton est l'introduction de la taxe au sac. Lors de l'entrée en vigueur du Plan directeur

cantonal en 2004, seules les communes de la vallée de Delémont étaient soumises à la taxe au sac. En 2011, les communes ajoulotés ont introduit ce système, rejointes en 2014 par les communes franc-montagnardes. Aujourd'hui la taxe au sac couvre l'ensemble du canton du Jura, ce qui n'était pas le cas en 2004.

Des données issues du Cercle Indicateurs peuvent également être utilisées ici. Toutefois, elles ne sont disponibles que pour 2013, et non pour les années précédentes. Ainsi, en 2013, la quantité de déchets par habitants dans le Jura était de 406 kg/habitants et le taux de collecte séparée était de 33.28%.

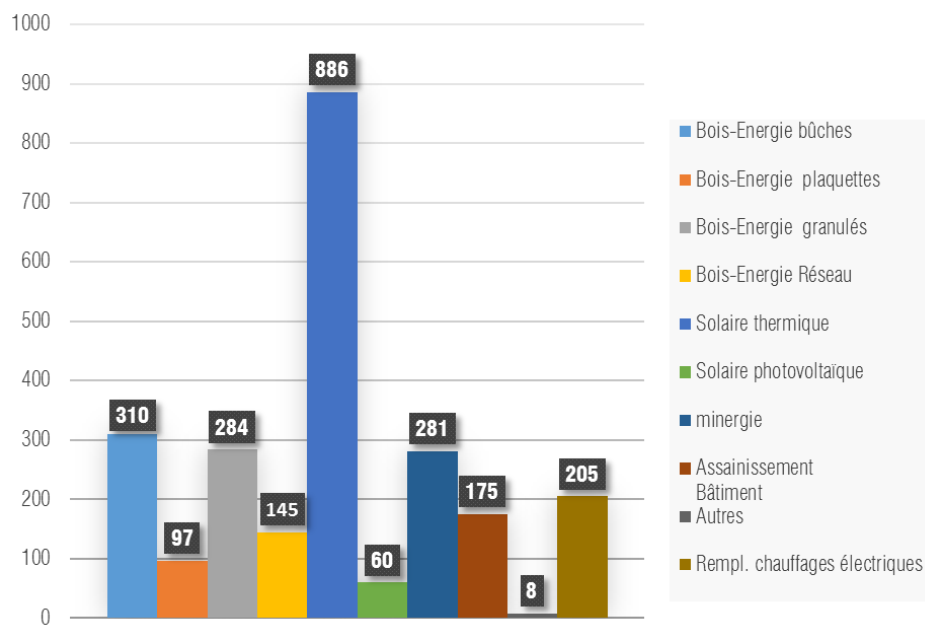
ENERGIE

Il n'existe actuellement pas de monitoring permettant de suivre l'évolution d'indicateurs énergétiques pour le canton du Jura, cet outil est en cours de constitution. Toutefois, les « Perspectives énergétiques de la République et Canton du Jura 2035 »⁸ ont fait un état des lieux de la consommation énergétique jurassienne globale. Les données pour 2012 sont les suivantes :

- L'électricité représente 22% de la consommation énergétique jurassienne globale. Le nucléaire fournit 60% de cette électricité. 35% provient de sources hydrauliques et les 5% restant sont répartis entre sources non vérifiables (4%) et énergies renouvelables (1%) ;
- Les combustibles fossiles utilisés pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire représentent 35% de la consommation énergétique globale, dont 5% pour le gaz et 30% pour le mazout. Les autres énergies utilisées pour répondre à ces besoins en chauffage et eau chaude, à savoir le bois charbon, le biogaz et le solaire, représentent 10% de la consommation globale ;
- Les carburants représentent 33% de la consommation globale énergétique jurassienne.

⁸ Stratégie énergétique Jura 2035, *Perspectives énergétiques de la République et Canton du Jura pour 2035*, Weinmann-Energies SA, 2012

La section de l'énergie tient également une statistique des projets soutenus pour les différents types de mesures :



Nombre de projets soutenus par mesure depuis 2012

- Deuxième partie : Evaluation du Plan directeur cantonal -

3 CONCEPTION DIRECTRICE



La Conception directrice du Plan directeur cantonal, intitulée « Quel avenir pour notre territoire ? » définit le cadre général de l'aménagement du territoire dans le canton du Jura en formulant 3 défis, 4 principes et 26 objectifs. Après 15 ans d'application il est possible d'en tirer un premier bilan.

Les appréciations qui suivent sont notamment inspirées des résultats des entretiens menés auprès des différentes personnes ressources (cf. annexe 1).

DÉFIS

Défi 1 : Jura Pays ouvert

Le projet « Jura pays ouvert », initié par le Gouvernement jurassien, avait pour ambition de rendre le canton du Jura plus attractif et reposait principalement sur un objectif démographique (80'000 habitants en 2020). Afin d'atteindre cet objectif, il s'agissait alors de mettre en œuvre des « mesures portant sur le cadre de vie des jurassiens, sur les conditions-cadres de l'économie et sur l'aménagement de conditions favorables pour l'avenir social, culturel et économique de la population du canton du Jura »⁹.

Le projet a été soumis en votation populaire en mai 2004 et a été refusé par 53.5% des votants. Malgré cela, les principes contenus dans le projet sont restés pertinents. Les objectifs posés en termes économiques ont globalement été atteints, au contraire des objectifs démographiques, trop ambitieux.

Le fait que Jura pays ouvert représentait un projet d'envergure, une vision fédératrice, pour le canton, est un élément important. Aucun projet n'a par la suite proposé une telle vision d'ensemble pour le développement du canton. Le projet d'ancrage TGV-A16 aurait pu prendre le relai, il peine toutefois à trouver sa concrétisation et manque de visibilité.

Défi 2 : Développement durable

Les principes du développement durable devaient guider la définition du développement souhaité du Canton. Il était ainsi question de l'élaboration d'un agenda 21 local articulé autour de cinq actions concrètes ayant la santé comme fil conducteur.

Dans les faits, l'Agenda 21 de la République et canton du Jura – Juragenda21 – a été validé en 2002 par un arrêté gouvernemental, permettant ainsi d'engager des actions dans les domaines suivants : tourisme durable, mobilité durable, alimentation, alcool, tabac dans les écoles et ailleurs, santé au travail et enfin village durable. La mise en œuvre de projets dans ces domaines d'action se fait par l'Unité du développement durable, rattachée au Service du développement territorial.

On peut affirmer que le développement durable a effectivement été pris en compte lors de la réalisation de projets issus du Plan directeur cantonal. Cette notion était très « en vogue » à la fin des années 1990, il était de bon ton de la mentionner explicitement. Toutefois,

⁹ Révision du Plan directeur cantonal, Conception directrice, *Quel avenir pour notre territoire ?*, Département de l'environnement et de l'équipement, République et canton du Jura, 2000

aujourd'hui il ne s'agit plus d'un véritable défi, mais d'une condition-cadre qui sous-tend tout projet de développement.

Défi 3 :

*Collaboration Confédération –
Canton du Jura*

Le Canton du Jura souhaitait mener une « expérience pilote de coordination anticipée avec l'Office fédéral des forêts, de l'environnement et du paysage et avec l'Office fédéral du développement territorial ». Il était ainsi question d'avoir une « meilleure prise en compte des intérêts de la protection de l'environnement et favoriser une accélération des décisions, grâce aux compétences supplémentaires confiées au Canton ».

Ce défi n'en est pas véritablement un, et constitue plutôt une condition de base nécessaire au bon fonctionnement des institutions et à la réalisation de projets. Les collaborations ponctuelles qui existent entre Canton et Confédération doivent être renforcées, de même que le lobbying exercé par le Canton à Berne.

PRINCIPES DIRECTEURS

Principe 1 :

Améliorer la qualité de vie

Le principe d'amélioration de la qualité de vie défini par la Conception directrice passait notamment par des actions dans 4 domaines : la préservation de la qualité de l'environnement, la mise à disposition d'emplois, l'offre en logements et la disponibilité de services à la population.

S'agissant de l'environnement, plusieurs mesures sont prises à différents niveaux afin de préserver le cadre de vie, qui fait la force du Canton du Jura. Une pression importante s'exerce sur le paysage avec le développement de nouvelles constructions, rendant nécessaire l'intensification des efforts pour la protection de l'environnement. De manière générale la population est également très attentive à la question et contribue à préserver les espaces naturels.

Au niveau des emplois, la Conception directrice misait beaucoup sur le développement attendu grâce à Jura Pays ouvert. Même si le projet ne s'est formellement pas concrétisé, le Canton du Jura a connu un développement économique plutôt réjouissant. A titre d'exemple, le nombre d'emplois équivalents plein temps est passé de 29'566 en 2001 à 32'432 en 2012.

Même constat s'agissant des logements : l'offre s'est étoffée entre 2000 et 2012, passant de 31'041 à 36'374, soit une augmentation de 17%.

S'agissant des services à la population, le nombre d'emplois équivalents plein temps a sensiblement diminué entre 2005 et 2012 dans les domaines du commerce de détail, de l'hébergement et de la restauration, ce qui dénote une réduction de l'offre en la matière. Dans les secteurs liés à la santé, au social et à l'enseignement, le nombre d'EPT a par contre nettement augmenté.

Ce principe conserve aujourd'hui encore toute sa pertinence : des améliorations en termes de transports, de paysage ou de constructions sont constatées, mais il manque encore des infrastructures permettant un meilleur accueil de la population (crèches, écoles, infrastructures de sport, de loisirs, etc.).

Principe 2 :

*Aménager les conditions-
cadres favorables au
développement économique*

Ce principe visait à ce que les politiques d'aménagement du territoire contribuent à la mise en place de conditions-cadres favorables pour l'accueil d'activités économiques à haute valeur ajoutée (recherche et développement p.ex.).

La création de zones AIC est un exemple-type de « mesures » allant dans ce sens. Effectivement, « les zones AIC sont destinées à remplir une fonction régionale pour abriter des activités qui soutiennent les efforts de développement de la place économique jurassienne. Elles se distinguent des autres zones d'activités par leur situation, leurs

équipements et services, leur statut régional et l'accélération des procédures de permis de construire »¹⁰.

La planification cadre permettant le développement des zones AIC a bien fonctionné et a permis de concrétiser ce principe. Il paraît toutefois nécessaire de le maintenir voire de le renforcer, notamment afin d'éviter le phénomène de dispersion des efforts – ou saupoudrage – qui peut parfois être constaté. La répartition des zones AIC, en plusieurs points stratégiques du canton et non seulement à Porrentruy et Delémont, est un élément positif.

*Principe 3 :
Favoriser le développement de
chaque territoire en valorisant
ses atouts spécifiques*

Ce principe visait à ce que les trois districts du canton du Jura se développent et soient valorisés en fonction de leurs spécificités propres.

De manière générale, une définition claire des vocations de chaque territoire manque encore, ne permettant pas de les valoriser à leur juste valeur.

Par ailleurs, les communes et districts doivent faire un effort important afin d'apprendre à travailler ensemble pour le bien du Canton, plutôt que chacun pour son propre profit.

*Principe 4 :
Veiller à une allocation
efficace des ressources*

La Conception directrice définit ce principe de la manière suivante : « Les ressources financières des collectivités publiques jurassiennes étant limitées, il convient de les affecter de manière efficiente. Il s'agit dès lors de maximiser les effets des moyens engagés en évitant les pratiques de saupoudrage. Ce principe s'applique également à l'exploitation et à la mise en valeur des ressources naturelles »

Il est relativement difficile de trouver des indicateurs permettant d'évaluer ce principe. Toutefois les politiques publiques telles qu'elles sont encore menées actuellement induisent encore souvent un saupoudrage des moyens.

OBJECTIFS

En plus des 3 défis et 4 principes, la Conception directrice fixait 26 objectifs. Pour une lecture et une évaluation facilitées, nous avons conservé le découpage par thématique.

*Le Canton du Jura et ses
voisins*

Un seul objectif était formulé s'agissant des relations à développer entre le Canton du Jura et ses voisins :

- Positionner le canton du Jura pour capter les flux externes et tirer parti du dynamisme des régions urbaines voisines, en valorisant ses atouts, en développant des complémentarités et en intensifiant les relations.

Le Canton du Jura s'est développé dans différentes directions afin de tirer parti du dynamisme de ses voisins. Ainsi, les relations avec les espaces suivants se sont renforcées :

- La métropole bâloise et l'espace rhénan : liens avec la métropole bâloise, participation à la Conférence des gouvernements cantonaux du Nord-Ouest de la Suisse et participation au regroupement des territoires français et allemands du Rhin supérieur ;
- Arc Jurassien : participation à la Conférence transjurassienne, regroupant les cantons de Berne, Neuchâtel, Vaud et le Jura, mais également la région de Franche-Comté ;
- Territoire de Belfort : signature d'un accord de coopération, intensification des liens grâce à l'A16 et à la nouvelle gare TGV Meroux-Moval, développement d'un fonds pour

¹⁰ Zones d'activités d'intérêt cantonal (AIC), Guide des zones AIC, <http://www.jura.ch/DEE/SAT/Plan-directeur-cantonal/Zones-d-activites-d-interet-cantonal-AIC.html>

la coopération culturelle.



Gare TGV Belfort-Montbéliard (source : www.rfj.ch)

A16, jonction Porrentruy-Est (source : www.jura.ch)

Il s'agit ici d'une liste non exhaustive des différentes coopérations que le Jura a su développer au fil des années avec les villes et cantons voisins.

