

# Rapport d'évaluation du projet-pilote de la Microrégion de la Haute-Sorne

Sommaire :	Pages
1. Origine du projet, motivations .....	2
2. Phase d'expérimentation .....	2
3. Phase du projet-pilote .....	4
4. Résultats et perspectives .....	5
5. Conclusion .....	7

## 1. Origine du projet, motivations

### ▪ La notion de microrégion

La notion de microrégion est née avec la révision du plan directeur cantonal, commencée dès 2000.

Pour apprécier la manière dont s'organise le territoire cantonal et comprendre comment s'oriente son développement, cet espace a été subdivisé en sous-ensembles, structurés par des lieux centraux (en fait les anciennes communes relais selon le plan directeur de 1989), reliés entre eux par des réseaux de communication. Ces sous-ensembles sont appelés « micro-régions ». Elles permettent ainsi une analyse statistique du territoire jurassien qui n'aurait pas été pertinente, ni à l'échelle des trois districts (trop vaste), ni à l'échelle des 83 communes (trop petite).<sup>1</sup>

### ▪ Importance de la planification régionale

Ces espaces territoriaux structurent le territoire. Leur caractère fonctionnel a été mis en évidence. A travers une réflexion portant, dans la dynamique de Jura Pays ouvert, sur les mesures susceptibles de favoriser au mieux le développement du Canton, nous avons proposé une forme d'institutionnalisation de ces espaces. L'ambition procède de l'importance croissante accordée aux stratégies territoriales de développement et de la nécessité de concevoir celles-ci dans un cadre intercommunal élargi, à une échelle plus conforme aux réalités socio-économiques contemporaines.<sup>2</sup>

### ▪ L'engagement politique

Le Parlement cantonal a décidé, le 22 mai 2002, qu'il fallait « *favoriser le développement de collaborations intercommunales par l'établissement de planifications microrégionales pour un aménagement concerté et rationnel de la zone à bâtir et pour une implantation adaptée des équipements et des services à la population communs* ». <sup>3</sup>

Fort des constats quant à l'avenir des processus intercommunaux<sup>4</sup> et de la volonté politique exprimée par le Gouvernement et le Parlement, un projet d'expérimentation a été lancé.

## 2. Phase d'expérimentation

### ▪ Une démarche à construire par l'expérimentation

Dans le cadre des consultations relatives à la Conception directrice de l'aménagement du territoire le principe de favoriser la constitution de microrégions a été plutôt bien accueilli.

Le Canton du Jura ne connaît pas formellement le niveau régional de planification. Une phase d'expérimentation était donc nécessaire pour bien mesurer les enjeux et établir la méthodologie.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Définition des microrégions : Structures et évolution de l'organisation du territoire dans le canton du Jura, Institut de géographie, Université de Neuchâtel. Mars 2000. Pages 15 à 17

<sup>2</sup> Pour une politique cantonale des microrégions, Service de l'aménagement du territoire, Delémont. Juin 2003. Pages 1 à 3

<sup>3</sup> Arrêté fixant les principes directeurs et les objectifs d'aménagement du territoire applicables à la révision du plan directeur cantonal. Delémont, 22 mai 2002. Article 3, chiffre 8

<sup>4</sup> Renaissance de la planification régionale. ASPAN. Juillet 2002

Au-delà des limites communales : la collaboration intercommunale en aménagement du territoire. ASPAN. Novembre 2003

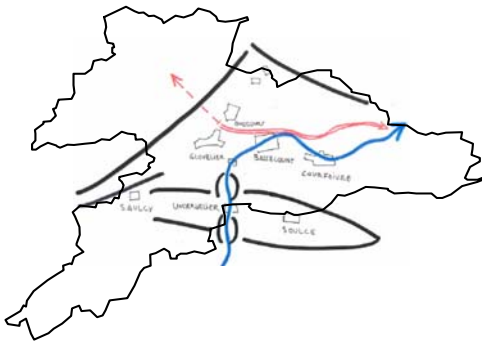
De l'autonomie communale aux collaborations intercommunales : entre logiques identitaires et managériales. Université de Genève. Pascal Michel, novembre 2002

L'intercommunalité au service du projet de territoire. Gérard Logié. Syros 2001

<sup>5</sup> Pour une politique cantonale des microrégions, Service de l'aménagement du territoire, Delémont. Juin 2003, pages 4 et 5

