Zeitschrift: Actes de la Société jurassienne d'émulation

Herausgeber: Société jurassienne d'émulation

Band: 97 (1994)

Artikel: Cantons - districts - communes : un découpage dépassé de l'espace public : le cas du canton du Jura

Autor: Rennwald, Jean-Claude

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-555105

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Canton - districts - communes: un découpage dépassé de l'espace public: le cas du canton du Jura

Par Jean-Claude Rennwald

«Cette explosion technique, incluant les télécommunications et la vidéoconférence, vieillit aussi la carte administrative, spécialement en France. Nos trente-six mille communes ont pris la succession des paroisses de l'Ancien Régime qui tenaient l'état civil; mais un tel éparpillement est-il encore adéquat au temps des annuaires électroniques? Nos quatre-vingt-quinze départements avaient été conçus pour qu'on puisse atteindre à cheval la préfecture dans la journée depuis n'importe quelle commune, mais leur nombre est-il encore justifié à l'heure de l'automobile?»

Odon Vallet, *L'Etat et le politique*.

«Les Alpes et le Jura ne constituent plus l'horizon indépassable de la Suisse.»

Jean-Philippe Leresche, Dominique Joye, Julian Hottinger, *Pouvoir local: entre Europe et commune*.

INTRODUCTION

Les deux citations placées en exergue de ce texte s'inscrivent dans une même réflexion générale. La mondialisation de l'économie, la construction européenne, les nouvelles technologies, le développement des médias, l'urbanisation, l'accroissement de la mobilité qui lui est associé et la crise des finances publiques ont entraîné – ou sont en train de le

faire – un redécoupage de l'espace public, ou du moins une redéfinition des tâches et des compétences des différentes collectivités publiques.

Mais en l'espèce, les évolutions sont souvent lentes, particulièrement en Suisse. C'est que toute réorganisation des niveaux territoriaux se heurte à de fortes résistances, liées à la tradition, à un certain type de culture politique, à des mythes, ainsi qu'à des enjeux de pouvoir. Même s'il empêche des réformes susceptibles de rendre le service public plus efficace et mieux adapté aux besoins de la population, le *statu quo* perpétue la reproduction des notables locaux, que l'on pourrait aussi appeler «entrepreneurs politiques locaux». En effet, ceux-ci tirent une part importante de leur pouvoir d'une parcellisation maximale de l'espace public, qui leur permet d'exercer un véritable contrôle social sur une commune, voire sur une petite région. Sans qu'elle relève fondamentalement d'une stratégie élaborée dans les moindres détails, cette situation masque souvent les vrais enjeux, et contribue à donner à de nombreux problèmes une dimension plus technique que politique. Dans le cas qui nous intéresse, ce phénomène est encore amplifié par le fait que les notables locaux jouent un rôle non négligeable sur la scène politique cantonale jurassienne. Parfois, les intérêts des notables locaux coïncident étroitement avec ceux d'autres corporations ou d'autres groupes sociaux.

C'est dans ce cadre théorique et global que nous souhaitons situer l'examen des compétences et des relations entre l'Etat, les districts et les communes dans le canton du Jura. Le plus jeune des cantons suisses, le Jura s'est donné la Constitution la plus moderne et la plus réformatrice (son application concrète mériterait une autre analyse) du pays. La Charte fondamentale du canton du Jura a ainsi introduit l'énumération de nombreux droits sociaux, le droit de vote des étrangers ou encore la création d'un Bureau de la condition féminine (BCF). En revanche, force est de constater qu'il n'a pas fait preuve de beaucoup d'audace en ce qui concerne le découpage et les attributions des différentes collectivités publiques, exception faite de la suppression des préfets. Ce que le ministre Pierre Boillat admet en ces termes: «La Constituante n'a manifesté aucune velléité de supprimer ou de restreindre en nombre ces collectivités. Elle s'est contentée d'édicter, au niveau constitutionnel, les dispositions propres à favoriser leur fusion et leur regroupement en syndicats pour l'accomplissement de tâches d'intérêt régional.»[1]

Cet état de fait est dommageable à plus d'un titre. Il freine la création ou le développement de certaines infrastructures socio-culturelles, accentue de ce fait la marginalisation du Jura et favorise un important gaspillage de ressources financières. Or, de très nombreux besoins sociaux et culturels ne sont pas encore satisfaits dans le Jura. Seule une refonte profonde de l'organisation politico-territoriale est susceptible de renverser cette tendance. Cela implique un débat aussi large que possible, débat qui ne doit pas être monopolisé par les notables locaux.

Au terme de cette introduction, nous tenons à remercier MM. Jean-Louis Sangsue, chef du Service des communes de la République et Canton du Jura, Pierre-Alain Gentil, maire de Delémont, et Roland Jecker, maire de Courrendlin, pour leurs suggestions et remarques critiques. Ajoutons que ce texte est une version légèrement remaniée d'une contribution que l'auteur a présentée le 11 novembre 1994 à Balsthal, lors du Congrès de l'Association suisse de science politique, dans le cadre d'un groupe de travail intitulé «Quels espaces politiques, quelles structures administratives: les 3000 communes suisses à l'aube de l'an 2000».

QUELQUES CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES

Les considérations avancées par Jean-Philippe Leresche dans «Les communes suisses face aux nouveaux espaces européens»[2] nous paraissent fournir un cadre théorique tout à fait pertinent en ce qui concerne les relations actuelles entre le «grand» (l'Europe ou l'Etat central) et le «petit» (la commune). Rappelons les principaux éléments de cette analyse:

• Découlant en bonne partie du phénomène d'urbanisation et de globalisation qui touche la plupart des autres pays européens, le processus de recomposition ou de redimensionnement des espaces géo-politiques, économiques et sociaux auquel nous assistons actuellement a également des retombées en Suisse. A un autre niveau, la construction européenne joue le rôle d'un pulvérisateur sur le système politique suisse en général.

• Ce rééquilibrage sur des grands espaces entraîne, à la fois, une relativisation de nos petits espaces mais aussi, à un autre niveau, leur renforcement. «Désormais, il est admis que l'intangibilité des structures et des politiques ne constitue pas une donnée de base de la Suisse.»[3] Et plus loin: «De manière générale, nous considérons que l'élargissement des espaces auquel nous assistons aujourd'hui, et qui renvoie à des espaces métropolitains, régionaux et européens, ne modifie pas l'importance des problèmes locaux. Si ces derniers changent de forme ou de contenu, il n'en reste pas moins de première importance. Le niveau local devrait sortir renforcé de ces mutations. La naissance de grands espaces favorise en effet la survivance des petits espaces par un effet d'enracinement et de contrepoids. Mais aussi parce que le local a un rôle considérable à jouer puisque c'est l'espace dans lequel les gens vivent, résident et travaillent.»[4].