Cet objectif de positionnement s'est partiellement concrétisé. Le manque de complémentarités intercantionales et de collaborations transfrontalières en particulier ainsi que l'absence de mesures d'accompagnement ne permettent pas de conclure à une complète réalisation.

Réseaux de transports et de télécommunications

- Améliorer l'accessibilité interne et externe du canton du Jura par les transports routiers et ferroviaires ;
- Promouvoir les déplacements à pied, à vélo et par les transports publics, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur des localités ;
- Favoriser le transfert progressif des transports individuels motorisés aux transports collectifs ;
- Favoriser l'accès de la population et des entreprises à un réseau de télécommunications performant.

Selon le Portrait des transports publics jurassiens et de leurs utilisateurs, la fréquentation des lignes de trafic régional et de trafic urbain a progressé de 57% entre 2003 et 2014 (en million de voyageurs-km). La part modale dédiée à la mobilité douce a diminué de 4.4 à 3.5% entre 2000 et 2010, et celle dédiée aux transports publics a progressé de 13 à 21.4% dans le même laps de temps.



Gare CFF de Porrentruy (source : www.jura.ch)

Gare routière de Delémont (source : www.rfj.ch)

Les objectifs en la matière sont partiellement voire entièrement réalisés. D'important efforts ont été menés et sont constatés au quotidien sur la quasi-totalité du territoire jurassien en termes de transports publics. Un bémol toutefois s'agissant des itinéraires cyclables, en ville notamment, encore insuffisants.

Réseaux des localités jurassiennes

- Organiser la structure urbaine autour d'un réseau de localités à trois niveaux : fonctions de niveau cantonal (Delémont, Porrentruy ou Saignelégier), régional (Delémont, Porrentruy et Saignelégier) et microrégional (Delémont, Vicques, Bassecourt, Porrentruy, Boncourt, Bonfol, Cornol, St-Ursanne, Chevenez, Saignelégier et Le Noirmont) ;
- Implanter les équipements et les services dans les localités correspondant à l'aire d'attraction visée, et garantir de la sorte à la population un accès à ceux-ci ;
- Favoriser les échanges et le développement de complémentarités entre les différentes régions du canton ;
- Elaborer des planifications au niveau microrégional pour offrir à la population et aux entreprises d'un groupe de communes les services et les équipements requis.

Les différentes infrastructures cantonales et régionales se développent et se sont en principe développées selon les objectifs ci-dessus. Effectivement, le canton du Jura ne disposant pas de villes de taille importante, la définition d'un réseau de villes est nécessaire. Cela permet de garantir à la population et aux entreprises l'accès à une gamme de prestations répondant à leurs attentes. Cela permet d'éviter que certains services n'échappent au canton du Jura, en raison du manque de synergies. La majorité des projets pour le Jura est pensée et planifiée afin d'être accessibles et disponibles pour la majorité de la population

En termes de planification microrégionale, seules Haute-Sorne et l'Agglomération de Delémont se sont lancées dans un tel projet pour l'instant.



Glovelier, Haute-Sorne (source : www.haute-sorne.ch) Agglomération de Delémont (source: www.agglomobile.ch)

La volonté de mise en place d'un réseau des localités jurassiennes ne s'est que partiellement réalisée. Les liens doivent encore être renforcés à l'intérieur du territoire cantonal, afin de créer une « conscience collective jurassienne » et éviter ainsi les querelles de districts. La définition de la hiérarchie des localités doit être questionnée. Le développement constaté récemment à Delémont permet également de se poser la question de lui conférer un statut particulier de centre cantonal voire intercantonal, différent de ceux accordés à Porrentruy ou Saignelégier.

Habitat

- Favoriser l'élaboration de planifications au niveau microrégional pour un aménagement et un équipement concerté et rationnel des zones à bâtir ;
- Concentrer en priorité l'urbanisation à l'intérieur des zones à bâtir légalisées, par des mesures de planification (densification du tissu bâti), de réglementation (augmentation des indices d'utilisation) et par des aides financières (rénovation du patrimoine bâti) ;
- Orienter l'urbanisation vers les territoires bénéficiant des meilleures conditions d'accessibilité ;

- Créer des conditions attractives et variées pour le logement en améliorant la fluidité du marché foncier notamment par l'équipement des zones à bâtir ;
- Valoriser le cadre de vie par un aménagement qualitatif des entrées et des centres des localités ainsi que des espaces publics.

L'élaboration de planifications microrégionales ne s'est faite qu'à Haute-Sorne, et est en cours dans l'agglomération de Delémont. Les communes nouvellement fusionnées vont également devoir revoir leurs instruments de planification (PAL). A noter que ce n'est toutefois pas que la question du développement territorial qui a conduit aux fusions, mais également des problèmes organisationnels (professionnalisation du personnel, difficulté à renouveler les autorités) et économiques (finances communales).

La mise en application des autres objectifs se fait progressivement et ponctuellement lors des révisions de Plans d'aménagement locaux (PAL) ou l'élaboration de Plans spéciaux.



Rénovation du centre ancien, Vicques



Parcelles libres en zone à bâtir, Bure

Dans le contexte de la nouvelle LAT, ces objectifs conservent toute leur pertinence. Effectivement, des efforts accrus sont encore nécessaires en termes de densification, de réhabilitation et de valorisation des friches, tout en privilégiant la qualité des espaces publics. Le fait de contenir l'urbanisation à l'intérieur de la zone à bâtir est par ailleurs un bon moyen de préserver l'image de marque du canton du Jura. Enfin, il paraît indispensable de se poser la question de la répartition des futures zones à bâtir au sein d'une microrégion, d'une région ou du canton. Celle-ci devra se faire de manière concertée et rationnelle, à l'image de ce qui se fait déjà pour les zones AIC par exemple.

Zones d'activités

- Créer les conditions favorables à une mise en valeur et une promotion efficace des zones d'activités, notamment en matière d'écologie industrielle ;
- Planifier et aménager des zones d'activités d'intérêt cantonal qui se trouvent dans une situation particulièrement favorable, qui ont un grand potentiel de développement et qui disposent d'un excellent accès au réseau de communication (route, rail, télécommunications) ;
- Concentrer prioritairement l'engagement et les moyens du Canton dans les zones d'activités d'intérêt cantonal ;
- Favoriser l'élaboration de planifications au niveau microrégional pour un aménagement et un équipement concerté et rationnel des zones d'activités.

La mise en valeur et la promotion des zones d'activités d'intérêt cantonal (AIC) est assurée principalement par le Service de l'économie, et en particulier par la Promotion économique. Les communes jouent également un rôle dans la promotion de leurs propres zones d'activités.

Plusieurs éléments ont été mis en œuvre par le canton dans ce domaine : un guide des zones AIC à destination des communes et groupement de communes pour faciliter la réalisation de zones de ce type, ainsi qu'une modification de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions afin d'accélérer les procédures d'autorisation pour ce type de zone.

De nombreux efforts ont été entrepris dans ce domaine. Le développement de zones AIC est vu comme un moyen efficace de procéder à une répartition plus équitable des richesses entre les communes et contribue à maintenir un certain équilibre régional. Toutefois, la promotion des zones d'activités faite par les services de l'Etat mériterait d'être davantage ciblée sur les zones AIC de sorte à ne pas disperser les forces. Enfin, l'accessibilité de ces zones par les transports publics reste à améliorer.

Tourisme

- Promouvoir, par l'aménagement d'équipements et d'infrastructures, un tourisme doux, en lien avec la nature, la culture et la santé ;
- Concentrer l'engagement et les moyens du Canton sur les régions et les sites touristiques d'intérêt cantonal : les Franches-Montagnes, le Clos du Doubs et la Baroche, St-Ursanne et Porrentruy ;
- Garantir la cohérence entre l'identité et la valeur patrimoniale des sites d'une part, l'usage touristique et de loisirs que l'on souhaite en faire d'autre part.

S'agissant des sites touristiques d'intérêt cantonal, différentes manifestations y sont organisées : Marché concours et Snow Up aux Franches-Montagnes, Médiévales et Estivades à St-Ursanne ou encore marché de Saint-Martin à Porrentruy.

De nouveaux projets ont également vu le jour dans ces régions : préservation et valorisation de l'étang de la Gruère, développement de l'hôtel Crystal à Saignelégier, développement du parc naturel régional du Doubs, ou encore création du Jurassica Museum à Porrentruy.

Il s'agit bien évidemment d'une liste non exhaustive de manifestations et projets existants dans ces différentes régions, qui contribuent à en faire la promotion.



St-Ursanne (sources : www.juratourisme.ch)



Marché-concours, Saignelégier

La mise en place et l'entretien de différentes pistes, itinéraires cyclables et chemins piétons, contribue à la promotion d'un tourisme doux. La tenue de manifestations telles que le Slow Up par exemple, s'inscrit également dans cet esprit-là.

La vision du tourisme jurassien telle que proposée par ces trois objectifs est dépassée, et les objectifs posés ne sont ainsi que partiellement atteints. Le découpage proposé du territoire sous l'angle touristique n'est pas, ou plus, pertinent. La conscience touristique jurassienne est peu développée et mériterait de l'être davantage. Pour ce faire, d'importants investissements devraient être consentis dans ce domaine. Le tourisme jurassien devrait par ailleurs être pensé à l'échelle de l'ensemble du canton et non par district. Les régions

jurassiennes doivent devenir complémentaires dans leurs offres.

Aire rurale et environnement

- Mettre en valeur les qualités architecturales, environnementales et paysagères du territoire jurassien.
- Garantir les différentes fonctions de la forêt.
- Protéger durablement les meilleures terres agricoles.
- Encourager la diversification des activités agricoles par le développement d'un tourisme vert et la commercialisation de produits labellisés.

La mise en valeur des qualités du territoire jurassien est possible grâce au concours de multiples acteurs : agriculteurs, communes, milieux de protection de la nature, du patrimoine, citoyens. De manière concertée, ces acteurs arrivent à maintenir la qualité des espaces face à la pression constante exercée par l'urbanisation.

S'agissant des fonctions de la forêt, l'Office de l'environnement assure la mise en valeur du patrimoine forestier. Il veille à la durabilité de la gestion forestière et de l'exploitation du bois, conseille les propriétaires forestiers et organise divers cours de formation notamment.

Le Service de l'économie rurale s'occupe quant à lui de veiller à la protection des meilleures terres agricoles. Il soutient les améliorations foncières et s'assure de la protection et du maintien des surfaces d'assolement (SDA). Le Service du développement territorial a également une responsabilité quant au maintien des meilleures terres agricoles, notamment lors de l'approbation des plans spéciaux et des plans de zones.

Enfin, la valorisation de la diversification des activités agricoles, et plus particulièrement des produits du terroir se fait notamment au travers de la marque « Spécialité du canton du Jura ». Les campagnes de promotion liées à la marque, de même que différentes manifestations mises sur pied autour des produits du terroir leur offre une place de choix dans le paysage jurassien.

Les objectifs de cette thématique sont partiellement réalisés. Les spécificités du paysage jurassien doivent être protégées, tout comme les meilleures terres agricoles. La notion de diversification des activités agricoles est effectivement importante, mais passe par le développement de structures liées à la transformation agro-alimentaire (abattoirs, fromagerie, etc.). Les objectifs énoncés ici doivent être compris comme des conditions-cadres au développement du canton, qui ne peuvent être modifiées ou adaptées.

4 FICHES DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL

Le bilan qui est fait ici du Plan directeur cantonal se base notamment sur le résultat des 11 entretiens réalisés avec les représentants des offices et services cantonaux, ainsi que des communes et des bureaux. Il présente une appréciation générale du document, le bilan de son utilisation et de sa mise en œuvre, et passe en revue les Principes d'aménagement et les Mandats de planification. Ces deux sous-chapitres sont complétés par une appréciation des fiches et de leur utilisation.

A noter encore que les lacunes sur le fond et la forme du document font l'objet d'un chapitre à part entière.

APPRÉCIATION GÉNÉRALE

Le Plan directeur cantonal est généralement perçu comme un document de référence, permettant à la fois la gestion, la coordination et la planification de projets. Il pose un socle politique aux dossiers et sert d'outil d'aide à la décision pour les communes et de soutien dans les tâches quotidiennes des bureaux. L'outil Plan directeur cantonal permet une coordination à la fois horizontale, entre les services de l'Etat, et verticale, entre les communes, les microrégions, le canton et la Confédération.

Pour une petite minorité, le Plan directeur cantonal est trop détaillé et constitue un frein au développement. Enfin, sur certains sujets spécifiques, le Plan directeur cantonal ne constitue pas la base de travail de référence, et n'est par conséquent pas ou peu connu.

UTILISATION

Généralités

Seuls les représentants de la Section de l'aménagement du territoire, de l'Office de l'environnement et des bureaux nous ont indiqué qu'ils utilisaient le Plan directeur cantonal régulièrement.

Pour les autres services cantonaux (OCC, ECO, SMT et ECR), l'utilisation est plus sporadique et se fait sur des projets spécifiques. Il en va de même au niveau des communes, qui recourent au Plan directeur cantonal lorsque le canton les y encourage ou pour le développement de projets précis, de manière plus ponctuelle. A noter que les communes travaillent généralement davantage avec le géoportail.