▪ **Les enseignements de l'expérimentation**

Celle-ci a été menée, après appel à expérimentation auprès de toutes les communes du Canton, avec les sept communes de la Haute-Sorne.<sup>6</sup> L'expérimentation s'est déroulée de mai 2002 à mai 2003 sur une base structurée et avec un encadrement rigoureux de la part du Service cantonal de l'aménagement du territoire.<sup>7</sup>



L'expérimentation a permis de tirer un certain nombre d'enseignements et de formuler des propositions pour l'organisation future de la planification microrégionale.<sup>8</sup> La première mesure a été de formaliser le processus de constitution d'espaces de planification intercommunaux au moyen du plan directeur cantonal (fiche 1.03 Planifications microrégionales).

▪ **La position réservée du Gouvernement**

Saisi du dossier, le Gouvernement a examiné les propositions qu'il contient en mai et en juin 2003. Il a réservé sa décision quant à une généralisation des microrégions, mais a souhaité engager un projet-pilote avec la Microrégion de la Haute-Sorne. En conséquence, d'une part le projet de fiche 1.03 Planifications microrégionales a été retiré du plan directeur, d'autre part une aide financière unique de 20'000 francs a été octroyée à la Microrégion de la Haute-Sorne pour l'élaboration d'un plan d'aménagement régional

sous la forme d'une charte intercommunale.

▪ **Une exigence controversée : la fusion de communes**

Dans ce contexte, le Gouvernement a exigé que figure dans la future convention de la Microrégion de la Haute-Sorne la notion explicite d'une « *ouverture aux processus permettant la fusion de communes* ». <sup>9</sup> Bien qu'étrangère au processus de planification territoriale qui devrait essentiellement guider la démarche engagée conjointement par les sept communes et le Département de l'Environnement et de l'Équipement, la question de la fusion de communes n'est pas totalement indifférente aux aménagistes.

▪ **La collaboration intercommunale contribue à l'ouverture d'esprit**

Contraint et intéressé à la fois, le processus de planification microrégionale a intégré l'ouverture demandée. Questionné en vue d'un appui en la matière, le Service des communes a répondu par une fin de non-recevoir.<sup>10</sup> De leur côté, les membres du Comité de la Microrégion et le Service de l'aménagement du territoire ont agi comme le décrit, si l'on se permet l'analogie, Yves Petignat à propos de la réunification du Jura : «... *la communauté de destin si ardemment espérée, doit d'abord passer par une communauté d'intérêt. Apprendre à travailler ensemble avant de partager le même toit cantonal* ». <sup>11</sup> La Charte, signée le 29 juin 2005 à Saulcy porte en filigrane la trace de cette ouverture.

▪ **Un rapport d'évaluation après 2 ans d'études**

Le Gouvernement a aussi demandé au Service de l'aménagement du territoire de procéder à une évaluation du travail réalisé au terme de la première phase de collaboration intercommunale. Le présent rapport constitue l'évaluation. Il devrait permettre au Gouvernement

<sup>6</sup> Id. pages 6 à 15

<sup>7</sup> Id. pages 16 à 21

<sup>8</sup> Id. pages 22 à 34

<sup>9</sup> Article 2 de la convention du 4 juin 2003

<sup>10</sup> Note interne du 19 mars 2004

<sup>11</sup> Le Temps, 22 août 2005

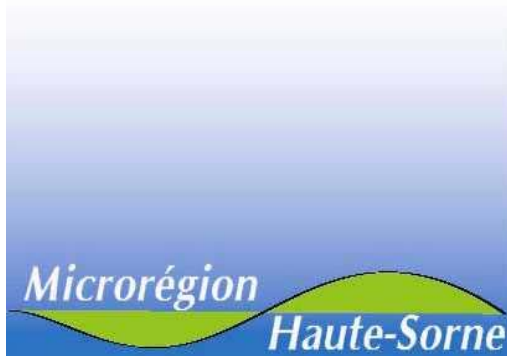
de procéder à un nouvel examen de la fiche 1.03 Planifications microrégionales et décider de son intégration au plan directeur cantonal.