• Cela n'est pas contradictoire avec le fait qu'«il n'y a rien de plus dangereux pour les autorités locales que de gérer et d'aménager leur

commune en fonction des besoins exclusifs de leur population sans se soucier de ce que fait le voisin. Le suréquipement, l'urbanisation disproportionnée et les problèmes financiers des collectivités locales découlent notamment de ce type d'attitudes.»[5]

• L'urbanisation n'a pas seulement changé les modes de vie, les comportements ou les valeurs. Elle a aussi modifié l'échelle de la décision: des problèmes qui ne concernaient autrefois qu'une ville s'étendent à une agglomération, voire à une région ou à un canton.

• Dans ce contexte, «la Suisse est l'un des seuls pays d'Europe occidentale qui, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, n'a pas modifié son architecture institutionnelle territoriale, si l'on excepte la création du canton du Jura et ses conséquences. Peu de fusions de communes, pas de création d'un niveau institutionnel régional comme dans l'ensemble des pays voisins, pas de fusions de cantons.»[6] Dans d'autres pays européens, on a en revanche assisté, dans la foulée de l'urbanisation, à la naissance de nouvelles institutions politiques chargées de réguler des mécanismes sociaux complexes: syndicats intercommunaux, communautés urbaines, aires métropolitaines, conseils d'arrondissement ou régions, etc. En Suisse, c'est à une échelle bien plus modeste qu'une certaine coopération s'est mise en place.

• Au niveau local, l'autonomie communale constitue un des principaux freins à une évolution institutionnelle. Or, «pour indispensable qu'elle soit, elle ne doit pas pour autant se crisper sur des compétences ou des prérogatives qui ressemblent parfois à une coquille vide. Que l'on nous comprenne bien: nous ne disons pas que l'autonomie communale doit disparaître. Au contraire, nous pensons qu'elle doit se renforcer mais sur des enjeux et des compétences qui sont de son niveau. La commune reste l'entité politique de base mais il est tout aussi évident que l'autonomie communale peut constituer un blocage pour des décisions importantes qui, en réalité, relèvent de l'intercommunal ou du régional mais aussi du quartier. Dans certains domaines, les communes se révèlent en effet trop grandes et dans d'autres trop petites.»[7]

Dans un autre texte, «Les transformations du pouvoir local en Suisse»[8], Dominique Joye et Jean-Philippe Leresche ont bien montré que l'évolution des rapports entre les communes, les cantons et la Confédération se heurtaient à de *fortes résistances*, qu'ils répertorient comme suit:

• En Suisse, de façon générale, «l'autonomie communale, dans sa version autoproclamée, reste un puissant frein à une réflexion sur l'intercommunal dans la mesure où elle est encore souvent utilisée par les autorités locales comme un prétexte pour ne pas coopérer ou collaborer avec les communes voisines»[9].

• A partir d'une enquête menée auprès des syndics vaudois, des maires et des présidents de commune du Chablais valaisan, ils constatent

que la grande majorité des maires ont de fortes attaches locales, affirment clairement leur indépendance par rapport à leur parti. De la même façon, «c'est sa réputation voire, dans une moindre mesure, son activité professionnelle que l'élu privilégie dans les campagnes électorales ainsi que les contacts personnels et les sociétés locales pour s'informer. Ce faisant, ce sont d'abord des caractéristiques locales qui sont mises en avant, tandis que les orientations globales ne sont guère évoquées. Dans ce sens, on est plutôt confronté au profil «patrimonial» du dignitaire «bien doté en attaches locales», comme le décrit Abélès que de l'élu plus «professionnel» qui «fonde sa légitimité sur des compétences techniques». «A gauche comme à droite, remarque en effet Marc Abélès, on ne saurait en aucun cas faire fi de ce contexte: comment songer à exister politiquement sans s'inscrire dans le jeu relationnel local.»[10]

• Malgré ce qui précède, la commune reste l'entité politique de base, «mais il est tout aussi évident que l'autonomie communale peut constituer un blocage pour des décisions importantes qui, en réalité, relèvent, à un niveau de l'échelle spatiale, de l'intercommunal ou du régional mais aussi, à un autre, du quartier et de ses habitants»[11].

Nous adhérons dans leur quasi intégralité aux deux démonstrations qui précèdent, d'autant plus que leur vérification empirique ne paraît guère poser de problèmes dans le cas jurassien. S'agissant du «pouvoir communal» dans le canton du Jura, nous voudrions émettre les considérations suivantes:

• L'élu local est très réticent à l'égard de la mise en place de structures intercommunales et régionales parce que celles-ci sont susceptibles d'atténuer son «pouvoir», même si celui-ci est de nature essentiellement symbolique.

• Cette tendance est plus développée dans les communes excentrées et dominées par les partis bourgeois – Parti démocrate-chrétien (PDC) et Parti libéral-radical (PLR) – que dans les communes-centres, celles qui leur sont proches et dans lesquelles les forces de gauche constituent le pivot de la politique locale.

• Plus la formation scolaire et professionnelle des élus est faible, plus cette tendance s'accentue.

• Parfois, le développement de structures intercommunales ou régionales est aussi freiné par l'Etat, le canton du Jura en l'occurrence. Ceux qui détiennent les principaux leviers de commande au sein de l'appareil politique cantonal craignent aussi une perte de leur pouvoir symbolique avec l'émergence de structures intermédiaires. Ce phénomène est encore amplifié par le fait qu'un nombre important d'élus cantonaux (ministres et députés) ont d'abord mené – ou mènent en parallèle – une carrière politique locale. Leur culture politique ne les prédispose donc pas à se battre pour un redécoupage de l'espace public.

LES COMMUNES ET LES DISTRICTS DANS LE CANTON DU JURA : UN APERÇU DE LEURS COMPÉTENCES

Deux articles (108 et 109) de la Constitution jurassienne[12] sont consacrés aux districts, et onze autres (110 à 120) aux communes.

Le canton du Jura compte *trois districts* (Delémont, Franches-Montagnes, Porrentruy), lesquels sont des circonscriptions administratives et judiciaires. Concrètement, c'est à l'échelon du district que sont organisés la perception des impôts (recette de district), le registre foncier, le registre du commerce, les offices de poursuites et faillites ainsi que les tribunaux de première instance. La Constitution jurassienne précise que la loi «peut» prévoir l'élection d'un préfet, mais l'Assemblée constituante avait finalement renoncé à cette institution, que les Jurassiens avaient connue sous le régime bernois. La majorité des tâches du préfet en tant qu'autorité de justice administrative a été dévolue au juge administratif de district[13]. C'est enfin dans le cadre des districts que sont élus les soixante députés au Parlement jurassien (29 pour le district de Delémont, 21 pour celui de Porrentruy et 10 pour les Franches-Montagnes).

