

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

L'an deux mil vingt trois

le 8 juillet à 9h30, le Comité Syndical du Parc naturel régional du Haut-Jura dûment convoqué, s'est réuni en session ordinaire à Prémanon (39) sous la présidence de Madame Françoise VESPA, Présidente du Parc naturel régional du Haut-Jura

Date de convocation : 3 juillet 2023

Nombre de Voix

en exercice : 428
présentes : 173
votantes : 287

ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT) DU PAYS DU HAUT-JURA

1 – Le contexte juridique

CSb3

Évaluation de la mise en œuvre du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) du Pays du Haut-Jura

Approuvé le 24 juin 2017, le SCoT du Haut-Jura doit faire l'objet d'une analyse des résultats de son application 6 ans après la délibération portant approbation de celui-ci. Conformément à l'article L 143-28 du code de l'urbanisme, cette analyse des résultats de l'application du schéma concerne, notamment en l'environnement, les transports et de déplacements, la maîtrise de la consommation de l'espace et les implantations commerciales ; au vu de cette analyse, le comité syndical délibère sur le maintien en vigueur du SCoT ou sur mise en révision. (...) A défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc. L'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à l'état d'urgence sanitaire a posé le principe d'une suspension des délais à l'issue desquels la décision du comité syndical doit intervenir. De ce fait, l'obligation de délibérer sur le maintien ou la révision du SCoT est reporté au 29 septembre 2023.

Certifié exécutoire

Reçu en Préfecture
ou Sous-Préfecture
le **13 JUL. 2023**

Publié ou notifié
le :

13 JUL. 2023

2 – Rappel des objectifs du SCoT

En 2017, le SCoT du Haut-Jura couvrait un territoire de 60 communes correspondant aux 5 Communautés de communes suivantes :

- Haut-Jura Saint-Claude,
- Haut-Jura Arcade,
- Station des Rousses,
- La Grandvallière,
- Jura Sud.

Son projet de territoire s'articule autour de 3 orientations :

1. Un territoire attractif grâce à l'excellence de la qualité de vie. Le SCoT reconnaît les caractéristiques intrinsèques du Haut-Jura comme les ressources privilégiées de son développement futur. L'organisation multipolaire et maillée participant à la qualité de vie, les grands paysages et ceux du quotidien basés sur des écosystèmes remarquables sont autant d'atouts non reproductibles qui différencient le territoire, tant des offres métropolitaines concentrant aujourd'hui la croissance, que des espaces périurbains banalisés qui en constituent les sous-produits, à conditions toutefois d'offrir des espaces bâtis de qualité, ainsi qu'un accès au reste du monde en phase avec les modes de vie mobiles et connectés actuels.
2. Un territoire acteur de son renouveau économique. Le SCoT vise :
 - un repositionnement de l'industrie vers des fonctions de conception et des productions à plus forte valeur ajoutée, avec une qualification progressive des espaces économiques,
 - une maîtrise de l'expansion urbaine, en conciliation avec des activités productives traditionnelles que sont l'agriculture et l'exploitation forestière,
 - un renouvellement de l'activité touristique en phase avec les attentes des touristes et les enjeux de durabilité,
3. Un territoire structuré par la cohésion territoriale et sociale. Le SCoT souhaite réaffirmer la volonté d'être à la fois un territoire de croissance et de solidarité :
 - Par le maintien, à travers l'armature urbaine, d'une structure territoriale multipolaire et maillée, clé d'une équité d'accès aux services, aux équipements et aux commerces dans un territoire de montagne,
 - Par le renforcement, à travers la diversité, de l'adaptabilité et de la résilience du territoire face aux chocs économiques qui l'impactent et à ceux qui viendront dans l'avenir.