### 3. Phase du projet-pilote

#### ▪ L'engagement politique fort des sept communes

Officiellement constitué le 4 juin 2003 par la signature d'une convention<sup>12</sup> à Glovelier, en présence du Ministre de l'Environnement et de l'Équipement, Monsieur Laurent Schaffter, la Microrégion de la Haute-Sorne s'est dotée de :

- un Comité permanent de sept membres,
- un budget,
- un règlement interne,
- un plan de travail sur cinq ans,
- un secrétariat à temps partiel.



Le Service de l'aménagement du territoire a participé à toutes les séances en tant que représentant du Canton, coordinateur entre les communes et l'administration cantonale et pour assurer le bon cheminement du projet-pilote.

#### ▪ Les activités du Comité

Le Comité s'est réuni à 21 reprises au cours des deux premières années de son existence. Il a mené à bien les

mandats qui lui ont été confiés par l'Assemblée plénière, en particulier la rédaction d'une charte et d'un plan d'action.

Par ailleurs, il a :

- mandaté un bureau privé pour élaborer, avec l'appui du Service de l'aménagement du territoire, la charte et le plan d'action,
- mis en place plusieurs groupes de travail impliquant aussi des personnes extérieures,
- rencontré différents porteurs de projet,
- échangé avec des employés de l'Etat, notamment dans le domaine des transports scolaires et de la santé,
- valorisé à l'extérieur l'image de la région (participation à des manifestations, dépliant, tout-ménage, communiqués de presse, site internet, etc.),
- organisé une séance d'information publique intercommunale, en date du 15 juin 2005 à Courfaivre, pour présenter le projet de charte,
- assuré une liaison régulière avec les exécutifs communaux,
- etc.

#### ▪ Les décisions de l'Assemblée plénière

L'Assemblée plénière, composée de tous les membres des exécutifs communaux, s'est réunie à trois reprises, en présence du Ministre de l'Environnement et de l'Équipement, Monsieur Laurent Schaffter, soit :

- le 4 juin 2003 à Glovelier, pour signer la convention constitutive de la Microrégion de la Haute-Sorne et désigner les membres de son Comité ;

<sup>12</sup> Pour une politique cantonale des microrégions, Service de l'aménagement du territoire, Delémont. Juin 2003, pages 41 à 46 et annexe

- le 22 septembre 2004 à Bassecourt, pour prendre connaissance de l'avancement des études et confier au Comité le mandat de mener les démarches utiles permettant de réaliser une zone d'activités intercommunale à Glovelier ;
- le 29 juin 2005 à Saulcy, pour adopter la charte et le plan d'action de la Microrégion<sup>13</sup> et pour constituer la SOMAVO (société des machines de voirie) par l'adoption des statuts.

#### 4. Résultats et perspectives

- **La collaboration intercommunale renforce une région**

En décidant de collaborer, les communes de la Haute-Sorne sont passées de l'esprit de revendication à une force de proposition. En soit, c'est un changement d'attitude important qui donne plus de crédibilité aux besoins de la région et à sa collaboration avec le Canton.

- **La charte : un engagement moral des communes, coordonné avec les intérêts du Canton**

Il faut bien considérer que la microrégion ne prend son existence matérielle qu'à travers sa charte. Document stratégique de moyen et long terme, la charte est en quelque sorte son pacte originel, son fil conducteur. Elle formalise les priorités de développement communes des différents acteurs, mais aussi les engagements qu'ils prennent entre eux.

La charte est un acte décisif pour l'avenir, dans le domaine de l'aménagement et du développement durable du territoire de la Haute-Sorne et dans le domaine politique.

C'est le fruit d'un travail collectif auquel les services et offices de l'Etat ont été associés, notamment au travers de l'examen préalable, conformément à l'article 70 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire. Ainsi, la compatibilité du document avec le plan directeur cantonal a été examinée et jugée.

- **Les exigences du plan directeur cantonal conditionnent le contenu de la charte**

Le plan directeur cantonal définit le développement souhaité du Canton. Par conséquent il détermine aussi le développement futur des communes en tant que corps constituant le territoire cantonal. Il veille à harmoniser les objectifs économiques, sociaux et environnementaux en fixant des « *Principes d'aménagement* » liant les autorités, communales et cantonales. Substantiellement, il vise à contribuer à l'amélioration des facteurs de localisation des entreprises, au renforcement de la cohésion sociale et territoriale, et à la maîtrise de l'évolution des paysages et des espaces ruraux.