Cette énumération montre que les districts ont essentiellement une fonction pratique dans l'organisation administrative et judiciaire du canton. Il paraît donc excessif de parler des «compétences» ou du «pouvoir» des districts. Pour des raisons historiques et géographiques, les districts jouent en revanche un rôle non négligeable dans la formation de la mentalité collective. Comme beaucoup d'autres Helvètes, les habitants du nouveau canton se sentent d'abord Jurassiens avant de se dire Suisse. Mais à l'intérieur de leur canton, ils sont d'abord Vadais (habitants du district de Delémont), Francs-Montagnards ou Ajoulots. C'est pourquoi il nous a paru nécessaire d'intégrer les districts à notre réflexion.

La Constitution jurassienne est beaucoup plus précise et détaillée en ce qui concerne l'organisation et les compétences des *82 communes* du canton. On retiendra les principes suivants, qui sont décrits de façon plus détaillée dans la loi sur les communes[14]:

- Les communes et les syndicats de communes (qui peuvent comprendre des communes extérieures au canton) sont des collectivités de droit public.
- Les communes sont placées sous la surveillance du gouvernement, qui surveille en particulier leur gestion financière et l'exécution des tâches qui leur sont déférées par la Confédération et le canton.
- L'Etat facilite les fusions de communes, mais cette disposition n'a jamais été utilisée.

• Le corps électoral exprime sa volonté en assemblée communale ou par voie de scrutin. L'assemblée communale peut être remplacée par un conseil général (législatif élu), mais seules les trois plus grandes communes du canton (Delémont, Porrentruy et Bassecourt) connaissent cette institution. Sur ce point, le canton du Jura est plus proche de la Suisse alémanique que des cantons «exclusivement» francophones de Neuchâtel, Vaud et Genève.

• Enfin, outre les communes municipales, le canton du Jura connaît des communes mixtes (majorité des cas), des communes bourgeoises et des sections de commune, dont la loi règle le statut. La classification du degré d'autonomie communale selon les cantons est une opération délicate, comme le soulignent Jean Meylan, Martial Gottraux et Philippe Dahinden: «On entend souvent dire que les communes de tel canton sont plus autonomes que les communes de tel autre canton. Plusieurs auteurs ont tenté d'établir une classification des cantons selon le degré d'autonomie communale que le droit cantonal autorise. Cette entreprise paraît hasardeuse, car il serait inexact d'effectuer une simple addition des activités communales autonomes dans chaque canton, du fait de l'importance inégale des différentes tâches. Par ailleurs, il semble très difficile de trouver un critère qui permette de hiérarchiser ces tâches selon leur importance: faut-il se fonder sur l'utilité sociale de la tâche, ou encore sur les dépenses qu'elle entraîne?»[15]. Malgré cela, il est généralement admis que les communes jurassiennes jouissent d'une autonomie assez forte par rapport à celle de bien d'autres cantons. Cela tient notamment au fait qu'en l'espèce, le canton du Jura s'est largement inspiré de la législation bernoise. Mais ce jugement doit lui aussi être relativisé, car dès l'instant où le problème est posé en termes financiers, la prudence et le réalisme sont de mise. La plupart des maires sont en effet d'avis que la marge de manœuvre réelle de leur commune porte sur une fourchette de 5 à 10% des décisions prises sur le plan budgétaire.

Cette marge de manœuvre restreinte est encore amplifiée par le rapport entre le nombre de communes (82) et la population du canton (69 000 habitants). Conséquence, dix-huit communes seulement ont plus de 1000 habitants. A l'inverse, vingt-et-une d'entre elles ont moins de 200 habitants. En 1980, le nombre moyen d'habitants par commune était de 793 dans le canton du Jura, alors que la moyenne suisse s'élevait à 2102 habitants. Seuls Fribourg (696) et les Grisons (766) avaient une moyenne encore moins élevée. A l'inverse, le nombre moyen d'habitants par commune était de 7756 à Genève, 6903 à Zoug et 6566 à Zurich[16]. Et ces chiffres sont encore nettement inférieurs à la population communale moyenne dans d'autres pays européens: 16 200 en Belgique, 17 400 aux Pays-Bas, 18 600 au Danemark, 29 800 en Suède, ou 123 000 en Grande Bretagne[17].

La situation qui prévaut dans le Jura n'est bien sûr pas sans incidence sur les finances publiques et le développement des infrastructures. En effet, le tableau 1 montre qu'il y a une très forte dissémination de la population sur le territoire cantonal, et que le nombre d'habitants par commune est près de trois fois inférieur à la moyenne nationale. Cette situation, on s'en doute, influence considérablement les charges des collectivités publiques.

	Jura	Suisse	JU/CH
Superficie (km^2)	837	41 293	2.0
Population (1.1.1986)	66 645	6 484 834	1.0
Nombre de communes	82	3 029	2.7
Revenu cantonal (1986, mios frs.)	1 610	216 130	0.75
Densité (habitant/km^2)	77	157	50.0
Habitants par commune	788	2 141	37.0

Tableau 1: Communes suisses et jurassiennes, quelques points de repères.
Source: Département cantonal de l'Economie publique. L'économie du canton du Jura: ses composantes, ses spécificités, 1987.

LE DÉCOUPAGE ACTUEL ENTRE CANTON, DISTRICTS ET COMMUNES FAVORISE LE GASPILLAGE ET CONSTITUE UNE ENTRAVE À LA MODERNITÉ. QUELQUES EXEMPLES

Comme dans la plupart des cantons, la collaboration intercommunale existe depuis de longues années dans le Jura. On y recense notamment une trentaine de syndicats de communes, qui portent essentiellement sur les six groupes de tâches suivantes: école, santé (hôpitaux régionaux), alimentation en eau, épuration des eaux, élimination des ordures, arrondissements de sépulture.

Cependant, le nombre relativement impressionnant de syndicats de communes – une trentaine pour moins de 70 000 habitants – est un peu l'arbre qui cache la forêt. Certes, dans plusieurs domaines (épuration des eaux, déchets), la collaboration intercommunale a plus ou moins porté ses fruits, alors que dans d'autres, elle n'existe que sur le papier. A cela s'ajoute, dans certains cas, la lourdeur de fonctionnement des syndicats de communes, qui empêche une gestion dynamique de domaines complexes. Dans d'autres secteurs, elle aboutit souvent à des blocages, voire à des aberrations (hôpitaux par exemple), d'autant plus que la «parcellisation du pouvoir» se cumule souvent avec un manque de compétences.