Utilité/Carence

D'une manière générale, le Plan directeur cantonal est utile afin de poser un cadre au développement des communes. Il permet également de contenir des réalisations parfois non souhaitées (complexes hôteliers par exemple). Il a révélé toute son utilité sur des thématiques particulières telles que : projet d'agglomération, zones AIC, transports, SDA, petit patrimoine, installations solaires individuelles.

Des carences ont été identifiées dans le domaine énergétique, la gestion des déchets, la planification intercantonale et microrégionale et la complémentarité entre les régions. Les projets tel que le centre Coop à Bassecourt, le projet de Safety Car, celui de DCMI à Soyhières ou encore Innodel ont également mis en évidence les carences du Plan directeur cantonal.

MISE EN ŒUVRE

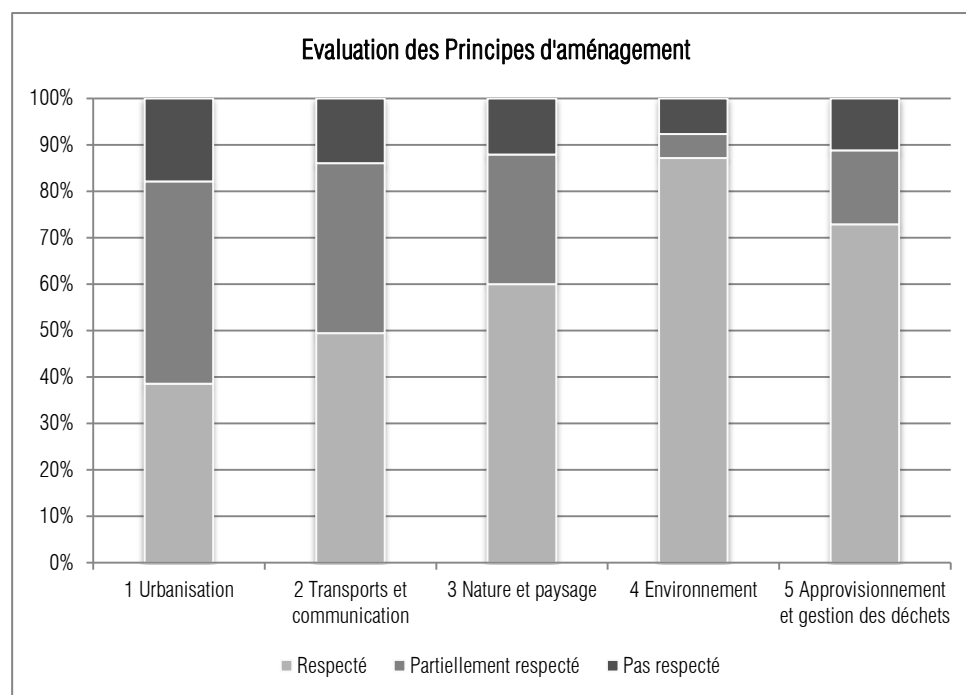
La mise en œuvre du Plan directeur cantonal est majoritairement perçue comme étant bonne et cohérente. Elle se fait toutefois davantage au niveau cantonal que communal.

Pour une minorité, la mise en œuvre est plus partielle. Les théories et concepts contenus dans le Plan directeur cantonal sont parfois en porte-à-faux par rapport à la réalité, le document manque de pragmatisme. Le fait que le Plan directeur cantonal ne propose pas de véritable projet de territoire, de vision directrice pour le canton est également vu comme une carence majeure. Des divergences entre intentions et réalisations sont observées dans des domaines tels que le stationnement, le tourisme, le logement ou encore les zones à bâtir dont la gestion est jugée trop laxiste.

Les personnes rencontrées expliquent en partie ces divergences par le manque de moyens (ressources humaines et financières), le manque de volonté politique et l'absence d'une vraie stratégie en termes de projets (trop de saupoudrage).

PRINCIPES D'AMÉNAGEMENT

Les 460 principes d'aménagements (PA) ont été ventilés, pour évaluation, en fonction des domaines de compétence des différentes personnes-ressources interrogées. Le graphique ci-dessous indique l'appréciation qui en a été faite par chapitre¹¹.



De manière générale, les PA sont respectés à partiellement respectés, avec de petites nuances. A titre d'exemple, les PA ci-dessous (liste non exhaustive) ont été jugés comme « pas respectés » :

- 1.02 Juragenda 21
6 Soutenir et encourager les communes à réaliser un Agenda21 local ;

¹¹ L'annexe 6 présente une analyse détaillée des principes d'aménagement

- 1.03.1 Projet d'agglomération de Delémont
5 Le Projet d'agglomération comporte un système de suivi ;
- 1.05 Dimensionnement des zones à bâtir destinées à l'habitat
8 Les communes planifient le financement et la réalisation de l'équipement à l'aide des instruments disponibles : aperçu de l'état d'équipement (art. 31 OAT), programme d'équipement (art. 19 OAT), couverture des frais effectifs et amortissement ;
10 Dans les régions où les zones à bâtir sont manifestement surdimensionnées au regard des prévisions démographiques, les communes veillent à réduire l'offre à l'aide des instruments disponibles : l'élaboration d'un plan directeur régional, respectivement microrégional, la révision complète ou partielle des plans d'aménagement local ;
- 1.06.1 Zone d'activités régionale de Delémont
2 Les communes concernées et l'Etat collaborent, dans un partenariat public-privé, au sein du Comité de pilotage. Ils offrent à d'autres communes, associations et privés, la faculté de rejoindre la société d'économie mixte, une fois celle-ci constituée. La zone d'activités fonctionne sur le modèle de la commune fiscale autonome. Les charges sont réparties proportionnellement au nombre d'habitants et les recettes en fonction des investissements réalisés (part du capital – actions) ;
- 1.07 Zones d'activités communales et intercommunales
5 L'aménagement de zones d'activités intercommunales est encouragé ;
- 1.09.4 Aires de ravitaillement – tous les PA
- 1.09.5 Aire d'accueil pour les gens du voyage
1 Créer une aire de transit au nord du Centre d'entretien de l'A16, à Delémont, avec un accès sur la route cantonale Delémont – Courtételle ;
2 Garantir la possibilité de réaliser un nouvel accès aux Prés-Roses par la route cantonale Delémont – Courtételle, immédiatement au nord du Centre d'entretien A16 ;
- 1.11 Réhabilitation de l'habitat ancien
3 La réhabilitation de l'habitat ancien est soutenue financièrement par l'Etat et les communes, dans les limites d'une base légale spécifique ;
4 Lors de la révision du plan d'aménagement local, les communes donnent la priorité aux mesures d'encouragement à la réhabilitation de l'habitat ancien, puis à celles d'aménagement, respectivement, des réserves en zones à bâtir, des territoires largement bâtis et enfin des zones centres afin d'en augmenter l'attractivité et d'y renforcer la qualité de vie ;
- 2.03 Réseau de transports dans l'agglomération de Delémont
4 Amélioration de la ligne directe entre l'Arc lémanique et Bâle par Delémont ;
- 3.01 Espace rural
7 Gérer l'apparition de nouveaux paysages tout en assurant la préservation et la lisibilité des éléments du paysage traditionnel jugés déterminants ;
- 3.05 Constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage – tous les PA
- 3.07 Zone agricole spéciale – tous les PA
- 3.11 Les cours d'eau
5 L'acquisition des surfaces bordant les cours d'eau est facilitée pour les communes et le Canton là où les besoins de la revitalisation exigent l'élargissement du lit de la rivière

et là où les parcelles riveraines présentent un intérêt patrimonial naturel particulier ;
10 La revitalisation des cours d'eau, leur remise à ciel ouvert et la gestion adéquate de l'espace rivulaire doivent être particulièrement encouragées dans le cadre de mesures liées à la compensation écologique au sens de la LPN ou réalisées dans le contexte d'un projet nécessitant des mesures de remplacement (selon la LPN ou d'après un mandat de revitalisation) ;

- 4.05 Protection contre le bruit
5 Tenir à jour le cadastre du bruit (bruit routier) ;
- 5.03 Evacuation et épuration des eaux
3 Réaliser les mesures du plan régional d'évacuation des eaux (PREE) de la Birse ainsi que celles du "contrat de rivière" pour l'Allaine

Synthèse

Les PA qui ne sont pas concrétisés peuvent être divisés en trois catégories :

- Les PA liés à un projet particulier qui n'a été réalisé que partiellement ou qui n'a pas vu le jour (1.02 Juragenda21, 1.06.1 Zone d'activités régionale de Delémont, 1.09.4 Aires de ravitaillement ou 1.09.5 Aire d'accueil des gens du voyage p.ex.) ;
- Les PA issus de fiches pour lesquelles les réflexions à l'échelle cantonale sont encore en cours, et qui devraient être appelés à se concrétiser dans un second temps (1.11 Réhabilitation de l'habitat ancien, 3.11 Les cours d'eau, 4.05 Protection contre le bruit ou 5.12 Gestion des déchets) ;
- Les PA issus de fiches très particulières, sur des domaines spécifiques (3.05 Constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage ou 3.07 Zone agricole spéciale p.ex.).

Par ailleurs, une grande majorité des PA posant problème sont ceux dont la responsabilité incombait aux communes. Une mauvaise connaissance du document et de ces implications permet en partie d'expliquer cet état de fait. Par ailleurs, la présence de thématiques très – voire trop – détaillées, ainsi que de cas spécifiques ne facilite pas la mise en œuvre.

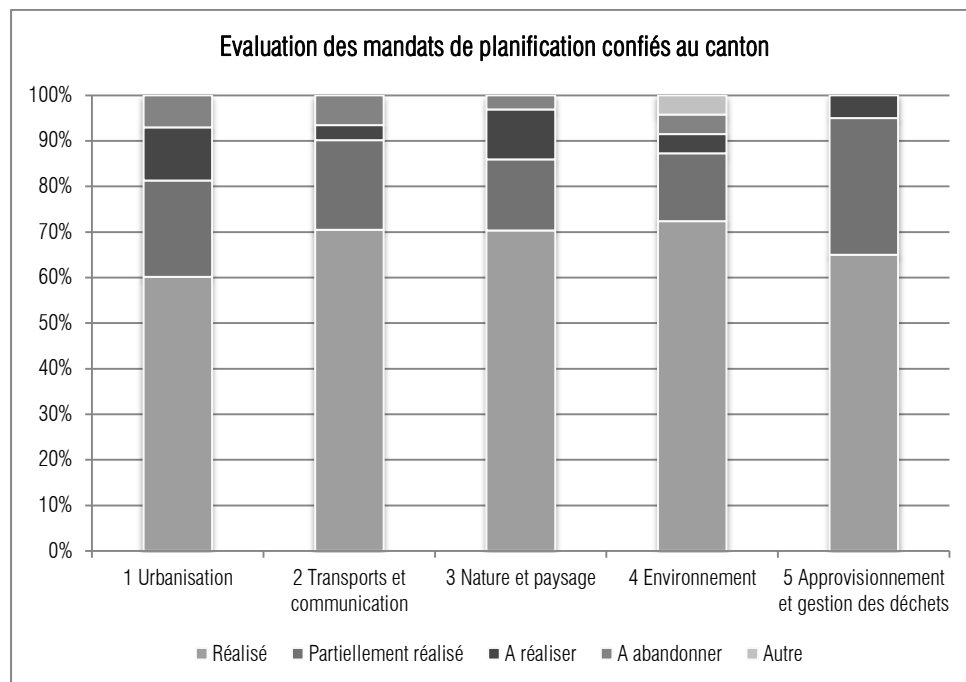
MANDATS DE PLANIFICATION

Les mandats de planification (MP) ont été ventilés entre les différentes personnes rencontrées, en fonction des thématiques qui le concernaient directement. Les MP ont par ailleurs été regroupés par niveau de compétence (canton, microrégion, commune)¹².