- **L'adoption de la charte par les communes et le Canton**

La charte, quant à elle, représente l'engagement des communes, respectivement du Canton, autour d'un projet commun de développement à long terme. Son objectif est d'identifier un avenir souhaitable – conforme aux principes du plan directeur cantonal – et de mettre sur pied une stratégie opérationnelle.

Adoptée en Assemblée plénière, individuellement par le Conseil communal de chaque commune, elle est ratifiée par le Département de l'Environnement et de l'Équipement conformément aux articles 76 et suivants de l'ordonnance sur les constructions et l'aménagement du territoire.

L'adoption par le Canton de la charte, en tant que plan directeur régional, implique que ce document soit conforme

<sup>13</sup> Microrégion de la Haute-Sorne. Charte. Urbanplan, juin 2005

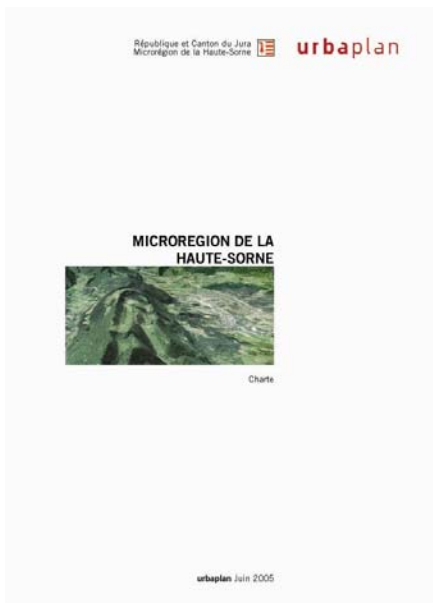
Microrégion de la Haute-Sorne. Plan d'action. Urbanplan, juin 2005

au plan directeur cantonal (opportunité), soit légal et d'intérêt public.

Le « Rapport d'examen préalable »<sup>14</sup> démontre qu'il n'existe pas d'obstacle à l'approbation par le Canton, moyennant quelques adaptations. Celles-ci ont été prises en compte dans la version définitive de la charte.

Il subsiste néanmoins un certain nombre de remarques complémentaires émanant des services et offices.

Ils feront l'objet de développements ultérieurs, ou seront prises en compte lors de la mise en œuvre des projets.



Le Département de l'Environnement et de l'Équipement a approuvé la charte microrégionale le 1<sup>er</sup> septembre 2005.

#### ▪ La mise en œuvre de la charte

La traduction en termes opérationnels de la mise en œuvre de la charte est maintenant l'affaire :

- du Comité, pour les projets à réaliser en fonction du plan d'action,
- et des communes, dans le cadre de leur aménagement local, pour orienter leur développement futur.

Le Service de l'aménagement du territoire veille, en tant qu'autorité de surveillance, à la conformité des futures décisions communales avec la charte, respectivement avec le plan directeur cantonal.

#### ▪ Une politique d'aménagement régional cohérente qui respecte l'autonomie communale

Cette nouvelle échelle de collaboration a permis d'aborder, au sein de la région, des questions d'aménagement du territoire en termes de complémentarité et de coordination. Elle a produit de la cohérence dans les politiques d'aménagement du territoire des sept communes. Les choix librement consentis ont été les garants de l'autonomie communale. La collaboration a aussi permis d'aborder des matières qui relèvent de l'organisation communale ou de projets intercommunaux non directement liés à l'aménagement du territoire.

#### ▪ Un positionnement face à l'avenir et un exemple

Cette coopération a permis de transcender l'esprit de clocher. Elle a démontré qu'avec une bonne dose d'optimisme, une volonté inébranlable, une pincée d'utopie et un engagement mutuel basé sur la confiance réciproque il a été possible de produire au moins trois choses :

1. Un début prometteur de réponse régionale à de grands enjeux pour notre société. L'avenir est fait d'incertitudes : incertitudes économiques, démographiques et sociales, incertitudes sur les ressources et l'environnement. Dans ce contexte, la charte de la microrégion esquisse des solutions et apporte, dans certains cas, des réponses à ces enjeux. Elle propose :

- d'aménager des conditions-cadres favorables au développement économique de la région ;

<sup>14</sup> Rapport d'examen préalable No 2.478. Département de l'Environnement et de l'Équipement. Delémont, 24 mai 2005

- de favoriser le développement de chaque territoire des sept communes (vallée, montagne) en valorisant leurs atouts spécifiques ;
- d'appliquer le principe d'une allocation efficiente des ressources en mettant en commun ce qui peut être partagé et développé.