Quelques exemples vont nous permettre d'illustrer notre propos:

• Durant des décennies, les *hôpitaux* de Delémont, Porrentruy et Saignelégier ont été organisés sur le modèle des syndicats de communes. Du point de vue de la gestion, ce système a souvent été à l'origine d'importantes lacunes. En 1992, par exemple, un Rapport d'enquête du Contrôle cantonal des finances (CFI) a mis en évidence la gestion douteuse de celui qui était jusqu'alors directeur de l'Hôpital régional de Delémont (HRD). La plupart des reproches adressés au directeur ont été repris dans un autre document, publié par la Commission de gestion de l'HRD [18]. Celui-ci soulignait que le directeur avait manqué à ses devoirs et à ses obligations, et qu'il avait aussi un certain goût pour les petits profits personnels. Le CFI a ainsi contesté 1,44 millions de dépenses hospitalières, découlant «de nombreuses lacunes administratives parfois effarantes, ou de l'absence quasi totale de contrôle des agissements directoriaux» [19]. A titre d'exemple, on peut citer des avantages salariaux concédés aux médecins, des frais de téléphone de médecins payés par l'hôpital, des achats d'appareils non-autorisés, la vente d'aliments au personnel, ou encore des achats inconsidérés... de vins. A beaucoup d'égards, les médecins et les cadres de l'hôpital ont fortement profité de ce laxisme, ce que la Commission de gestion exprime dans un style plus feutré: «Dans l'accomplissement de leur fonction, les cadres de l'HRD et du Home (réd: lié à l'hôpital) se sont toujours sentis seuls. Une absence quasi totale de direction était ressentie.» [20]. De l'avis de la Commission de gestion, «la gestion légère de l'hôpital durant les années 1989 à 1991 aura eu plusieurs causes: la non-application à la lettre de nombreuses directives par la direction; l'inobservation du règlement de l'HRD par le Bureau de direction, qui dirigeait virtuellement l'hôpital; le fait que l'administration était centralisée sur une seule personne sans délégation de compétences; une mauvaise circulation de l'information, après les décisions du Bureau et du Conseil de direction; le report de l'engagement d'un responsable administratif qui aurait été le bras droit du directeur et que ce dernier avait demandé à plusieurs reprises» [21].

• Très problématique du point de vue de la direction d'un hôpital, le système actuel l'est aussi s'agissant des *relations entre hôpitaux*

jurassiens. Comme dans d'autres domaines, il y a toujours eu une rivalité importante entre le corps médical des hôpitaux de Delémont et de Porrentruy. Voici peu, elle a failli déboucher sur une «guerre des scanners». Pour pouvoir subir un examen au scanner, les patients jurassiens devaient, jusque dans un passé récent, se rendre à Bâle ou à Berne. Chacun des deux hôpitaux souhaitant disposer de son scanner, le gouvernement a proposé au parlement d'en acquérir deux, pour le prix de 12,4 millions (dont 8,7 à la charge du canton). En avril 1993, le Parlement jurassien a finalement ramené le crédit prévu à 10 millions. Il sera ainsi possible de renouveler les équipements actuels et d'acheter un seul scanner (pour Delémont). Deux ans d'activité permettront de faire une évaluation des besoins. Après quoi, si cela se fait sentir, un second engin (pour Porrentruy) sera acheté. Dans son message[22], le gouvernement jurassien justifiait sa position en affirmant notamment que ces équipements réduiraient la durée des séjours hospitaliers grâce à un diagnostic rapide, et que l'achat groupé se traduirait par un rabais de 25%. Mais ce point de vue a été vivement critiqué. Dans une lettre ouverte publiée en décembre 1992, Philippe Wacker, médecin à Bure, en Ajoie, écrivait que l'acquisition de deux scanners pour 65 000 habitants était un «luxe exagéré» face aux actuelles difficultés budgétaires, d'autant plus qu'avec la Transjurane, Delémont sera à quinze minutes de Porrentruy. Il précisait aussi qu'en Suisse et dans les pays occidentaux, la moyenne se situe à un scanner pour 100 000 habitants. A son avis, «il ne faut pas tomber dans l'excès genevois, où l'on dénombre un scanner pour 30 000 personnes»[23]. D'autres représentants du corps médical pensent même que l'on pourrait se contenter d'un scanner pour 150 000 à 200 000 habitants.

Les choses viennent cependant d'évoluer de manière positive dans le domaine des hôpitaux. Le 26 novembre 1993, par 83% des voix, les citoyens jurassiens ont en effet adopté une réforme de la Constitution cantonale qui a entraîné le regroupement des trois hôpitaux du canton en une seule et même entreprise autonome de droit public. Après avoir passé le cap du Parlement en juillet 1994, la loi d'application est entrée en vigueur le 1er janvier 1995. Cette réforme vise avant tout à gérer les hôpitaux jurassiens de manière plus économe et rationnelle; elle a entraîné la dissolution des syndicats de communes hospitaliers.

• Les rivalités entre communes, la «concurrence» entre districts et l'esprit de clocher sont également patents dans le domaine des *équipements culturels*. En raison de l'absence de concertation, plusieurs dizaines de communes jurassiennes possèdent leur propre halle de fête. Beaucoup ont vu le jour ou ont été rénovées depuis l'entrée en souveraineté du canton du Jura, mais celui-ci ne dispose toujours pas d'une salle de spectacle digne de ce nom, et la situation ne risque pas de s'améliorer avant longtemps. Le 14 octobre 1994, la Fondation Delémont-Capitale a en effet annoncé qu'elle avait demandé au Gouvernement jurassien,

autorité de surveillance, de prononcer sa dissolution[24]. Créée par le canton et la ville de Delémont, cette fondation avait pour objectif de racheter le Château de Delémont pour y installer l'administration cantonale et de construire un Théâtre du Jura. Estimé à plusieurs dizaines de millions, le coût de l'opération est en bonne partie à l'origine de cet échec. Mais celui-ci aurait peut-être pu être évité si d'emblée, on avait étendu le débat à l'ensemble des communes, voire à tout ou partie du Jura méridional, au lieu de le limiter à une relation canton du Jura - Ville de Delémont.

• Enfin, l'existence de trois districts et de quatre-vingt deux communes n'est guère propice à une politique de *développement économique* performante et efficace, dont le canton du Jura a pourtant un urgent besoin. En effet, à côté des efforts de promotion menés par les industriels, la Chambre de commerce et l'Etat, chaque district possède sa propre association de développement économique. Quant aux *zones industrielles et artisanales*, il en existe dans plus de trente communes, mais leur implantation s'est faite pratiquement sans aucune concertation. Pour une population de moins de 70 000 habitants, cette parcellisation de l'action économique frise le ridicule, et parmi d'autres éléments, elle permet de comprendre pourquoi, en l'espèce, Neuchâtel mène une politique beaucoup plus offensive. Entre 1979 et 1993, Neuchâtel a par exemple créé 7286 emplois grâce à l'arrêté Bonny, et le Jura 1214 seulement[25]. Cette dispersion de l'effort est d'autant plus regrettable qu'il y a un fort degré d'intégration socio-économique entre les différentes communes. Pour s'en tenir aux sept localités (Delémont, Courrendlin, Courroux, Courtételle, Develier, Rossemaison, Soyhières) de la région delémontaine, on constate que «près de la moitié des personnes actives domiciliées dans les communes voisines travaillent à l'extérieur de celles-ci, pour la plupart à Delémont»[26]. C'est dire qu'une coordination, voire une planification intercommunale est absolument indispensable. A ce propos, une prise de conscience est en train d'émerger, comme en témoignent ces propos de Pierre-Alain Gentil, maire de la capitale jurassienne: «Tout le monde prend conscience que le chacun pour soi, c'est terminé. Il est indispensable de renforcer la coopération entre communes, dans les domaines des infrastructures, du développement économique et du traitement du chômage. Pour profiter de la Transjurane, il est capital de créer une zone industrielle intercommunale.»[27].