Mandats de planification confiés au canton

Les mandats de planification confiés au canton ont été évalués de la manière suivante :

¹² L'annexe 7 présente une analyse détaillée des mandats de planification



Globalement, les MP confiés au canton ont été réalisés. De petites nuances sont constatées dans chacun des chapitres. A titre d'exemple, les MP ci-dessous ont été évalués comme « à abandonner »:

- 1.09.4 Aires de ravitaillement
Le Service de l'économie :
a) consulte les instances cantonales concernées ;
b) fait suivre le dossier de projet définitif en vue de son approbation et de la mise à l'enquête.
- 1.09.5 Aire d'accueil pour les gens du voyage
Le Service de l'aménagement du territoire :
b) consulte le Conseil de ville au cours de la procédure d'information et de participation ;
c) veille à ce que la zone d'affectation cantonale soit intégrée au plan d'aménagement local de Delémont.
- 2.03 Réseau de transports dans l'agglomération de Delémont
Le Service de l'aménagement du territoire :
c) conduit la procédure d'adoption du plan régional des transports ;
e) veille à la valorisation par les communes des espaces situés à proximité des gares ou le long des lignes de bus.
- 3.07 Zone agricole spéciale : l'ensemble des MP confiés à l'ex-Service de l'aménagement du territoire
- 3.08 Constructions agricoles
Le Service de l'aménagement du territoire :
c) consulte la Commission cantonale du paysage et des sites (CPS), au besoin l'Office de la culture ou l'Office de l'environnement lorsque le projet se situe dans ou à proximité d'une zone protégée ou d'un bien culturel.
- 4.03 Dangers naturels

- b) L'Office de l'environnement élabore un plan sectoriel des dangers naturels ;
- d) Le Service de l'aménagement du territoire détermine la procédure relative aux territoires en mouvement permanent (art. 13 RSJU 215.124.1)

Deux MP ont été évalués comme « à réaliser » à plusieurs reprises :

- 1.05 Dimensionnement des zones à bâtir destinées à l'habitat
 - d) Le Service de l'aménagement du territoire établit des directives à l'intention des communes pour l'élaboration du programme d'équipement
- 1.12 Espaces publics
 - a) Le Service de l'aménagement du territoire conseille, en collaboration avec les instances concernées, les communes pour les projets de modération de la circulation et l'aménagement de places et de rues ;

Synthèse

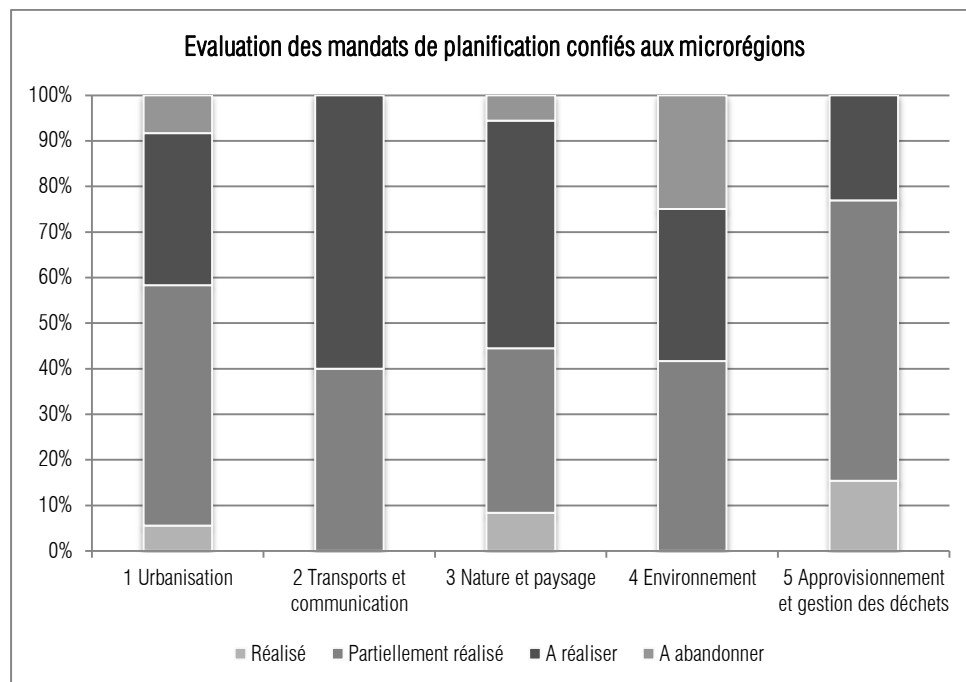
Ce qui ressort du graphique est relativement cohérent par rapport aux résultats des entretiens présentés en début de chapitre. Effectivement, les « tâches » confiées par le Plan directeur cantonal aux services de l'Etat sont relativement bien suivies et appliquées. Les services cantonaux travaillent avec l'outil Plan directeur cantonal, l'utilisent comme cadre, permettant ainsi de se conformer aux MP.

S'agissant des MP « à abandonner », on retrouve la catégorisation présentée pour les PA. Certains MP sont liés à des projets qui n'ont pas vu le jour (1.09.4 Aire d'accueil des gens du voyage et 1.09.5 Aires de ravitaillement) et certains autres issus de fiches traitant d'objets très précis mais peu courant (3.07 Zone agricole spéciale).

Enfin, les deux MP « à réaliser » présentés ci-dessus, et cités à de nombreuses reprises par les personnes ressources, témoignent de préoccupations actuelles, notamment depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT. Le dimensionnement de la zone à bâtir, tout comme l'importance des espaces publics, revêtent une importance nouvelle, débattue à tous les niveaux.

Mandats de planification confiés aux microrégions

La tendance observée quant à la mise en application des MP confiés aux microrégions est sensiblement différente de celle constatée au niveau cantonal. Effectivement, peu de MP semblent réalisés, que ce soit dans l'un ou l'autre des 5 chapitres. La majorité des MP est partiellement réalisée, voire à réaliser.



Certains MP sont également « à abandonner », et ceci dans les chapitres 1 Urbanisation, 3 Nature et paysage et 4 Environnement :

- 1.07 Zones d'activités communales et intercommunales
Les microrégions :
a) définissent et justifient leurs besoins en terrains situés en zones d'activités;
b) planifient et réalisent, le cas échéant, une zone d'activités intercommunale.
- 3.11 Les cours d'eau
Les microrégions peuvent élaborer une politique commune de gestion et de protection des cours d'eau.
- 3.14 Eléments structurels boisés et arborisés
Les microrégions peuvent planifier la gestion intercommunale des mesures de reconstitution, d'amélioration et d'entretien des structures paysagères.
- 4.01 Gestion des sites pollués
Les microrégions peuvent planifier la gestion intercommunale des sites pollués.
- 4.02 Prévention des accidents majeurs
Les microrégions peuvent planifier la gestion intercommunale de la prévention des accidents majeurs.
- 4.03 Dangers naturels
Les microrégions élaborent une politique commune de protection et de gestion des dangers naturels.

Parmi les MP évalués comme « à réaliser », les suivants ont été mentionnés par plus d'une personne :

- 1.05 Dimensionnement des zones à bâtir destinées à l'habitat
Les microrégions :
a) à l'instar des communes, déterminent les besoins globaux en logements, établissent l'inventaire des bâtiments à rénover, des logements libres, des terrains libres de construction;

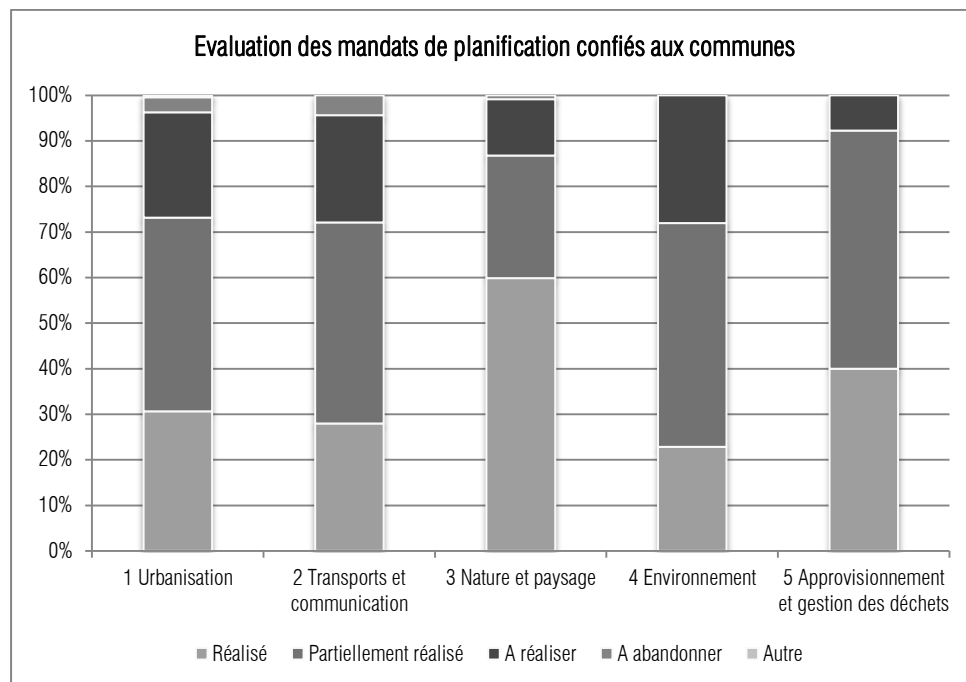
- b) évaluent les besoins globaux en terrains à bâtir et définissent, dans le schéma d'aménagement et de développement, la répartition judicieuse entre les communes;
- 1.09.1 Equipements scolaires et sportifs
Les microrégions (le cas échéant les syndicats) planifient les équipements scolaires et sportifs d'intérêt intercommunal.
- 1.09.2 Institutions de soin, santé
Les microrégions planifient, au besoin, les institutions de soins, santé d'intérêt intercommunal.
- 2.02 Liaisons internes par les transports publics
Les microrégions évaluent l'offre en transports publics et formulent des propositions pour l'amélioration de leur desserte.
- 3.09 Améliorations structurelles
Les microrégions étudient la problématique des améliorations structurelles à l'échelle intercommunale et en déterminent les enjeux.
- 3.21 Régions et sites touristiques d'intérêt cantonal
c) Les microrégions coordonnent les projets qui ont des incidences sur plusieurs communes ou microrégions.
- 4.02 Prévention des accidents majeurs
Les microrégions peuvent planifier la gestion intercommunale de la prévention des accidents majeurs.

Synthèse

L'échelle de planification « microrégion » est remise en question. Effectivement, ce niveau intermédiaire est peu connu, tant par les services cantonaux que par les communes, et par conséquent peu voire pas utilisé. La constitution de microrégions, à l'exception de la Haute-Sorne et de l'Agglomération de Delémont n'a pas eu lieu. Le découpage même des microrégions est sujet à discussion et à questionnement. Dès lors, une grande majorité des MP confiés aux microrégions est « à abandonner » ou « à réaliser », la dynamique souhaitée n'ayant pas eu lieu. Il est toutefois intéressant de poursuivre la réflexion, notamment pour ce qui est de la planification de grandes infrastructures telles qu'institutions de soin/santé ou équipements scolaires et sportifs. Il est également primordial de réfléchir à la planification du développement de l'habitat à l'échelle d'une microrégion, comme cela s'est déjà fait pour les zones AIC notamment.

Mandats de planification confiés aux communes

La tendance observée pour les MP confiés aux communes est la plus nuancée. Le chapitre 3 est celui qui tire son épingle du jeu, avec une forte proportion de MP réalisés. Les MP des 4 autres chapitres sont partiellement réalisés ou à réaliser.



Une petite partie des MP confiés aux communes devraient être abandonnés et ceci principalement dans les chapitres 1, 2 et 3 :

- 1.02 Juragenda 21 : l'ensemble des MP de niveau communal
- 1.09.4 Aires de ravitaillement
La commune de Boncourt, respectivement la société de financement élabore le projet définitif.
Pour « l'aire de ravitaillement » de Delémont, Innodel soumet le projet pour préavis au Service de l'aménagement du territoire.
- 1.09.5 Aire d'accueil pour les gens du voyage : l'ensemble des MP incombant à la commune de Delémont.
- 2.07.1 Itinéraire cyclable Porrentruy – Delle – Belfort
Les communes :
b) aménagent des places de stationnement pour les vélos à proximité des gares, des commerces, des écoles, des infrastructures sportives et des bâtiments administratifs ;
e) assurent la maintenance et l'entretien conformément à la législation (RSJU 722.31).

Enfin, à titre d'exemples, les MP suivants sont jugés comme « à réaliser » différentes personnes interrogées :

- 1.03 Planifications microrégionales
a) Les communes s'organisent, sous la forme conventionnelle, en microrégion, en s'inspirant du découpage tel qu'il figure sur la carte des microrégions ;
- 1.05 Dimensionnement des zones à bâtir destinées à l'habitat
Les communes :
d) établissent un inventaire des bâtiments à rénover et des logements libres et proposent des mesures pour favoriser leur occupation et leur rénovation. Cet inventaire est ensuite tenu continuellement à jour ;
f) au besoin, planifient les zones d'extension de l'urbanisation et leur appliquent les indices d'utilisation du sol minimaux et maximaux selon le type de logement projeté ;

h) dans les régions où les zones à bâtir sont manifestement surdimensionnées, traduisent l'évolution démographique prévisible par une réduction des zones à bâtir les moins bien situées.

- 1.07 Zones d'activités communales et intercommunales
Les communes :
 - b) évaluent, dans le cadre de la révision de leur plan d'aménagement local, les besoins potentiels en terrains des artisans et PME qui exercent leurs activités sur le territoire communal ;
 - c) analysent les disponibilités en terrains situés dans les zones d'activités et les zones mixtes légalisées ;
 - d) dressent un inventaire des friches industrielles existantes et des bâtiments disponibles et formulent les mesures permettant de les valoriser.
- 1.08 Centres commerciaux
 - b) Les communes exigent, pour tous les projets considérés comme des installations génératrices de fort trafic, l'élaboration d'un plan des circulations avec étude d'impact sur l'environnement (EIE) et, au besoin, d'un plan spécial ;
- 1.09.3 Stands de tir
 - a) Les communes établissent, d'office ou sur requête de l'Office des eaux et de la protection de la nature, un cadastre du bruit pour toutes les installations de tirs à 25, 50 et 300 m, ayant des niveaux sonores proches des valeurs limites d'immission, qui auront une vocation intercommunale et régionale et pour toutes celles que les autorités communales voudront maintenir sur leur territoire, mais avec une utilisation locale ;
- 2.07.1 Itinéraire cyclable Porrentruy – Delle – Belfort
 - a) Les communes achètent les terrains nécessaires à l'aménagement de la piste (50% à charge du Canton) ;
- 2.08 Chemins pour piétons
 - b) Les communes conçoivent l'urbanisation et l'aménagement des espaces publics prioritairement en fonction des besoins de la mobilité douce ;
- 3.02 Evolution du paysage jurassien
 - a) Les communes intègrent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs d'évolution des paysages prioritaires qui les concernent et édictent les mesures de mise en œuvre ;
- 3.07 Zone agricole spéciale : l'ensemble des MP confiés aux communes
- 3.20 Tourisme et loisirs
 - c) Les communes facilitent, dans le respect du droit en la matière, le développement d'activités touristiques sur leur territoire.
- 4.02 Prévention des accidents majeurs
Les communes intègrent les données du cadastre des risques majeurs dans les plans d'aménagement local.
- 4.03.1 Risques sismiques : tous les MP de niveau communal
- 5.01 Gestion globale de l'eau
 - a) les communes intègrent dans leur plan d'aménagement local les mesures nécessaires qui découlent du plan sectoriel des eaux.