3 – Méthodologie de l'évaluation

La démarche d'évaluation SCoT a été menée entre mars 2023 et juin 2023, selon une méthode discutée en Conférence de Pays du 29 mars 2023, et la délibération n°Bd7 du Bureau syndical du Parc naturel régional du Haut-Jura, lui ayant fait suite le 5 avril 2022. Cette démarche doit permettre de porter une appréciation sur la pertinence des objectifs et orientations du SCoT et l'efficacité de sa mise en œuvre au regard des dynamiques d'évolution du territoire observées depuis son approbation.

La méthodologie retenue a reposé sur :

- Une analyse quantitative avec des indicateurs chiffrés permettant d'apprécier, si le territoire a suivi, depuis 2017, une trajectoire lui permettant d'atteindre ou tendre vers les principaux objectifs fixés dans le SCoT, analyse principalement basée sur l'étude des documents d'urbanisme locaux (Plans locaux d'urbanisme -PLU- et cartes communales) élaborés et portés par les EPCI et communes du territoire depuis 2017 ;
- Une analyse qualitative de la déclinaison des objectifs du SCoT, réinterrogeant les objectifs et moyens du territoire, voire les évolutions majeures de contexte à l'échelle locale, régionale ou nationale, susceptibles de nécessiter des adaptations ou de remettre en causes certaines orientations prises en 2017.

Pour ce faire, une communication du bilan des dynamiques d'évolution et un questionnaire de perception a été transmis, en mai 2023, aux communautés de communes ainsi qu'aux personnes publiques associées aux documents d'urbanisme. Un temps de restitution, d'échanges avec ces mêmes acteurs a été proposé le 20 juin 2023. La commission Avis du Parc a été sollicitée pour se réunir le 22 juin 2023 pour prendre connaissance de ces éléments et réagir.

Le travail a été mené à l'échelle du périmètre du SCoT actuel et non du périmètre initial (sortie de la Communauté de communes Terre d'Émeraude – partie ex Jura-Sud – du territoire du Pays Haut-Jura et du SCoT du Haut-Jura en 2020), de manière à pouvoir effectuer un travail de comparaison évolutive.

Néanmoins, l'exercice d'évaluation soulève plusieurs limites :

- les analyses des possibilités d'urbanisation sont délicates et à relativiser car certaines communes sont encore en RNU (aucun zonage n'existe), en carte communale (pas de distinction entre zonages d'habitat et d'activités économiques), POS et PLU (avec des sous-zonages qui portent la même dénomination et qui peuvent comporter des différences significatives).
- Certaines données disponibles reposent sur des échelles de temps qui ne sont pas toujours en adéquation exacte avec celle de l'évaluation (2017-2023), mais elles sont communiquées, car elles permettent de qualifier la dynamique du territoire davantage que la juste évolution du territoire,
- L'adoption récente (2021-2022) des PLUi de Haut-Jura Arcade et de la Grandvallière, où s'appliquent les dispositions du SCoT, contribuent à sa mise en œuvre mais ne permettent pas encore d'en discerner tous les effets.

4 – Analyse des résultats d'application du SCoT

Les résultats d'application du SCoT découlent en grande partie du travail de mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux, qui a été engagé et finalisé, à une échelle intercommunale, sur 2 des 4 communautés composant aujourd'hui le Pays du Haut-Jura. Le territoire est ainsi passé d'un taux de couverture en PLU de 47% à 70% des communes.

Aussi, l'analyse de la trajectoire suivie par le territoire depuis 2017 peut être synthétisée comme suit :