LE POIDS DES NOTABLES LOCAUX: UN OBSTACLE À L'ÉMERGENCE D'UNE CONSCIENCE SUPRACOMMUNALE ET RÉGIONALE

On pourrait encore trouver de nombreux exemples semblables à ceux qui précèdent. Au-delà des données propres à chaque cas particulier, il nous paraît que dans une région semi-urbaine comme le Jura, la fragmentation des décisions, le manque de coordination entre les communes, entre les communes et d'autres collectivités, la difficulté à mettre en place une véritable coopération intercommunale et régionale tiennent en bonne partie au poids des notables locaux et régionaux dans les processus de décision et la vie politique en générale.

Dans le cadre d'une étude sur les collectivités rurales européennes[28], Pierre Rossel et Michel Bassand l'ont bien mis en évidence s'agissant des Franches-Montagnes, une micro-région industrielle de 9600 habitants répartis dans 19 communes: «Dans un territoire relativement centré sur lui-même comme celui des Franches-Montagnes, un des aspects les plus remarquables pris par le pouvoir réside dans la sédimentation historique de ressources économiques, de savoir-faire et d'influence, entre les mains d'un certain nombre de familles. Nos observations montrent qu'un nombre limité de noms, notamment Aubry, Paratte, Theurillat, Fleury, Christe Queloz, Brahier, Paupe, Beuret, Boillat, etc., occupent souvent le devant de la scène.»[29]. Les mêmes auteurs constatent aussi qu'aux Franches-Montagnes comme ailleurs, certaines personnes occupent une position centrale: «Ainsi, un notable de Saignelégier (réd: il s'agit de Pierre Paupe, qui est notamment maire de Saignelégier et directeur de l'Assurance immobilière), vers qui semblent converger ou transiter de nombreuses ramifications, joue indéniablement un rôle prédominant dans la plupart des institutions importantes de la région (le journal local, autrefois le Marché-Concours, l'Assurance immobilière, la Société des officiers, le Parti démocrate-chrétien, pour ne citer que quelques-unes de ses insertions). Il fonctionne un peu comme un carrefour ou une banque d'influence et d'information; son déploiement s'étend d'ailleurs bien au-delà des limites locales et régionales (...) Les partis politiques et les associations de la région englobent des individus qui multiplient les casquettes, condensant de fait pouvoir, renseignements stratégiques, groupe d'analyse et d'intérêt.»[30]. Rossel et Bassand précisent encore que dans l'opposition politique, on retrouve des schémas si-

milaires, et surtout que «dans les Franches-Montagnes comme ailleurs, la transparence n'est pas le point fort des notables»[31].

Dans notre thèse consacrée au système politique du canton du Jura[32], nous avons systématisé cette réflexion, pour parvenir à cette conclusion: «Elitaire et clanique, telles sont par conséquent les deux caractéristiques principales de la société jurassienne.»[33]. Cette affirmation repose en particulier sur le constat que parmi les 612 individus qui ont joué un rôle important ou relativement important dans le Jura entre 1970 et 1991, plus de cent personnes (soit un membre sur six du cercle dirigeant jurassien) entretiennent des liens à la fois politiques et familiaux. Cela nous a conduit à évoquer «l'existence de certaines formes de transmission clanique du pouvoir dans le Jura»[34]. Ce phénomène prend encore plus d'ampleur lorsque l'on sait qu'à l'intérieur de plusieurs familles, il existe une assez forte tradition dans la détention d'un mandat politique. En effet, plus de 15% des pères des membres du cercle dirigeant à propos desquels nous possédons une information sur le sujet ont assumé une fonction politique, notamment celle de conseiller municipal, de maire ou de député au Grand Conseil bernois. La proportion est encore plus forte en ce qui concerne les personnes les plus influentes du système politique jurassien (la super-élite) entre 1979 et 1991, puisque 27,1% de leurs pères ont exercé une fonction politique. Dans ce système politico-familial, le local joue assurément un rôle important, puisque sur 69 pères ayant exercé une fonction politique, 43 étaient des conseillers municipaux et 7 des maires.

Dans cette optique, une autre observation nous paraît plus essentielle encore. Depuis son entrée en souveraineté, le canton du Jura connaît un système d'incompatibilités assez stricte, en particulier entre les fonctions de député cantonal et de parlementaire fédéral, et entre celles de ministre et de député aux Chambres fédérales. Malgré cela, il y a une très forte imbrication entre les fonctions politiques locales, cantonales et fédérales, qui peut prendre la forme d'un «cumul de fait» (plusieurs mandats en même temps) ou d'un «cumul dans le temps». Le tableau 2 permet en particulier de constater qu'à chacune des trois périodes recensées dans notre étude, environ un tiers des personnes occupant un poste dans un parlement cantonal (Grand Conseil bernois, Assemblée constituante jurassienne, Parlement jurassien) exerçaient aussi une fonction dans un exécutif local, comme maire ou comme conseiller communal.

A partir de ces diverses données empiriques, il nous paraît possible de tirer les enseignements suivants dans l'optique de la présente recherche:

• Reposant notamment sur un tissu de relations familiales, le «clanisme» est avant tout enraciné dans le local, surtout dans une région semi-urbaine comme le Jura.

Période/ Autre fonction	1970-75 Député GCB	1976-78 Député A.C.	1979-91 Député JU
Exécutif communal	34.6	32.7	31.9
Autre poste cantonal	–	23.1	–
Parlement fédéral	7.7	5.8	–
n	(26)	(52)	(210)

Tableau 2: Cumul d'un mandat de député avec d'autres fonctions politiques.
Source: Jean-Claude Rennwald, La transformation de la structure du pouvoir dans le canton du Jura, Courrendlin, CJE, 1994, p. 489.

• Beaucoup de notables jurassiens sont aussi bien présents (de fait ou dans le temps) sur les scènes politiques cantonale et communale. Cette double casquette n'est pas de nature à mobiliser ces gens en faveur de la création de structures intercommunales, supracommunales ou régionales.

• L'importance des liens entre le local et le cantonal montre que la commune constitue souvent le point de départ d'une «carrière», la véritable base arrière du notable.