Synthèse

L'utilisation du Plan directeur cantonal n'est pas systématique dans les communes, ce qui se vérifie à la lecture du graphique ci-dessus et des MP restant « à réaliser ».

A nouveau, les thématiques non traitées sont celles issues de projets qui n'ont pas été réalisés ou de thématiques en vogue actuellement, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, et qui doivent faire l'objet de réflexions plus poussées.

D'autres MP, plus précis, presque localisés, n'ont pas été mis en œuvre. L'obligation imposée par le Plan directeur cantonal d'intégrer une quantité non négligeable d'éléments dans les planifications communales peut faire peur et donner le sentiment d'une charge importante de travail. Nombreuses sont les communes qui ne sont pas conscientes des MP qui leur sont confiés ou qui, si elles le sont, n'arrivent pas à trouver les moyens (humains ou financiers) pour engager les études attendues.

5 LACUNES DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL

Le présent chapitre pointe sur les principales lacunes du Plan directeur cantonal, que ce soit au niveau du fond (thèmes absents, plus pertinents, à supprimer) ou de la forme (contenu, cartographie, instances identifiées, etc.).

LACUNES SUR LE FOND

Thèmes absents

Plusieurs thématiques sont absentes du Plan directeur cantonal. Il s'agit à la fois de thématiques très générales et d'autres plus spécifiques.

Thématiques générales :

- Absence d'une véritable *politique du logement* au niveau cantonal. La proposition est formulée de mettre en place un observatoire ou un bureau du logement cantonal ;
- Nécessité de répartir les *zones à bâtir destinées à l'habitat* au niveau cantonal, au même titre que ce qui a été fait pour les zones AIC ;
- Définition de critères de localisation et de principes d'aménagement s'agissant des *grands projets et des installations à forte fréquentation* (prison, H-JU, etc.) ;
- Définition d'une véritable *politique du stationnement*.

Thématiques particulières :

- Définir un cadre s'agissant des *résidences secondaires* existantes et des principes visant à stopper le phénomène ;
- Cadrer le développement des *infrastructures militaires* ;
- Définir les principes permettant le développement des *campings* existants et de ceux à créer ;
- Intégrer, au même titre que les équipements scolaires et sportifs (1.09.1) les *équipements sportifs privés* ainsi que tout ce qui a trait aux *sports d'hiver* ;
- Fixer des principes permettant le développement d'une véritable politique de *mobilité d'entreprises*.

Thèmes plus pertinents

Certaines fiches ne sont plus pertinentes, soit parce qu'elles sont caduques ou parce que la thématique traitée n'a plus sa place dans le Plan directeur cantonal :

- 1.06.1 Zone d'activités régionale de Delémont : cette fiche n'a plus lieu d'être, elle peut être remplacée par la fiche sur les zones AIC, qui est plus complète ;
- 1.09.4 Aires de ravitaillement : cette fiche n'est plus d'actualité. Elle pourrait être remplacée par la notion de village-étape ;
- 2.04 Route nationale A16 : la fiche n'a plus lieu d'être, les aménagements sont réalisés ;
- 2.09 Aviation civile : la fiche n'a plus lieu d'être étant donné que les aménagements sont réalisés.

Thèmes traités de manière inappropriée

Le traitement de certaines thématiques mériterait d'être revu :

- 1.01 Développement de l'urbanisation : la fiche doit aller plus loin que ce qui est

proposée actuellement ;

- 1.03 Planification microrégionale : la pertinence de ce niveau de planification est à questionner, de même que la délimitation des microrégions ;
- 1.09 Constructions et installations publiques, y compris 1.09.1 Equipements scolaires et sportifs et 1.09.2 Institutions de soins, santé : ces fiches sont trop vagues, peu claires et trop peu prospectives. Certains éléments manquent, notamment les terrains de football ou les patinoires à la fiche 1.09.2 ;
- 1.12 Espaces publics : le contenu de cette fiche est trop vague, les principes sont imprécis et trop généraux, elle mérite d'être revue ;
- 3.03 Zone de hameau : la liste des zones de hameau est à revoir, en faisant une analyse plus fine du territoire ;
- 3.06 Surfaces agricoles et surfaces d'assolement : la liste des SDA et de leur superficie doit être actualisée et affinée ;
- 3.07 Zone agricole spéciale : les zones agricoles spéciales ne doivent pas être définies au niveau communal mais au niveau régional ;
- 3.20 Tourisme : des lignes directrices plus claires doivent être définies ;
- 3.23 Installations de loisirs : le texte et le plan ne sont pas identiques et le champ d'application de la fiche est relativement peu clair ;
- 5.05 Energie ;
- 5.12 Gestion des déchets ;
- 5.12.1 Décharges contrôlés, matériaux d'excavation et déblais non pollués.

Monitoring

La mise en place d'un outil de monitoring a été étudiée lors de la dernière révision du Plan directeur cantonal. Des indicateurs permettant le suivi de la mise en œuvre ont été définis pour une douzaine de fiches. L'évolution de ces indicateurs n'a toutefois pas été analysée de manière systématique probablement en raison de l'absence de certaines données statistiques et du manque de ressources.

Pour les indicateurs suivants, le SDT a pu établir sur la base de géodonnées existantes des statistiques annuelles :

- surface totale des zones à bâtir ;
- surface des terrains libres de constructions en zones à bâtir destinés à l'habitat ;
- surface des terrains libres de construction dans les zones d'activités ;
- évolution des SDA (registre cantonal des SDA) et des surfaces de grandes cultures et cultures ; fourragères intensives (registre cantonal des SGCCI).

D'autres indicateurs ont été définis d'une manière trop vague rendant difficile leur suivi :

- évolution du milieu bâti en zone agricole ;
- mise à jour continue de l'inventaire des éléments valorisants du tourisme.

Idéalement, les indicateurs à retenir devraient présenter les caractéristiques suivantes :

- Reposer sur des géodonnées existantes ;

- Offrir différents niveaux d'agrégation (canton, district, microrégion, agglomération, commune) ;
- Permettre un traitement automatisé ;
- Etre représentatifs du phénomène à analyser ;
- Etre facilement accessibles (disponibilité en ligne).

Le développement des systèmes d'information géographique ainsi que l'acquisition de nouvelles géodonnées fiables et précises – en particulier dans le cadre du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière – devraient faciliter le monitoring du territoire grâce à des indicateurs adaptés. Les thématiques liées à la nature et au paysage, ainsi qu'à la biodiversité doivent également bénéficier d'indicateurs permettant un suivi régulier.

LACUNES SUR LA FORME

Contenu

Les principales lacunes identifiées quant au contenu sont les suivantes :

- Les fiches sont trop imposantes, trop longues, il y a trop de texte ;
- Certains thèmes sont traités avec beaucoup de précision, et d'autres de manière plus vague (« en principe ») : le niveau de détail et de contrainte pourrait être uniformisé ;
- Le contenu des fiches est mal structuré : il serait nécessaire de séparer de manière plus stricte ce qui est stratégie, objectifs et mesures ;
- Les principes d'aménagement et les mandats de planification issus des bases légales doivent dans tous les cas être appliqués, il n'est par conséquent pas nécessaire de les mentionner dans les Principes d'aménagement et Mandats de planification ;
- Les objectifs fixés doivent permettre d'assurer un meilleur suivi/monitoring.

Cartographie

Plusieurs remarques sont formulées quant à la cartographie :

- La distinction entre les éléments cartographiques purement illustratifs et le contenu liant n'est pas évidente ;
- Les cartes sont souvent incomplètes et pas mises à jour ;
- Le nombre de carte est trop important par rapport à l'utilisation qui en est effectivement faite ;
- Dans certains cas, la cartographie n'est pas cohérente avec le contenu « texte » de la fiche ;
- La carte de synthèse de l'ensemble du Plan directeur cantonal est rarement utilisée et actualisée, le recours au géoportail est beaucoup plus fréquent.

Dans son rapport d'examen, la Confédération rappelle à de nombreuses reprises que la carte de synthèse doit être mise à jour de manière régulière, afin de correspondre aux adaptations qui sont faites au fur et à mesure.

Instances identifiées

Seules deux remarques ont été formulées au sujet des instances identifiées :

- Les communes recourent de toute façon obligatoirement à la planification supérieure, est-il pertinent dès lors de les mentionner comme instances responsables/de

coordination.

- Il existe un flou entre le rôle de l'instance responsable et celui de l'instance de coordination.

- Troisième partie : Synthèse et propositions -

6 SYNTHÈSE

Positionnement du canton du Jura

L'élément qui a probablement marqué le plus la dynamique territoriale du canton du Jura au cours des 10 dernières années est le développement des voies de communication et le renforcement de l'offre en transports publics. L'achèvement de l'A16, l'amélioration des liaisons de chemin de fer à l'intérieur du canton, en direction de Bâle et du plateau suisse, l'ouverture de la gare TGV Belfort-Montbéliard sont autant d'éléments qui ont contribué à l'ouverture du Jura.

Souci permanent des Autorités cantonales depuis l'entrée en souveraineté, le désenclavement du Canton devient ainsi progressivement réalité. L'amélioration de l'offre en transports publics et la mise en service progressive de l'A16 permettent de l'ancrer plus solidement aux grands ensembles voisins (plateau suisse, métropole bâloise, France voisine).

L'inscription du canton du Jura sur ces grands réseaux de communication a renforcé sa visibilité, comme en témoigne le projet de territoire suisse. Du statut de région périphérique située aux confins de la Suisse et éloignée de tout, le Canton du Jura est en passe de devenir un territoire d'opportunité offrant des atouts évidents pour l'accueil de nouveaux habitants et de nouvelles activités.

Mobilité

En raccourcissant les distances de et vers les pôles économiques les plus proches, l'amélioration des liaisons vers l'extérieur offre de nouvelles perspectives aux pendulaires entrants et sortants :

- Les Jurassiennes et les Jurassiens ainsi que les personnes désireuses de venir s'installer dans le canton disposent d'un bassin d'emplois plus large et plus diversifié ;
- A l'inverse, les entreprises établies dans le Jura bénéficient d'une zone de recrutement élargie et peuvent engager des collaborateurs domiciliés toujours plus loin.

Ainsi, le nombre de frontaliers a pratiquement doublé entre 2004 et 2014, passant de 3'651 à 7'197¹⁴. Le nombre de navetteurs sortants est lui également en augmentation puisqu'il a progressé de 14.5% au cours des 4 dernières années, passant de 4'705 à 5'388 personnes.

Le fait qu'environ 15% de la population active du canton du Jura travaille dans un autre canton et que sur environ 41'000 emplois plus de 7'000 sont occupés par des frontaliers démontre une inadéquation entre les emplois proposés par le tissu économique régional et la demande effective de la population jurassienne.

Cela prouve également que les conditions-cadres permettent aisément d'habiter dans le Jura tout en travaillant dans un autre canton : infrastructures de transport performantes, conditions d'habitat intéressantes, infrastructures publiques de qualité.

A l'inverse, les plus de 7'000 frontaliers qui travaillent dans le Jura ne trouvent pas la région suffisamment attractive pour s'y établir. Les raisons sont essentiellement économiques, le coût de la vie dans le Jura étant nettement supérieur au coût de la vie en France voisine. Si

¹⁴ Chiffre basé sur les statistiques de l'OFS. Ce chiffre diffère sensiblement de celui publié par l'ODM (Office fédéral des migrations) qui est de 8'251 frontaliers pour 2014 et qui repose sur les autorisations délivrées. Pour plus d'explications, voir le « Message du Gouvernement relatif à la votation populaire du 14 juin 2015 » p. 6

tous les travailleurs frontaliers venaient s'installer dans le Jura, la population pourrait augmenter de plus de 15'000 unités (ratio moyen emplois/habitants = 0.45) !

La séparation fonctionnelle des lieux de travail et des lieux de résidence a non seulement des effets sur la charge des réseaux de transport mais également sur l'organisation du territoire en général :

- Les communes offrant une bonne accessibilité en direction des pôles cantonaux, du plateau suisse, de la métropole bâloise et de la Chaux-de-Fonds, bénéficient d'une dynamique démographique favorable. Elle s'accompagne d'une augmentation de l'offre en logements, d'une amélioration des services à la population et d'un renforcement des infrastructures publiques (crèches, écoles, etc.).
- A contrario, d'autres localités situées sur le tracé de l'A16, mais plus éloignées des centres qui accueillent pourtant de grandes entreprises et de nombreux emplois, peinent à sortir de la spirale de la déprise démographique. C'est le cas par exemple de Chevenez ou de Boncourt qui présente par ailleurs la fiscalité la plus basse du Canton depuis des décennies.
- Enfin, les petites communes éloignées des centres voient leur population décliner, leurs zones à bâtir se vider et leurs commerces, restaurants ou services à la population (Poste, banque, etc.) fermer petit à petit. Ces petites communes pâtissent d'un manque d'attractivité difficile à enrayer.