2. Un engagement des communes et de leurs délégués à produire un sentiment d'appartenance à une région et de partager un destin commun qui peut, à l'avenir, évoluer vers des structures institutionnelles. Ainsi est née et se développe une conscience régionale.

3. Un exemple pour la constitution éventuelle d'autres microrégions dans le Canton

## 5. Conclusions

### ▪ Une démarche et un projet à valoriser

Ce projet, il conviendra maintenant de le cautionner, de le porter, et de le mettre en œuvre. Il faudra aussi le défendre, le compléter, le revisiter régulièrement et l'amender pour qu'il colle à la réalité du territoire et aux besoins de la région.

Accompagner et soutenir cet espace de partenariat c'est lui permettre de devenir un véritable catalyseur d'énergies et de solidarités nouvelles.

C'est là en priorité l'affaire de la Microrégion elle-même. Mais c'est aussi l'affaire du Canton qui peut puiser dans cette démarche des ressources et des initiatives en faveur de l'aménagement et du développement durable du Canton.

### ▪ Fusion ou collaboration, un faux débat

C'est aussi ici le moment de lever une ambiguïté récurrente.

Le modèle des microrégions relève d'une politique d'aménagement concerté du territoire, voulue par le législateur<sup>15</sup>. Même si les questions institutionnelles, telle que la fusion de communes, présentent un intérêt dans le cadre de la démarche microrégionale, ce n'est pas là sa tâche. Il existe d'autres voies et d'autres compétences à cet effet. On peut imaginer utiliser les dynamiques en place pour organiser, en parallèle, le débat sur ces questions. Encore faut-il trouver l'interlocuteur cantonal.

### ▪ La planification régionale est une démarche répandue et qui se développe

Permettre à des communes de réfléchir de concert à leur développement et de prendre des décisions conjointes en matière de planification et d'infrastructures relève de pratiques très largement répandues en Suisse. La plupart des cantons connaissent en effet le niveau régional de planification, à des échelles géographiques variables.

Avec les projets d'agglomération, la Confédération attribue désormais, elle aussi, un rôle moteur aux régions.

A ce stade déjà, le projet-pilote de la Haute-Sorne a démontré tout l'intérêt pour l'avenir du Canton d'offrir aux communes intéressées l'opportunité d'aborder leur aménagement du territoire de manière concertée plutôt que dispersée et concurrentielle.

### ▪ Microrégion et Projet d'agglomération de Delémont, deux démarches similaires

Cette démarche interpelle aussi et présentement les dix communes formant le Projet d'agglomération de Delémont. Bien que les « Principes d'aménagement » contenus dans la fiche 1.03.1 du plan directeur : Projet

<sup>15</sup> Arrêté du Parlement du 22 mai 2002 fixant les principes directeurs et les objectifs d'aménagement du territoire applicables à la révision du plan directeur cantonal, art. 3, chiffre 8

d'agglomération de Delémont, soient suffisant pour gérer cette « microrégion », une reconnaissance de l'objectif n° 8 de l'arrêté du Parlement<sup>16</sup> par le biais d'une inscription formelle au plan directeur est souhaitable.

▪ **Un intérêt croissant**

Au cours des dernières années, consacrées à monter les projets « Haute-Sorne » et « Agglomération de Delémont », nous avons pu mesurer auprès des communes et des maires l'intérêt que suscite cette démarche. Il en a été de même durant la période de présentation et de préparation de l'adoption par le Parlement du plan directeur cantonal.

▪ **Formaliser le principe dans le plan directeur cantonal**

A cet égard également, une inscription formelle de la fiche 1.03 au plan directeur se justifie. A contrario, le maintien de son retrait, décidé provisoirement par le Gouvernement en juin 2003, nécessiterait de préciser par quoi et comment les besoins de collaboration intercommunale en matière d'aménagement du territoire pourraient être satisfaits.

---

<sup>16</sup> ... qui consiste à « *favoriser le développement de collaborations intercommunales par l'établissement de planifications microrégionales pour un aménagement concerté et rationnel de la zone à bâtir et pour une implantation adaptée des équipements et des services à la population* »