• A cela s'ajoute le fait que dans de très nombreux organismes communaux (commissions municipales par exemple) ou intercommunaux (syndicat de communes propriétaires d'un hôpital régional par exemple), les partis et les municipalités nomment, dans la grande majorité des cas, des gens qui n'ont pas accédé à une fonction élective, et qui se voient ainsi «récompensés». Cela ne signifie bien sûr pas que ces gens ne font rien ou qu'ils sont inefficaces, mais «l'entrepreneur politique local» a tout intérêt à soigner cette «clientèle», qui risquerait de lui échapper en bonne partie dans le cadre de structures supracommunales et régionales plus étoffées.

Dans la perspective d'une réorganisation de l'espace public jurassien, en particulier des relations entre le canton, le district et les communes, ces différentes constatations n'incitent guère à l'optimisme. Et pourtant, une redéfinition du rôle des diverses collectivités publiques s'imposent, pour des motifs qui relèvent à la fois des finances publiques, de l'efficacité et de l'ampleur des problèmes à résoudre. A défaut de proposer des modèles (terme trop ambitieux dans le cadre de la présente étude), il importe donc de tracer quelques pistes, tout en étant conscient du fait que les idées qui suivent se heurteront à de fortes résistances.

TROIS RÉFORMES S'IMPOSENT DANS LE JURA: CRÉER DES AGGLOMÉRATIONS ET DES GROUPEMENTS DE COMMUNES, SUPPRIMER LES DISTRICTS

Jean Meylan[35] relève qu'en dehors des relations directes et personnelles, la collaboration entre communes s'établit par deux instruments de droit public: l'entente (convention intercommunale) et l'association de communes.

L'**entente intercommunale** définit les modalités de coopération pour un – parfois plusieurs – objet (s) déterminé (s), mais en principe sans «pouvoir» supracommunal; pour pouvoir entrer en vigueur, les décisions prises par les organes communs doivent être ratifiées par les autorités de chaque partie contractante. Les principaux domaines d'application – prévus par les législations cantonales sont l'instruction, la sauvegarde de l'environnement et l'aménagement du territoire.

L'**association de communes** est une corporation publique, généralement dotée de la personnalité juridique, qui a pour but l'accomplissement en commun d'une ou plusieurs tâches d'intérêt public, mais sans possibilité de compétence générale. Toujours selon Jean Meylan, la collaboration intercommunale a pris une extension considérable dès les années 1960, et autour de 1975, la moitié des communes suisses était liée par des accords pour l'élimination des ordures, l'aménagement du territoire, l'approvisionnement en eau ou l'épuration des eaux, et un tiers pour l'enseignement.

Cette évolution est assurément positive. En raison des transformations structurelles brièvement évoquées au chapitre 1er (urbanisation, construction européenne, etc.) et à la lumière des exemples donnés au chapitre 3, il nous semble cependant que si ces formules méritent encore d'être développées, on ne saurait s'en contenter.

Avant d'en venir à des propositions s'appliquant plus particulièrement au cas jurassien, il nous paraît utile d'évoquer brièvement les principales idées qui ont émergé ces dernières années, et que nous avons abordées pour une bonne part dans deux autres articles[36]. Voici les propositions qui nous semblent les plus importantes:

• Syndique de Lausanne, Yvette Jaggi fait partie de ceux qui estiment que les villes doivent devenir des interlocuteurs directs de la Confédération, sans passer par les cantons. Plusieurs moyens sont susceptibles de structurer l'action de ce «lobby urbain»: apporter des retouches au Conseil des Etats; remplacer la Chambre des cantons par un Conseil des

villes; créer une antenne urbaine à Berne, une sorte de Secrétariat d'Etat à la Ville.

• Dans le même esprit, l'Union des villes suisses a adressé au Conseil fédéral, en date du 2 septembre 1994, une requête «pour une revalorisation des agglomérations urbaines. L'Union des villes demande en particulier au gouvernement central «d'orienter davantage la politique de la Confédération sur les besoins des agglomérations urbaines, et propose un nouvel article constitutionnel[37].

• Directeur de l'Office fédéral de la statistique, Carlo Malaguerra a émis des considérations qui vont dans le même sens à propos de l'extension des grandes agglomérations, lesquelles débordent des limites communales, cantonales et même nationales: «Ce sont des espaces urbains qui ont leur bassin d'emploi, leur population, leur logique de fonctionnement, leurs besoins propres en matière de culture, de transports, de sécurité, de santé publique, etc. Or, ces espaces ne sont pas gérés. Il existe bien des accords intercommunaux ou intercantonaux pour l'épuration des eaux ou pour un réseau de transports publics, mais ce sont des accords fonctionnels et sectoriels. Il n'y a aucune institution qui prenne en charge la politique globale des agglomérations. Et cela se traduit par des incohérences, des retards extrêmement dommageables. Je pense qu'il faudrait créer une institution propre aux agglomérations, et lui confier des compétences propres (...) Ce sera peut-être le rôle de la révision totale de la Constitution fédérale que de revitaliser notre fédéralisme en reconnaissant l'existence et la personnalité d'ensembles urbains qui se sont développés indépendamment des frontières historiques des communes, des cantons et même de la Confédération.» [38].

• Autre idée, celle qui consiste à créer un pouvoir politique régional, une structure intermédiaire entre le canton et les communes. Fribourg est l'un des cantons les plus avancés en l'espèce, puisqu'un projet de loi sur l'agglomération a fait l'objet d'une procédure de consultation. Ce projet faisait suite à une motion du député socialiste John Clerc, qui a chargé le gouvernement cantonal de faire des propositions sur la création de véritables régions – comme le grand Fribourg – disposant chacune de leur assemblée et de leur exécutif, mais aussi de ressources financières propres. A l'exception de la ville de Fribourg, la plupart des communes ont toutefois exprimé d'importantes critiques à l'égard de ce projet, qui est actuellement «gelé».

• Dans le même esprit, Bernard Soguel, député socialiste au Grand Conseil neuchâtelois, a lancé l'idée d'instituer une sorte de «pouvoir régional», en l'étayant comme suit: «Les institutions neuchâteloises ont plus de 100 ans, mais grosso modo, ce sont les mêmes communes, les mêmes fondations, les mêmes associations que celles qui existaient lors de l'entrée en vigueur de la Constitution neuchâteloise, qui gèrent des activités communales mais aujourd'hui régionales ou cantonales.» [39].