Les trois districts du canton ne sont pas égaux face à la dynamique induite par l'ouverture de l'A16, l'amélioration de la H18 et le renforcement de l'offre en transports publics. Les districts de Delémont et des Franches-Montagnes tirent parti de leur proximité avec les pôles extra-cantonaux qui se traduit par une évolution démographique et économique favorable. La situation du district de Porrentruy est plus problématique. Proportionnellement à sa population, il offre plus d'emplois que la moyenne cantonale, il accueille même la moitié des travailleurs frontaliers du canton. L'amélioration progressive des infrastructures de transport permet petit à petit au district de Porrentruy d'inverser la tendance à la déprise démographique.

Cette évolution contrastée des différentes composantes du territoire jurassien n'a pas pu être infléchie par le Plan directeur cantonal. Au contraire, cette tendance s'est même renforcée. Malgré la volonté affichée de créer une solidarité entre les régions jurassiennes, les disparités sont toujours plus marquées, avec des effets dans de nombreux domaines : fermeture de classes, inégalité de représentation au sein des autorités politiques cantonales ou encore diminution des prestations de service à la population.

Zones d'activités

La planification des zones d'activités d'intérêt cantonal figure parmi les succès du Plan directeur cantonal. Elle permet d'identifier et de valoriser les sites les plus attractifs pour l'économie jurassienne, renforçant ainsi sa compétitivité. Les différentes zones AIC se sont développées dans les secteurs bénéficiant des meilleures conditions d'accessibilité : Delémont – Communance Sud, Courroux – Innodel, Glovelier – ZAM, Courgenay – SEDRAC, Boncourt – Queue-au-Loup. D'autres zones AIC sont actuellement à l'étude aux Franches-Montagnes et en Ajoie.

En principe, les nouvelles grandes entreprises exogènes devraient s'implanter sur ces sites stratégiques planifiés au niveau régional. La promotion économique cantonale devrait orienter ses actions prioritairement sur les zones AIC. Si plusieurs implantations importantes ont pu voir le jour dans les zones AIC (par exemple à Boncourt), certaines localisations de nouvelles entreprises ne respectent manifestement pas les principes définis par le Plan

directeur cantonal (Tag Heuer à Chevenez, Codere à Alle).

Le renforcement de l'impact des zones AIC sur l'économie jurassienne passe également par l'augmentation de la densité des constructions, la limitation des surfaces dévolues au stationnement, la définition de règles architecturales visant une certaine qualité et une bonne intégration paysagère. Certaines zones AIC ont ainsi fixé des indices minimaux d'utilisation du sol, des densités minimales d'emplois ou des indices de masse. Ces mesures s'accompagnent parfois par l'obligation d'établir des plans de mobilité pour le personnel des entreprises. Certaines réalisations constituent de véritables modèles à suivre pour le futur des zones AIC, d'autres des erreurs du passé à ne pas reproduire !

A l'avenir, il deviendra toujours plus difficile de justifier la planification de nouvelles zones d'activités sur les terres agricoles. Ces extensions devront démontrer qu'elles apportent une réelle plus-value au tissu économique régional et que le « sacrifice » des terres agricoles est le fruit d'une véritable pesée des intérêts.

Organisation du territoire

Afin de permettre aux communes de faire face aux défis auxquels elles sont confrontées en termes de développement territorial, le Plan directeur cantonal a défini un niveau de planification intermédiaire : les microrégions. Par l'établissement d'un plan directeur régional, les communes d'une même microrégion sont invitées à identifier leurs atouts spécifiques et à définir des mesures permettant de les valoriser.

Le Plan directeur cantonal a proposé un découpage du territoire en 11 microrégions articulées autour de centres régionaux. Ce découpage parfois artificiel ne reflète pas complètement la complexité de l'organisation du territoire jurassien, avec des flux et des interactions multiples entre les différentes entités spatiales.

Initialement, seules les communes de la Haute-Sorne ont décidé d'établir une planification microrégionale. Celle-ci a débouché sur un plan directeur régional et à une fusion partielle (cinq communes sur sept ont fusionné). D'autres communes fusionnées correspondant approximativement au découpage des microrégions ont vu le jour sans passer par l'établissement d'une planification microrégionale (Basse-Allaine, Haute-Ajoie, Val Terbi). Ces fusions ont plutôt été dictées par des impératifs économiques (finances communales dégradées) et organisationnels (professionnalisation de l'administration, difficulté à renouveler les autorités) qu'en raison de problèmes liés au développement territorial. La planification microrégionale a par ailleurs également été perçue comme une démarche venant du haut – du canton – et non de la base – des communes.

L'instrument de plan directeur régional a été repris par l'Agglomération de Delémont dont le territoire ne correspond pas à la microrégion définie par le Plan directeur cantonal. Ce plan directeur régional permet précisément à l'Agglomération d'identifier les tâches qui doivent être planifiées à un niveau supracommunal : zones d'activités, équipements publics régionaux, transports publics, énergie et même développement de l'habitat.

Habitat

Au cours de la dernière décennie, les principes d'utilisation mesurée du sol et d'occupation rationnelle du territoire ont progressivement été intégrés par les communes dans le dimensionnement de leur zone à bâtir destinée à l'habitat. Plutôt qu'un mouvement de fond touchant l'ensemble des communes, cette prise de conscience s'est faite de manière discrète et ponctuelle, au gré de l'engagement de la révision de leur plan d'aménagement local (PAL). Ainsi, toutes les communes qui ont révisé leur PAL durant les 10 dernières années ont dimensionné leur zone à bâtir sur la base d'une évaluation objective des besoins en logements pour les 15 ans à venir selon les principes définis par l'art. 15 LAT.

Le SDT a veillé au respect des mandats de planification fixés à la fiche 1.05 du Plan directeur cantonal. Les études de base menées en phase de révision, en particulier dans les rapports

d'opportunité (pré-rapport au sens de l'art. 47 OAT) ont fourni une évaluation fine de la capacité de la zone à bâtir avant d'envisager toute extension. Les bâtiments présentant un potentiel pour la réhabilitation ont été identifiés, le nombre de logements pouvant être construits sur les terrains libres a été analysé et les logements occupés par des personnes âgées de plus de 75 ans ont été identifiés. L'emplacement des extensions indispensables pour répondre aux besoins en logements des 15 ans futurs a été analysé à la lumière de différents critères : impacts sur les meilleures terres agricoles, proximité avec les arrêts de transports publics, intégration paysagère, équipement technique, nuisances existantes et induites, dangers naturels, etc. Les modifications apportées à présent au contour de la zone à bâtir résultent d'une véritable pesée des intérêts de l'aménagement du territoire. L'époque où les extensions de la zone à bâtir découlaient plus d'opportunités foncières que d'une véritable vision du développement territorial souhaité semble révolue.

Les communes ayant entrepris la révision de leur PAL au cours des 10 dernières années sont généralement celles dont la zone à bâtir devenait progressivement saturée et dont le potentiel en logements s'étaient considérablement réduit. Paradoxalement, ce sont donc les communes qui connaissent les plus forts développements qui se sont vues appliquer les principes les plus stricts pour le dimensionnement de leur zone à bâtir. A l'inverse, les communes où la pression de l'urbanisation est la plus faible disposent de PAL souvent anciens qui n'ont pas été dimensionnés en fonction des besoins effectifs des 15 années à venir mais pour une durée clairement supérieure. C'est dans ces communes que le surdimensionnement de la zone à bâtir est le plus patent.

Avec l'entrée en vigueur de la LAT révisée au 1^{er} mai 2014 et la révision à présent engagée du Plan directeur cantonal, les choses vont changer pour elles. Elles auront à subir d'inévitables déclassements si le canton entend soutenir le développement des régions qui connaissent les plus fortes dynamiques démographiques et économiques.

Cette volonté de tendre à une utilisation mesurée du sol s'est en particulier traduite par la réduction de la taille des parcelles destinées à l'habitat individuel. L'évolution des marchés des capitaux a redonné un certain attrait aux investissements immobiliers et de nombreux projets d'immeubles comprenant des appartements destinés à la vente ou à la location (habitat collectif) ont vu le jour. Selon des experts, ce développement réjouissant pourrait se traduire à terme par l'apparition d'une bulle immobilière. Dans certaines communes, le taux de logements vacants est déjà particulièrement élevé. Il dépasse les 1.5%, seuil correspondant à un marché équilibré selon les spécialistes. Il convient toutefois d'être prudent avec ce taux, dont le calcul est extrêmement variable en fonction des localités. Ainsi, il n'est pas rare que certaines communes ne fournissent pas de donnée quant à leurs logements vacants, ou que ces données soient très approximatives.

Conformément à la fiche 1.05 du Plan directeur cantonal, la fixation d'un indice minimal d'utilisation du sol de 0.25 (ou plus) est systématiquement exigée lors de l'établissement de nouveaux plans spéciaux ou de la révision des PAL. Une telle mesure contribue également à une utilisation plus mesurée du sol. Parfois sa mise en œuvre peut être problématique et le droit privé permet de s'affranchir de cette contrainte en morcelant les parcelles, agissant ainsi sur le dénominateur de l'indice.

Avec l'augmentation du prix des terrains et la contraction de l'offre, les effets du phénomène de thésaurisation sont toujours plus perceptibles. Jusqu'ici, les communes étaient plutôt démunies pour contrer le phénomène, excepté pour les parcelles non équipées situées à la périphérie de la zone bâtie pour lesquelles la menace d'un déclassement éventuel pouvait être brandie. La révision de la LCAT, actuellement au Parlement, comprend l'instauration d'un droit d'emption légal en faveur des communes et l'instauration d'un régime de compensation, ce qui leur offrira enfin les moyens de limiter cette thésaurisation et de jouer

un rôle plus actif sur le marché foncier.

Développement vers l'intérieur L'utilisation mesurée du sol et l'occupation rationnelle du territoire passent également par un développement vers l'intérieur permettant de mobiliser le potentiel intéressant que constitue le tissu bâti existant. La facilité de construire à la périphérie sur des terrains relativement avantageux – qui était d'ailleurs un des leitmotifs de la politique cantonale de promotion économique au début des années 2000 avec le slogan « plus d'espace pour vos projet » – , les contraintes liées à la réhabilitation, les nuisances auxquelles sont parfois soumis les centres des localités sont les principales causes du désintérêt des jurassiens pour la réhabilitation. Le cœur des localités offrent pourtant de nombreuses opportunités avec des volumes intéressants permettant d'aménager de nouveaux logements conformes aux standards actuels.

La raréfaction programmée des terrains libres, la hausse des prix qui l'accompagnera inévitablement et un probable changement du paradigme du « tout à la villa » vont conférer un nouvel attrait aux centres historiques de nos localités délaissés depuis plusieurs décennies. Cette réorientation de l'urbanisation vers l'intérieur ne se fera pas spontanément. Elle doit être accompagnée de mesures d'encouragement à la réhabilitation prenant différentes formes : appui financier, soutien technique, facilitation des procédures, etc.

Un intéressant projet-pilote a été mené à Porrentruy et Fontenais de 2008 à 2012. Plus de 70 logements ont ainsi été créés ou rénovés à l'intérieur de volumes existants grâce à l'appui technique des autorités cantonales et communales et au soutien de l'ARE au titre de projet-modèle pour le développement durable du milieu bâti. Ce projet a prouvé qu'il était possible de densifier les centres anciens en y réalisant des logements de qualité dans le respect du patrimoine bâti. Il devrait à présent être poursuivi et s'étendre à l'ensemble du territoire cantonal moyennant quelques adaptations au niveau du processus (p. ex. parvenir à une seule évaluation du dossier). La question du financement des mesures – point épineux s'il en est dans le contexte actuel – pourrait être réglée en partie par le prélèvement de la taxe sur la plus-value permettant d'alimenter un fond destiné à la réhabilitation.

La réappropriation des centres par les habitants et l'augmentation de densité qui l'accompagnerait pourrait stopper l'hémorragie constatée au niveau des services à la population présents au cœur des localités (commerces, restaurant, etc.).

Une première étude intéressante avait déjà été lancée dans les années 1980 pour favoriser la réhabilitation du patrimoine bâti. Aucune suite ne lui avait été donnée. Il serait évidemment dommageable qu'il en soit de même avec le projet-pilote mené à Porrentruy et Fontenais et qui a permis de magnifiques réalisations.

L'intensification des mesures de réhabilitation dans les villes de Porrentruy et de Delémont permettrait également de contrer le phénomène de périurbanisation qui a vu les communes des couronnes bénéficier d'un accroissement démographique supérieur à celui enregistré par ces deux villes grâce en particulier à une offre en terrains abondante et avantageuse.

Région industrielle, le canton du Jura abrite également de nombreuses friches constituées d'anciennes usines, ateliers et entrepôts inutilisés et qui ne correspondent plus aux besoins actuels de l'économie. L'inventaire réalisé en 2011 par le SDT a permis d'identifier ce potentiel. Certains sites sont localisés dans des endroits stratégiques, au cœur des localités, à proximité des arrêts de transports publics. Leur réaffectation permettrait de renforcer l'offre en logements et en services. Inventoriées au cadastre des sites pollués, certaines friches nécessitent toutefois un assainissement coûteux qui n'a qu'à quelques rares exceptions pas été entrepris jusqu'ici. La disponibilité de terrains à des prix relativement bas n'incite pas à procéder à ces assainissements. Un projet-pilote pour la reconversion des friches compris

dans le programme de mise en œuvre de la politique régionale 2012-2015 est actuellement en cours. Il importe que les enseignements tirés de cette expérience puissent déboucher sur la définition d'une véritable politique de valorisation des friches sur l'ensemble du canton.