- **Dans le domaine énergétique** : les principes du bioclimatisme et d'une isolation renforcée sont passés de l'intention générale à des règles dans 32% des communes. Entre 2016 et 2020, les consommations énergétiques du Pays du Haut-Jura ont diminué d'environ 5%, mais les émissions de GES sont demeurées globalement stables, avec une progression relative du secteur du bâtiment (contrairement aux transports). Enfin, la production d'électricité photovoltaïque a bondi de 59%.
- **Dans le domaine de l'eau** : en juin 2023, la moitié des communes (le quart en 2017) ont, dans leurs documents d'urbanisme, un zonage et des règles spécifiques favorables à la préservation des zones humides et des berges. Aussi, des règles sont progressivement actées en faveur de la perméabilité des sols urbanisés. La Charte du Parc 2010-2025 édictait déjà des orientations fines sur ce sujet, ce qui a permis une traduction plus avancée sur ce point, dès 2017.
- **Dans le domaine de la biodiversité** : la non urbanisation était un principe globalement acté, mais avec potentiellement des souplesses offertes par le RNU. Depuis, ces secteurs restent inconstructibles, à l'exception d'une dent creuse de 0.21 ha à Villard-sur-Bienne, qui fait l'objet de règles environnementales renforcées, sachant qu'il a été constaté l'absence d'un fort intérêt écologique de ce secteur en frange de site naturel. Aussi il est à noter que la moitié des communes protègent désormais la quasi-intégralité de leurs boisements en milieu ouvert (ripisylves, haies, bosquets...), soit une progression de 34% depuis juin 2017. Des listes d'essences locales végétales précisent les espèces autorisées en clôtures urbaines.

- **Dans le domaine du paysage :** en juin 2023, 53% des communes font l'effort de respecter des éléments composant les silhouettes villageoises et/ou repérer le patrimoine non protégé qu'il soit bâti ou paysager à des fins de valorisation (18% en 2017) ; et les PLU(i) approuvés règlementent progressivement les couleurs de construction (en nommant des références) et les possibilités de modulation des sols (par déblais ou remblais), afin d'assurer l'inscription des volumes construits dans les sites naturels. Globalement, l'évolution de la qualité paysagère du Haut-Jura demeure difficile à évaluer.
- **Dans le domaine des transports :** le sujet était très globalement absent des anciens documents d'urbanisme, POS et PLU compris. Au mieux, des cheminements piétonniers étaient évoqués, en OAP. En juin 2023, ce sujet apparaît correctement traité sur 32% des communes, dans le règlement écrit et les OAP sectorielles. 23 km de voies vertes y sont inscrits (principalement dans l'OAP thématique du PLUi de la Grandvallière), sans qu'émerge actuellement un schéma global d'interconnexion des voies vertes à l'échelle du Pays. Aussi, les collectivités locales travaillent de fait sur d'autres alternatives (covoiturage, véhicules électriques ou à assistance électrique, autopartage...).
- **Dans le domaine de la consommation foncière :** les surfaces proposées à l'urbanisation, inscrites dans les documents d'urbanisme comme des extensions, sont passées de 400 à 297 ha pour l'habitat, les équipements et de 79 à 82 ha pour les activités économiques, ce qui constitue respectivement et encore aujourd'hui +72% et +29 % des maxima SCoT sur 20 ans. Mais quelle est la réalité de l'urbanisation sur site ? Selon la définition du SCoT, l'enveloppe urbaine en juin 2017 englobait 2 746 ha pour les espaces résidentiels et les équipements, et au moins 2 793 ha en 2023. Aussi, cette progression est passée de 176 ha à 189 ha pour les Zones d'Activités Économiques (ZAE). Au total, en 6 ans (soit au 1/3^{rs} des 20 ans d'application du SCoT), la consommation d'Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF) a été au minimum de 60 ha que ce soit pour l'habitat, les équipements ou l'activité économique, ce qui correspond à 16% des maxima SCoT. Par ailleurs, le nombre de logements vacants est passé de 3 156 en 2016 à 3349 en 2019 (soit +6%). Les communautés de communes en sont conscientes et se mobilisent avec des outils comme les dispositifs « Centralités rurales en Région », « Petites villes de demain », OPAH, OPAH-RU, déconstruction de logements sociaux vétustes (dont environ 400 sont déjà programmés par La Maison Pour Tous mais encore comptabilisés à ce stade).
- **Dans le domaine de la préservation des sols :** l'objectif du SCoT était principalement d'épargner les espaces agricoles les plus stratégiques. En 2019, une méthodologie a été construite avec la Chambre d'agriculture du Jura et 32% des communes (celles couvertes par un PLUi) l'ont appliqué. Cette méthode protège désormais 789 ha, prioritairement les exploitations en tension, subissant le manque de terres ou (ce qui constitue un biais au but initial recherché) intensifiant leurs pratiques. Au final, en 6 ans, 38 ha agricoles (0.3% des surfaces agricoles du SCoT) et 13 ha d'espaces forestiers et naturels minimum (soit 0.02% des espaces forestiers et naturels du SCoT) ont été perdus (voir méthode et biais dans la note annexée) ; les 9 ha restants étant plus difficiles à classer dans l'une ou l'autre catégorie (dents creuses par exemple).
- **Dans le domaine du commerce :** en juin 2017, seules La Pesse et Les Rousses, soit 5 % des communes, limitaient « correctement » les implantations commerciales sur leurs sols, en donnant priorité aux cœurs de bourgs (avec des surfaces maximales données par le SCoT). En juin 2023, ce taux est passé à 37%, et 5 communes (à savoir la ville-centre de Hauts-de-Bienne, 2 bourgs-centres : Morbier et St-Laurent-en-Grandvaux, et 2 pôles de proximité : Prémamanon et Longchaumois) ont réglementé le