A titre d'exemple, il citait la santé, les transports publics urbains, les collèges, l'équipement culturel, les zones industrielles, le traitement des déchets ou l'approvisionnement en eau. «Il existe bien des associations et des syndicats intercommunaux, ajoutait Bernard Soguel, mais ils doivent toujours en référer aux exécutifs ou aux communes qui les composent, ce qui alourdit considérablement les décisions. Souvent, ces institutions ont un caractère bidon.»[40]. Il demandait par conséquent au Conseil d'Etat d'entreprendre une étude visant à répondre à un certain nombre de questions, en particulier à celle-ci: en supposant que le problème soit davantage institutionnel que technique et financier, est-il opportun d'adapter les institutions et le pouvoir de décision à l'évolution technologique et sociologique de la société, en s'inspirant par exemple du pouvoir décisionnel attribué à certaines régions LIM de Suisse alémanique, ou aux régions urbaines fribourgeoises? En date du 23 mars 1994, le Grand Conseil neuchâtelois a accepté la motion de Bernard Soguel par 93 voix contre 13[41] mais davantage dans le sens d'une étude que d'une réalisation de cette idée de pouvoir régional.

• A Neuchâtel toujours, une commission spéciale a travaillé durant deux ans pour tenter de délimiter avec précision les compétences et les charges de l'Etat et des communes dans plusieurs domaines, avant d'aboutir à deux propositions d'innovation[42]. La première c'est d'aborder le problème non plus sous l'angle uniquement d'une péréquation intercommunale, mais d'y intégrer la révision partielle de la répartition des tâches (et des moyens financiers) entre le canton et les communes. Deuxième innovation, l'introduction de deux nouvelles notions: celle d'agglomération pour mieux soutenir la ville de Neuchâtel placée au centre de communes suburbaines qui coûtent au chef-lieu plus qu'elles ne lui rapportent; celle de zone de montagne, afin que La Chaux-de-Fonds, qui n'est pas au centre d'une agglomération, puisse aussi être soutenue. En procédure de consultation, ces propositions n'ont cependant pas déclenché l'enthousiasme des milieux intéressés, à tel point qu'un quotidien neuchâtelois a pu affirmer que le projet de désenchevêtrement des tâches de l'Etat et des communes neuchâteloises et de nouvelle péréquation financière intercommunale était «pratiquement mort-né»[43].

• Enfin, en octobre 1994, le gouvernement bernois a adopté une révision de la loi sur l'encouragement des activités culturelles. Ce nouveau texte a pour objectif de renforcer et de mieux étayer le financement des institutions culturelles importantes des villes de Berne et de Bienne. Le montant dont doivent s'acquitter les communes périphériques est désormais fixé dans des accords de participation au financement qui seront contraignants, dès lors que trois quarts des communes y auront adhéré. La révision de la loi a rencontré un écho favorable en procédure de consultation, bien que certains articles aient été vivement controversés.[44]

A partir de nos considérations théoriques, des expériences observées sur le terrain et de ces diverses réflexions, une réorganisation de l'espace public jurassien devrait avoir pour but de réaliser les *réformes suivantes*, dont certaines nécessitent une révision de la Constitution cantonale:

• A côté des notions de communes et de syndicats de communes, il convient d'introduire celle de **groupement de communes** (qui ne devrait par ailleurs pas empêcher les fusions de très petites communes). A la fois technique et politique, cette innovation permettrait à plusieurs communes formant une entité assez homogène – le Val Terbi ou le Clos-du-Doubs, par exemple – de rassembler leurs différents services (secrétariat, caisse communale, etc.) en un seul endroit, tout en conservant (à l'instar des Banques Raiffeisen) une sorte de «guichet local». Ce système serait doublement bénéfique: du point de vue des finances publiques comme de celui de l'efficacité et des compétences. Cette idée, déjà appliquée dans le canton de Neuchâtel pour le support informatique de la comptabilité de 52 communes, rejoint cette réflexion plus générale d'Odon Vallet: «Les progrès de la bureautique et de l'informatique affectent les systèmes d'organisation. Voici quarante ans, un agent de catégorie A indiquait les grandes lignes d'une lettre à un agent de catégorie B qui la dictait à un agent de catégorie C qui la donnait à poster à un agent de catégorie D. Aujourd'hui, avec son micro-ordinateur et la télécopie, une même personne peut accomplir ces quatre tâches? Mais où doit-on la situer sur la pyramide, puisque, ainsi, il n'y a plus de hiérarchie?»[45]. Quant aux difficultés financières des communes, les chiffres qui suivent permettent aisément d'en mesurer l'ampleur. Alors que les comptes de fonctionnement 1990 des 82 communes du canton du Jura se soldaient globalement par un bénéfice de quelque 900 000 francs, les budgets 1994 laissent apparaître un déficit de fonctionnement de 7,8 millions de francs au total, soit une aggravation de 8,7 millions. L'endettement de l'ensemble des communes jurassiennes est pour sa part passé de 193 millions à fin 1988 à 302 millions à fin 1992[46]. Le groupement de communes permettrait par ailleurs une meilleure coordination des infrastructures d'ordre micro-régionales (écoles, halles de fêtes, transports publics régionaux, etc.).

• Parallèlement, il est indispensable de reconnaître la notion d'**agglomération**. Dans le cas du canton du Jura, celle-ci ne saurait s'appliquer qu'aux villes de Delémont et de Porrentruy, ainsi qu'aux localités qui leur sont proches. Cette innovation devrait permettre de résoudre de façon aussi exhaustive que possible le problème de la répartition des tâches, des charges et des pouvoirs entre les deux principales communes du canton et les localités de leur périphérie respective. Ces dernières profitent en effet d'un certain nombre de services et d'équipements socio-culturels (piscine, bibliothèque, ludothèque, etc.) sans toujours en assumer les coûts. En outre, et même si le phénomène n'a pas atteint

l'ampleur qu'il a dans d'autres agglomérations, Delémont et Porrentruy ont vu certains contribuables à revenus élevés émigrer vers des communes périphériques. Parfois en raison d'une quotité d'impôt plus basse, parfois en raison du prix des terrains à bâtir, plus avantageux, les deux éléments pouvant bien sûr se cumuler dans certains cas. Le concept d'agglomération trouve aussi sa justification dans la nécessité de coordonner certaines activités et décisions, notamment en matière d'implantation de zones industrielles et d'organisation des transports publics.

• Une certaine *souplesse* s'impose dans la délimitation géographique de ces nouvelles collectivités. En effet, une définition trop rigide s'avérerait rapidement dépassée, alors qu'on voit mal certaines communes ne pas faire partie de deux entités à la fois (Courroux pourrait par exemple être membre de l'agglomération de Delémont et du groupement des communes du Val Terbi).

• *Les deux projets qui précèdent doivent-ils entraîner la création de nouvelles institutions?* Connaissant la charge d'émotivité qui entoure une telle question, je la laisse ouverte. Mais dans le cas des agglomérations au moins, je pencherais personnellement pour la suppression de toutes les structures communales existantes, au profit, par exemple, d'un législatif et d'un exécutif de l'agglomération de Delémont, à l'image – toute proportion gardée – du Conseil du Grand Londres.