Protection de la nature et du paysage

Alors que la protection de la nature, du paysage et de l'environnement constituaient les parents pauvres de la première génération des plans directeurs établis dans les années 1980, le Plan directeur de 2000 a consacré 2 chapitres et plus d'une trentaine de fiches à ces thématiques.

Le développement de l'urbanisation a exercé une pression importante sur la nature et le paysage jurassien, véritables cartes de visite du canton. La prise de conscience de la nécessité de préserver les milieux naturels et les caractéristiques paysagères est en train de faire son chemin dans les mentalités. Grâce au Plan directeur cantonal, à l'établissement de plans de gestion et à la révision des PAL, la protection des milieux naturels les plus sensibles a été renforcée, qu'il s'agisse des sites marécageux, des terrains secs ou des éléments structurels boisés. La création du Parc naturel régional du Doubs s'inscrit également dans la volonté du Plan directeur cantonal de tendre à un développement durable du territoire jurassien combinant valorisation des potentiels et préservation de la qualité de la nature et du paysage.

La fiche 3.02 a introduit l'obligation d'établir une Conception d'évolution du paysage (CEP) lors de la révision des PAL. Grâce à l'approche participative sur laquelle elles reposent, les CEP permettent de sensibiliser les acteurs locaux aux richesses des paysages et des milieux naturels présents dans leur commune. Elles fournissent un inventaire actualisé des éléments naturels et paysagers et formulent des objectifs pour assurer leur protection et leur mise en valeur.

Dans les faits, ces objectifs restent généralement à l'état de bonnes intentions, et ne se formalisent pas par l'établissement d'un plan d'actions. Quelques communes ont toutefois profité de la dynamique CEP pour mettre en œuvre des mesures concrètes de valorisation et de préservation, à l'image de Vellerat, Soulce ou encore Courrendlin.

Les projets d'améliorations foncières intégrales ne sont à présent plus uniquement dictés par la volonté d'améliorer les conditions d'exploitation et de renforcer la productivité agricole. Depuis une quinzaine d'années, elles reposent sur une approche multifonctionnelle qui intègre en plus la protection de la nature et du paysage et la prise en compte des intérêts de l'aménagement du territoire. Les derniers remaniements parcellaires ont ainsi permis d'améliorer la biodiversité par différentes mesures : revitalisation de vergers, plantation de haies et de bosquets, remise à ciel ouvert de cours d'eau, entretien de terrains secs, extensification de prairies et de pâturages, etc. Les associations de protection de la nature sont également très actives sur le terrain et œuvrent en différents endroits du canton pour la conservation d'espèces et d'habitats menacés.

Sur certains projets d'importance, des tensions parfois vives sont apparues entre les promoteurs, les autorités cantonales et communales et les associations de protection de la nature et du paysage : l'aérodrome de Bressaucourt, les projets éoliens, l'Hôtel quatre étoiles des Bois ou encore le Safety Car de Vendlincourt.

Ces tensions auraient peut-être pu être sensiblement réduites si les critères de localisation et les principes d'aménagement de tels projets avaient été fixés au préalable dans le Plan directeur au terme d'un débat politique. La légitimité de ces projets aux fortes incidences territoriales aurait probablement été renforcée.

La question de l'intégration des associations de protection en amont des projets, afin de prendre en compte leurs remarques et doléances, mérite d'être posée. Probablement qu'en

les intégrant à la démarche et en y associant la population locale à travers un processus participatif, les projets seraient mieux compris et acceptés par les différents acteurs concernés.

La préservation des qualités paysagères et des milieux naturels constitue par ailleurs le socle sur lequel repose le développement du tourisme jurassien.

La volonté du Plan directeur cantonal de différencier – sur le papier – des régions et des sites touristiques d'intérêt cantonal ne s'est pas véritablement traduite dans la réalité. Des projets touristiques intéressants et drainant une clientèle non négligeable se sont développés en-dehors de ces sites (par exemple : Aventure Jura Parc à Rebeuvelier, Préhisto-Parc à Réclère). La pertinence de ce découpage du territoire sous l'angle touristique et l'exclusion de certaines régions méritent d'être questionnée.

La légitimité des différents réseaux touristiques (chemins de randonnée pédestre, pistes VTT, itinéraires cyclables) a été renforcée par leur inscription au Plan directeur cantonal. La coordination est assurée lorsque des aménagements projetés pourraient affecter ces réseaux. Le Plan directeur a montré des lacunes dans la manière de traiter des projets touristiques ayant des incidences territoriales marquées. Les principes d'aménagement, les critères de localisation et la cartographie qui accompagnent la fiche 3.23 ne sont pas suffisants clairs et rendent son application délicate.

Energie

En matière de production de chaleur, le bois représente la principale ressource indigène. Sa promotion ne relève toutefois pas du Plan directeur cantonal. Le développement de réseaux de chauffage à distance au bois est lié à la politique d'aménagement du territoire. Afin d'assurer leur rentabilité, de tels réseaux doivent alimenter des secteurs présentant une densité suffisante ou accueillant quelques grands consommateurs. Le projet de Thermoréseau qui alimente l'équivalent de 2'500 logements à Porrentruy et Fontenais et qui est en train de développer une nouvelle centrale de chauffage à distance pour tout l'Est de la ville constitue un excellent exemple. D'autres projets de dimensions plus modestes ont vu le jour dans différentes localités jurassiennes.

La géothermie présente également un potentiel intéressant qui est toutefois limitée par les conditions géologiques et les zones de protection des sources. Le Plan directeur cantonal a permis de préciser les sites se prêtant à l'exploitation géothermique en publiant la « carte des sites pour sondes géothermiques verticales ». Les personnes intéressées disposent ainsi de bases claires pour étudier leurs projets. Le Plan directeur intègre depuis 2012 la problématique de la géothermie profonde et fixe les critères de localisation, les principes d'aménagement et la procédure applicable. Le projet-pilote mené à Haute-Sorne respecte le cadre défini par la nouvelle fiche 5.07.1, un plan spécial cantonal a en particulier été élaboré.

La présence d'un réseau ramifié de cours d'eau confère également au canton du Jura un potentiel intéressant pour la production d'hydroélectricité. Dès le début de la révolution industrielle, de nombreuses usines exploitant la force hydraulique ont vu le jour le long des cours d'eau jurassiens. Certaines installations, abandonnées dès la seconde moitié du 20^{ème} siècle sont progressivement remises en service. Cette production d'électricité, indigène et renouvelable, a parfois des incidences négatives sur le régime des cours d'eau et sur la migration piscicole. Une pesée des intérêts doit dès lors être menée et des solutions conciliant protection de la nature et production d'énergie doivent être élaborées.

La production d'électricité photovoltaïque qui en était à ses premiers balbutiements il y a une dizaine d'années a connu un développement important grâce à l'évolution technologique, à la réduction des coûts et à l'introduction de la RPC. D'importants projets ont vu le jour sur les toits d'entreprises et de constructions rurales. Des installations plus modestes sont

également apparues sur le toit de nombreuses maisons individuelles et immeubles locatifs. La question de l'intégration des panneaux solaires dans des sites jugés sensibles a été judicieusement réglée par l'établissement par la CPS d'une directive et l'adaptation de la réglementation communale en la matière.

Au début des années 2000, l'énergie éolienne bénéficiait d'un large « capital-sympathie » auprès de la population jurassienne. Les premières éoliennes du Mont-Crosin étaient perçues positivement et constituaient même une attraction touristique. Dans ce contexte favorable, une étude de base menée dans le cadre de la révision du Plan directeur cantonal a permis d'évaluer les sites présentant le plus grand potentiel selon différents critères : altitude, vitesse du vent, exposition, accessibilité, impacts sur les milieux naturels. Au final 4 sites prioritaires ont été retenus et reportés sur la fiche 5.06 du Plan directeur.

L'installation, dès 2007, de 2 mâts à Saint-Bras et de 3 au Peuchapatte a largement fait débat, entre promoteurs, autorités cantonales et communales, milieux de protection de la nature ou du patrimoine et population. Ces deux réalisations ont encouragé bon nombre de communes franc-montagnardes à interdire complètement la construction d'éoliennes sur leur territoire ou à instaurer un moratoire de 10 ans sur l'implantation de mâts.

D'autres projets ont été envisagés ailleurs que sur les sites prioritaires du Plan directeur : parc éolien de 6 mâts à l'Est de Saint-brais, parc éolien de 17 turbines sur les hauteurs de Delémont ou encore installation d'une éolienne à Courchapoix et à Alle.

Un nouveau plan sectoriel de l'énergie éolienne est actuellement en cours d'élaboration. Il devrait permettre de fixer un nouveau cadre et éviter les erreurs du passé. Outre une approche purement technique, le choix des nouveaux sites retenus aura également une composante politique.

Au travers du Plan directeur cantonal, les communes étaient encouragées à réaliser des Plans directeurs de l'énergie. Seul Delémont a établi un tel plan. Par ailleurs, les communes de Porrentruy, Fontenais et Delémont sont toutes trois reconnues comme « Cité de l'énergie » et sont certifiées du label European Energy Award GOLD, preuve qu'elles mènent activement une politique énergétique durable.

Les communes de Delémont et de Fontenais ainsi que l'Agglomération de Delémont se sont lancées dans l'établissement d'une planification énergétique territoriale qui permet de traduire dans le territoire grâce à une sectorisation et à la définition de principes d'aménagement les objectifs énergétiques de ces collectivités.

Au niveau cantonal, le projet de révision partielle de la loi sur l'énergie (LEN) et la Conception cantonale de l'énergie ont été mises en consultation à fin 2014. Ces deux documents sont maintenant dans les mains du Parlement. Le projet de révision de la LEN doit permettre de disposer d'une base légale adaptée aux enjeux actuels en matière d'économie d'énergie notamment.

7 PROPOSITION DE STRUCTURE

Dans son Guide de la planification directrice¹⁵ (ci-après « le guide »), la Confédération a défini de manière relativement détaillée les exigences que les plans directeurs cantonaux devaient respecter quant à leur contenu et à leur forme. Ce guide a été complété en 2014 suite à l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT¹⁶. Le complément porte uniquement sur la stratégie cantonale de développement territorial, le volet urbanisation du Plan directeur cantonal et sur les projets ayant des incidences importantes.

FORME GÉNÉRALE

Selon l'art. 6 al.1 OAT, le Plan directeur se compose d'une carte et d'un texte qui se complètent. Tant les éléments figurant sur la carte que dans le texte doivent être expliqués et les décisions y relatives justifiées. Ces explications doivent se distinguer clairement du contenu contraignant du Plan directeur.

A cet effet, certains cantons ont fait le choix d'établir un rapport explicatif séparé du Plan directeur. D'autres ont intégré les explications à l'intérieur même du Plan directeur.

Dans son Plan directeur cantonal actuel, le canton du Jura a opté pour la seconde variante. Le chapitre « Problématique et enjeux » que l'on retrouve dans chaque fiche fournit les explications et les justifications des choix opérés. Ce chapitre qui atteint pour certaines fiches près de 2 pages accentue la lourdeur et la longueur du document. Ces éléments ont été critiqués à plusieurs reprises au cours des entretiens.

L'établissement d'un rapport explicatif séparé permet d'avoir un Plan directeur synthétique comportant uniquement les éléments liants et contraignants. Le lecteur intéressé a toujours la possibilité d'obtenir des informations complémentaires par le biais du rapport explicatif.

Proposition

Afin de disposer au final d'un Plan directeur qui va à l'essentiel, nous proposons de fournir les explications et justifications dans un document séparé. Ce rapport explicatif devra offrir des liens et des renvois clairs au texte à la carte du Plan directeur. Afin de limiter sa longueur, des quotas de caractères ou de pages pourraient être imposés.

CHAPITRES

Le guide accorde aux cantons une certaine liberté quant à la définition des principaux chapitres du Plan directeur. La Confédération propose toutefois de structurer le document en 4 chapitres reprenant les thèmes « standards » de l'aménagement du territoire les plus fréquemment utilisés :

1. Urbanisation
2. Nature, paysage et agriculture
3. Transports
4. Approvisionnement, gestion des déchets et autres infrastructures importantes

¹⁵ Le Plan directeur cantonal : Guide de la planification directrice - Directives en vertu de l'art. 8 OAT, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berne, mars 1997

¹⁶ Mise en œuvre de la révision partielle du 15 juin 2012 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire : Complément au guide de la planification directrice, Office fédéral du développement territorial, Berne, mars 2014

L'actuel Plan directeur cantonal jurassien a repris cette structure en y ajoutant un chapitre relatif à l'environnement. Une grande majorité des cantons a procédé de la sorte en reprenant la structure de la Confédération et en y apportant parfois quelques compléments (ex. Fribourg, Zug).

Le canton de Berne a par contre choisi une démarche assez différente. Il a défini 9 objectifs principaux¹⁷ (6 objectifs de nature « matérielle » et 3 objectifs de nature « organisationnelle ») qu'il a développé ensuite en fiche de mesures.