maintien de la diversité commerciale en leurs cœurs. Étant relativement récentes, il est difficile de vérifier la portée de ces règles qui visent à conforter durablement le tissu commercial des centralités existantes.

Dans les domaines des loisirs et du tourisme : tout comme pour les implantations commerciales, le SCoT cherche à organiser le maillage des installations touristiques : équipements et hébergements divers, en actant la possibilité de 4 unités touristiques nouvelles de massif. En juin 2017, les documents d'urbanisme locaux n'actait qu'une seule UTN, de niveau départemental, dans le PLU de La Pesse. En juin 2023, 2 autres UTN locales ont été créées, à Nanchez et au Lac-des-Rouges-Truites, mais aucune n'est impactante au point de constituer une UTN structurante. Les grands équipements se maintiennent en nombre sur le Haut-Jura et la réhabilitation de 2 ensembles immobiliers de loisir est seulement évoqué au stade de projets. À l'inverse, les STECAL sont nombreux pour permettre une activité touristique d'hébergements insolites. 13% des communes sont aujourd'hui concernées par ces mesures, ce qui démontre l'appétence des clientèles touristiques pour des modèles plus authentiques et intimistes.

5 – Bilan de l'évaluation

Les résultats ainsi présentés doivent permettre d'apprécier la pertinence de maintenir en l'état le SCoT du Haut-Jura en vigueur ou d'engager une révision partielle ou totale de ce document.

Le SCoT a bien joué son rôle de document cadre et produit des effets positifs, et relatifs, sur le territoire depuis 2017. Au vu des éléments chiffrés, déjà exposés, et de la connaissance territoriale de certains acteurs locaux, il s'agirait principalement de :

- Réinterroger les objectifs de sobriété foncière, au regard des textes supra (voir ci-dessous), de la disponibilité future de la ressource en eau, et de la complémentarité entre offres de logements et d'hébergements, en faveur de l'armature territoriale déjà définie ;
- Amplifier les objectifs et les moyens de mise en œuvre concernant l'adaptation au changement climatique, le recours au mix énergétique et les alternatives à l'autosolisme ;
- Poursuivre les efforts déjà entrepris en matière de préservation des commerces, des paysages, de l'agriculture et de la biodiversité.