Neuchâtel a réparti ses fiches de mesures selon les 5 priorités politiques déclinées en lignes d'action et définies dans son projet de territoire¹⁸ :

- R - Relations extérieures : rayonner
- E - Économie : inciter
- A - Accessibilité : relier
- U - Espace urbain : valoriser
- S – Solidarité territoriale : renforcer

Quelle que soit la structure retenue, l'affectation de certaines fiches à l'un ou l'autre chapitre demeurera délicate. A titre d'exemple, on peut citer les grandes infrastructures touristiques et de loisirs. Selon le guide, elles devraient a priori être traitées dans le chapitre nature et paysage. Toutefois, selon leur localisation ou la charge de trafic qu'elles génèrent, ces installations pourraient figurer dans le chapitre urbanisation ou transports.

Proposition

Au final, peu importe que les fiches soient réparties selon les thèmes traditionnels de l'aménagement du territoire ou selon les grandes lignes fixées dans la stratégie cantonale de développement territorial. L'objectif est de disposer d'une structure cohérente, permettant d'atteindre rapidement la fiche recherchée. Les renvois à d'autres fiches ou la présence d'un index peuvent faciliter la tâche.

Il est prématuré à ce stade de fixer la structure du futur Plan directeur. Elle devra être définie une fois la stratégie cantonale de développement territorial connue. A noter toutefois la nécessité d'intégrer la thématique agriculture, soit en tant que chapitre à part entière, soit au sein du chapitre Nature et paysage.

FICHES

Plutôt que de produire un document unique, continu et relié, le guide recommande l'établissement de fiches permettant ainsi de mieux répondre aux exigences découlant de la mise à jour et des adaptations à apporter au Plan directeur cantonal.

Le contenu contraignant des fiches du Plan directeur comprend 2 éléments principaux :

- Les principes directeurs
Ils fixent le cadre de référence et définissent les grandes orientations. Ils découlent directement de la stratégie cantonale de développement territorial.
- Les mesures visant à assurer la coordination
Elles définissent de manière plus précise les démarches de planification et de coordination à entreprendre. Elles fournissent au besoin des indications sur le calendrier

¹⁷ http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/raumplanung/raumplanung/kantonaler_richtplan.html

¹⁸ http://sitn.ne.ch/web/diffusion/sat/PDC_Dossier_complet.pdf

de réalisation et les moyens financiers requis.

Les fiches comportent également les autres informations suivantes¹⁹ :

- Instances concernées, avec indication de l'organisme responsable de la coordination (+ la distinction entre instance de coordination et instance responsable n'est toutefois pas bien comprise)
- Indication de l'état de la coordination conformément au guide : coordination réglée, coordination en cours, information préalable (-)
- Lien avec les études de base et avec le rapport explicatif (-)
- Interactions avec d'autres fiches (-)
- Définition d'un degré de priorité stratégique pour la mise en œuvre (-)
- Indication relative au monitoring (±)
- Cartographie : carte ou schéma spécifique, renvois à la carte de synthèse (±)
- Information sur la version de la fiche (+)

Les cantons ont pour la plupart repris tout ou partie de ces éléments dans les différentes fiches de leurs plans directeurs (ex. Valais, Neuchâtel, Berne, Fribourg).

Le canton de Zug a choisi une option radicalement différente. Le texte du Plan directeur - qui n'est pas établi sous forme de fiches - comprend uniquement les principes directeurs et les mesures formulés de manière très sommaire. Il est accompagné de plusieurs cartes thématiques. Alors que le Plan directeur de Neuchâtel totalise 471 pages, le Plan directeur de Zug n'en a que 52 !

Proposition

Afin d'en faciliter le suivi et la mise à jour, il est préférable d'établir le Plan directeur cantonal sous la forme de fiches. Les différentes informations complémentaires indiquées ci-dessus semblent également pertinentes, en particulier l'indication de l'état de la coordination et la définition d'un degré de priorité stratégique.

Le contenu contraignant doit être formulé de manière synthétique en évitant la reformulation d'exigences déjà fixées dans des bases légales en vigueur. La production de cartes spécifiques permet parfois de présenter plus simplement des objectifs et des mesures qu'un texte détaillé. Plus les objectifs et les mesures sont territorialisés, plus il est aisé de les cartographier et de réduire ainsi la longueur des textes descriptifs.

CARTOGRAPHIE

Le guide fixe des exigences relativement précises sur le contenu et la forme de la carte du Plan directeur.

L'échelle recommandée (1 :50'000), le fond cartographique, les limites administratives et les autres données de base à représenter²⁰ chargent déjà considérablement cette carte. L'ajout de tous les projets relevant du Plan directeur cantonal ainsi que la mise en évidence des divergences entre le développement territorial souhaité et les planifications existantes en affectent la lisibilité.

¹⁹ Les signes entre parenthèses indiquent si ces éléments sont traités dans le Plan directeur actuel :
+ = oui / - = non / ± = partiellement

²⁰ Constructions et installations existantes / indications relatives aux plans et prescriptions en vigueur

Selon le guide, « la carte du Plan directeur doit être facile à lire ». Compte tenu de la complexité et de la quantité d'objets à faire figurer, cet objectif semble impossible à atteindre. Il va par ailleurs à l'encontre des règles de base de la sémiologie graphique²¹.

Le guide permet toutefois l'établissement de cartes spécifiques à des échelles adaptées pour un domaine sectoriel, une région ou un projet particulier. La plupart des cantons ont utilisé cette possibilité. Dans le canton du Jura, une cinquantaine de cartes au format A4 ont été jointes aux fiches. La grande majorité de ces cartes a été établie à l'échelle 1 :250'000 ce qui est insuffisant selon le niveau de détail recherché et la problématique analysée.

Le canton de Zug, en plus de la carte de synthèse établie au 1 :25'000²² a produit des cartes spécifiques pour l'urbanisation, les transports, le paysage, l'approvisionnement et la gestion des déchets ainsi que pour les zones à bâtir.

Le canton de Berne a établi un géoportail spécifique²³ permettant de consulter les différents thèmes du Plan directeur cantonal. Par rapport à la version papier de la carte, le géoportail présente des avantages évidents :

- Mise à jour des données
- Activation/désactivation des couches en fonction des besoins
- Agrandissement et réduction du zoom : travail à une échelle adaptée
- Localisation et déplacement facilités
- Fond cartographique modulable et adapté (carte nationale, orthophoto, mensuration officielle, etc.)

Proposition

A l'heure d'internet et des systèmes d'information du territoire, l'établissement de la carte du Plan directeur conformément aux exigences du guide paraît dépassé. Par ailleurs, et comme relevé à plusieurs reprises par l'ARE, la carte du Plan directeur devrait être actualisée au fur et à mesure des adaptations, ce qui n'a pas été fait dans le canton du Jura.

L'abandon de la version papier de la carte de synthèse et l'ajout d'un thème dédié au Plan directeur cantonal sur le géoportail jurassien semble préférable pour tous les utilisateurs.

Contrairement à ce qui a été fait dans le Plan directeur actuel où les cartes ont une fonction essentiellement descriptive, la cartographie pourraient être utilisée de manière plus intensive pour compléter les fiches et « territorialiser » leur contenu. La distinction entre données de base et contenu contraignant devrait pouvoir être clairement opérée sur ces cartes. L'échelle, la zone géographique couverte et le fond de plan devraient être modulés en fonction des thèmes traités. Il faudrait toutefois veiller à conserver un format A4 (éventuellement A3).

PROCESSUS DE MISE À JOUR ET D'ADAPTATION

Même s'il fixe un cadre pour le développement territorial, le Plan directeur constitue un document évolutif. La législation fédérale distingue 3 types de modifications du Plan directeur cantonal :

- Les mises à jour qui ne modifient pas le contenu contraignant du Plan directeur cantonal (p.ex. mise à jour de l'état d'avancement) ;

²¹ Selon Jacques Bertin la sémiologie graphique est l'ensemble des règles d'un système graphique de signes pour la transmission d'une information

²² Echelle pas adaptée pour le canton du Jura (territoire trop vaste)

²³ http://www.map.apps.be.ch/pub/synserver?project=a42pub_ris&language=fr

- Les adaptations qui interviennent lorsque les circonstances se sont modifiées dans un domaine particulier ou lorsque de nouvelles tâches se présentent ;
- Les remaniements intégraux qui se produisent en général tous les 10 ans.

Les mises à jour peuvent en général être effectuées par l'instance responsable de la fiche. La question de la compétence pour l'adoption des adaptations est plus délicate. Jusqu'ici le canton du Jura a attribué au Gouvernement la compétence d'adoption de modifications dites « mineures » en application de l'art. 90 de l'OCAT. La Confédération n'a pas toujours partagé l'option du Canton du Jura sur cette compétence attribuée à l'exécutif pour l'adaptation de fiches qui avaient selon elle une incidence importante sur le territoire et qui aurait dû suivre la procédure normale (information de la population, adoption par le Parlement)²⁴.

Proposition

La question des compétences d'adoption des adaptations devra être reprise lors de la phase de révision du Plan directeur cantonal. Le contenu de l'art. 90 OCAT devra peut-être être précisé.

²⁴ Exemple : Modification de la fiche 3.23 Grandes installations touristiques et de loisirs, nouvelle fiche 1.01.1 Développement de l'urbanisation et transports publics

8 CONCLUSION : PRIORITÉS ET ENJEUX

PRIORITÉS

*Priorité :
Nouvelle stratégie de
développement territorial*

Dans un premier temps et prioritairement, il conviendra de définir avec tous les acteurs impliqués une nouvelle stratégie de développement territorial pour faire face aux défis actuels et futurs de l'aménagement du territoire. Son contenu minimal est défini dans le Complément au guide de la planification directrice de mars 2014. Elle devra en particulier traiter des aspects suivants :

- Croissance démographique attendue selon différents scénarios ;
- Evolution des emplois visée ;
- Répartition du développement attendu des emplois et de la population dans les régions et dans les communes (approche qualitative ou quantitative) ;
- Inscription du canton dans un contexte plus large, positionnement au sein de la Suisse et des espaces transfrontaliers ;
- Définition de la structure des centres, des espaces fonctionnels, des axes et des pôles de développement ;
- Stratégie de développement pour les espaces naturels et paysagers marquants ;
- Objectifs en matière de préservation des terres agricoles.

*Priorité :
Volet urbanisation*

Au niveau du Plan directeur, c'est le chapitre urbanisation qui devra être revu en priorité afin de tenir compte des nouvelles exigences légales. Les thématiques suivantes devront en particulier être approfondies :

- Développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti, requalification urbaine et densification ;
- Délimitation du territoire d'urbanisation devant refléter l'évolution attendue pour les 20 à 25 prochaines années sous la forme de périmètres strictement définis, de représentations schématiques ou d'une description quantitative.
- Définition d'une stratégie et d'un calendrier afin de réduire les zones à bâtir surdimensionnées, pour qu'elles répondent aux besoins prévisibles des 15 prochaines années (art. 15 LAT).
- Développement d'une urbanisation coordonnée avec la desserte en transports publics.

La LAT révisée a également renforcé le rôle du Plan directeur pour la planification des projets ayant des incidences importantes sur le territoire et sur l'environnement (art. 8 al.2). La révision devra ainsi identifier en priorité les projets de ce type et déterminer les principes de localisation et d'aménagement qui devront être respectés au moment de leur concrétisation.

*Priorité :
Surfaces d'assolement et
stratégie énergétique*

L'actualisation de l'inventaire des surfaces d'assolement et la définition d'une stratégie permettant d'assurer durablement leur préservation constitue également une priorité de la révision.

La nouvelle stratégie énergétique du canton du Jura impliquera par ailleurs une révision complète des fiches relatives à l'énergie afin d'inscrire dans le territoire l'objectif

d'augmenter sensiblement la production locale d'énergie renouvelable en exploitant la cogénération de sources renouvelables, le bois, l'éolien et la géothermie profonde.

ENJEUX

Le but de ce bilan n'est pas de se substituer aux réflexions qui devront être menées pour définir le développement territorial souhaité dans le cadre de l'élaboration de la Conception directrice. Les tendances qu'il met en évidence et les enseignements que l'on peut en tirer permettent toutefois d'identifier les enjeux majeurs qui conditionneront l'établissement du nouveau Plan directeur cantonal et le développement de notre territoire.

- Développer l'urbanisation vers l'intérieur : mobilisation des réserves existantes, utilisation des friches existantes, densification, réhabilitation. Fixer systématiquement des densités minimales, y compris pour les zones d'activités ;
- Mettre en place les conditions-cadres permettant l'accueil, le développement et la pérennisation de projets d'importance cantonale (CREA, Jurassica, HJU, etc.) ;
- Poursuivre la politique mise en place s'agissant du développement des zones d'activités d'intérêt cantonal pour l'accueil d'entreprises souhaitant se développer ou s'installer dans le Jura ;
- Cesser les politiques de saupoudrage en allouant les ressources en fonction des vocations et des potentiels spécifiques de chaque territoire ;
- Renforcer le rôle de Delémont et de son agglomération en tant que capitale cantonale, ville-centre du canton et locomotive pour le développement de celui-ci ;
- Favoriser le report modal, en tirant partie des infrastructures de transports publics et des liaisons de mobilité douce existantes ;
- Connecter, par différents moyens (transports, coopération, etc), le canton du Jura à un ensemble plus large, que ce soit au niveau régional (Basel Area p.ex.), national ou international ;
- Préserver la qualité du cadre de vie et les spécificités du paysage jurassien. Veiller également à la protection de la biodiversité et des différents milieux naturels ;
- Ménager les ressources naturelles tout en garantissant un approvisionnement optimal de l'ensemble de la population et des entreprises, et en luttant efficacement contre les émanations de gaz à effet de serre.