Parallèlement, au-delà du constat des trajectoires contrastées sur le territoire depuis 2017, les évolutions majeures intervenues au niveau national, régional et local viennent réinterroger les orientations du SCoT définies en 2017 :

- La réglementation encadrant les SCoT a fortement évolué depuis 2017, avec notamment la loi pour l'Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) adoptée en 2018 et ses ordonnances relatives à la hiérarchie des normes et à la modernisation des SCoT en 2020 et, plus récemment, la loi Climat et Résilience adoptée en août 2021 qui impose aux SCoT des objectifs renforcés en matière de sobriété foncière à intégrer dans le SCoT au plus tard d'ici 2026,
- Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) a été approuvé en 2020 et fixe un nouveau cadre régional que le SCoT doit prendre en compte. Il devra, lui aussi, intégrer à court terme (2023) les dispositions de la Climat et Résilience, notamment l'objectif de réduction de la consommation foncière,

- Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Rhône Méditerranée 2022-2027 a été révisé et approuvé en mars 2022. Ce document fixe la stratégie pour l'atteinte du bon état des milieux aquatiques en 2027.
- La sortie de la Communauté de Communes Jura Sud, tout à la fois du Pays du Haut-Jura et de son SCoT, suite à sa fusion avec la Communauté de Communes Terre d'Émeraude en 2020. En 2017, cette partie de territoire représentait alors 14% des habitants, 18% de sa surface, 17% des extensions urbaines envisagées pour le développement résidentiel et les équipements, 24% des ZAE répertoriées dans le SCoT et 39% des extensions urbaines programmées dans ce domaine. Le SCoT, document cadre d'expression, doit mettre en cohérence et territorialiser les ambitions avec ce nouveau périmètre.

Ces évolutions majeures ont conduit le comité syndical à prescrire la révision du SCoT du Pays Haut-Jura le 17 décembre 2022. Les résultats de l'application du SCoT confortent les objectifs de la révision tels qu'ils ont été exprimés le 17 décembre 2022 et confirment la nécessité de poursuivre cette révision.

6 – Proposition de délibération

- Vu le code de l'urbanisme, et notamment ses articles L.143-28, R.143-14 et R143-15 ;
- Vu le Code Général des Collectivités Territoriales et notamment ses articles L5211-1 et suivants, L5212-1 et suivants et L5711-1 et suivants ; L2131-1 et L2131-2 ;
- Vu l'article 7 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire ;
- Vu l'arrêté préfectoral n°1249 du 19 décembre 1985 modifié autorisant la création du syndicat mixte du Parc naturel régional du Haut-Jura ;
- Vu l'arrêté préfectoral n°39-318 du 17 septembre 2018 autorisant les nouveaux statuts du syndicat mixte du Parc naturel régional du Haut-Jura ;
- Vu la délibération n°CS2 du Comité syndical du Parc Naturel Régional du Haut-Jura du 24 juin 2017 approuvant le SCoT du Haut-Jura sur son périmètre définitif ;
- Vu la délibération n°CSd8 du Comité syndical du Parc Naturel Régional du Haut-Jura du 17 décembre 2022 prescrivant la révision du SCoT du Haut-Jura ;
- Vu la délibération n°Bd7 du Bureau syndical du Parc Naturel Régional du Haut-Jura du 05 avril 2023 portant sur la démarche d'évaluation du SCoT du Haut-Jura ;

Considérant l'exposé en séance de la présente note par sa Présidente ;

☞ Après en avoir délibéré, le Comité Syndical :

- **approuve** l'analyse des résultats de l'évaluation du Schéma de Cohérence Territoriale, annexée à la présente délibération ;
- **confirme** la mise en révision du SCoT du Haut-Jura, en tenant compte de cette analyse ;
- **autorise** la Présidente ou son représentant à accomplir et à signer toutes les pièces nécessaires à l'exécution de la présente délibération.

Envoyé en préfecture le 13/07/2023

Reçu en préfecture le 13/07/2023

Publié le **13 JUL. 2023**



ID : 039-253901664-20230708-DELIB23CSB3-DE

La présente délibération fera l'objet des mesures de publicité prévues par la réglementation en vigueur.

Le rapport d'évaluation du SCoT à 6 ans (2017-2023) est consultable au siège du Pays Haut-Jura et sur le site internet du PNR du Haut-Jura.

Fait et délibéré les jour, mois et an que dessus

Pour extrait certifié conforme

La Présidente

Signé

Françoise VESPA