• On ne peut pas multiplier à l'excès les échelons de décision. Pour cette raison, il me semble que parallèlement aux deux nouveautés évoquées ci-dessus, il convient de *supprimer les districts*. Cela paraît d'autant plus justifié que les districts n'ont aucun pouvoir réel. Les fonctions qu'ils assument sur les plans administratif, judiciaire et électoral n'ont plus beaucoup de sens non plus. Concrètement, cette réforme-ci se traduirait par une rationalisation de certains services administratifs et de la justice de première instance, ainsi que par la création d'un cercle électoral unique pour l'élection du Parlement cantonal.

Nos suggestions n'ont de loin pas la prétention de résoudre l'ensemble des problèmes que posent les relations entre communes, mais aussi entre les communes et l'Etat. Mais nous avons le sentiment qu'elles sont susceptibles de nourrir une discussion approfondie. On ne saurait en dire autant, à notre humble avis, du message concernant la nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes que le Gouvernement jurassien a publié ces derniers mois[47]. Ce projet devrait certes aboutir à une certaine clarification des relations financières entre l'Etat et les communes dans quelques domaines précis. En revanche, on n'y trouve pas la réflexion qu'on était en droit d'attendre quant à l'avenir des différentes collectivités publiques, de leurs compétences et de leur champ d'activité.

Plus fondamentalement encore, la réalisation de nos propositions devrait logiquement améliorer l'efficacité des collectivités publiques

jurassiennes, permettre, globalement, un certain nombre d'économies, et surtout favoriser l'émergence d'une conscience collective jurassienne. Très vive sous le régime bernois, celle-ci s'est en effet considérablement affaiblie depuis l'entrée en souveraineté, situation fort préjudiciable au développement social, économique et culturel du canton du Jura.

En d'autres termes, nos suggestions visent à mettre en œuvre une politique et une stratégie régionale. Comme le souligne Hubert Jaquier, urbaniste communal à Delémont, «cette stratégie doit poursuivre deux objectifs principaux: d'une part favoriser le développement des ressources régionales en visant une collaboration et une coopération soutenues entre les communes proches de Delémont (réd: la réflexion est aussi valable pour d'autres agglomérations), définie comme «commune-centre» dans le plan directeur cantonal (dans des domaines aussi variés que la politique des zones industrielles, la promotion économique, les transports publics ou encore les activités socio-culturelles et sportives); d'autre part dynamiser la région delémontaine face à l'extérieur en essayant de surmonter les handicaps qui lui sont propres et en valorisant les atouts qui la caractérisent: dans ce sens, la position géographique de la région – en tant que tête de pont tournée vers la région bâloise et, au-delà, les régions frontalières – et la mise en place de la Transjurane (N16) doivent servir de moteur afin d'anticiper les défis d'une régionalisation croissante dans un paysage européen en totale recomposition.»[48].

CONCLUSION

«C'est dans la commune, écrit Tocqueville, que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science; elles la mettent à la portée du peuple; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté.»[49]. Plus loin, Tocqueville apporte cette précision: «Parmi toutes les libertés, celle des communes, qui s'établit si difficilement, est la plus exposée aux invasions du pouvoir.»[50].

Pour Erwin Bucher, qui a préfacé l'ouvrage de Meylan/Dahinden/Gottraux, «l'importance qu'accordent de Tocqueville et d'autres théoriciens de l'Etat à l'existence de communes viables et autonomes et aux dangers qui les menacent, fait de la question communale, et de l'autonomie avant tout, un sujet du plus grand intérêt pour la science politique»[51]. Certes, mais privilégier la question de l'autonomie présente le risque de considérer la commune comme un système en soi, fortement

autonome, alors que sa dépendance à l'égard d'autres collectivités ne cesse de s'accroître. Assurément, ce n'est qu'en ayant conscience des limites du «pouvoir communal», dans sa forme actuelle, en les affrontant sereinement, que l'on parviendra à redonner un véritable sens à ce concept. C'est ce que nous avons tenté de faire dans les quelques pages qui précèdent.

Les rapports que la grande majorité des communes entretiennent avec de nombreux autres milieux (le canton, l'économie, les entreprises) nous rappellent un peu l'histoire du lièvre et de la tortue que Maurice Duverger a appliquée à l'Europe[52]. Le lièvre, c'est le libéralisme qui, dans sa volonté de créer un marché aussi large que possible, a plusieurs années d'avance sur l'Europe politique et sociale, qui devrait lui opposer des contre-pouvoirs. S'agissant des communes, le parallélisme est assez évident. D'autres pouvoirs – économiques, industriels, financiers notamment – raisonnent et agissent aux échelons régional, cantonal, national et continental. Les communes, elles, en sont encore à se disputer pour savoir si elles auront une halle de fêtes plus grande que celle de leur voisine, ou se battent à coup de dixièmes de quotité d'impôt pour essayer d'attirer une entreprise. Si elles devaient persévérer dans cette direction, leur pouvoir serait rapidement proche de zéro...

Qu'on nous comprenne bien! Notre projet ne réside nullement dans une volonté de détruire les communes et leurs structures politiques, mais celles-ci doivent se transformer, non pas pour se couler dans «l'esprit du temps», mais pour affronter, et si possible anticiper les changements économiques, sociaux et culturels que nous vivons. Force est d'admettre que jusqu'ici, les communes ont pour l'essentiel été contraintes de s'adapter, ce qui n'est pas la meilleure façon de maîtriser son destin.

La réflexion ne s'applique pas seulement aux communes, mais aussi à d'autres collectivités publiques, les cantons en particulier. Depuis quelque temps, certains ont d'ailleurs pris conscience que dans plusieurs domaines (éducation, formation, promotion économique, etc.), ils ne pouvaient plus agir seuls. Mieux, des ensembles intercantonaux et interrégionaux dépassant souvent le cadre helvétique se mettent peu à peu en place, comme la Communauté de travail du Jura (CTJ), l'Espace lémanique ou l'Espace économique du Plateau central (appelé aussi Espace Mittelland). «Les cantons ne peuvent plus fonctionner comme au siècle passé, note à ce propos Jacques Pilet. D'un côté, leurs pouvoirs sont grignotés par ceux de la Confédération. De l'autre, ils doivent traiter toutes sortes de dossiers (économie, transports, environnement, etc.) qui les dépassent et appellent des réponses régionales.»[53]. A une autre échelle, on en conviendra, ces réflexions valent aussi pour les communes. C'est dire qu'il est indispensable de mener une réflexion sur l'ensemble des espaces publics qui composent la Suisse, cette réflexion devant en outre s'insérer dans une problématique européenne.

Pour en revenir au cas du canton du Jura, le projet que nous proposons est plus ambitieux qu'il n'y paraît. Il ne pourra être mené à chef qu'à la condition que le débat ne reste pas confiné au cercle des maires, conseillers communaux et autres notables locaux, mais qu'il soit le fait du plus grand nombre possible de citoyennes et de citoyens. Malgré ses énormes imperfections actuelles, la commune peut encore rester cette communauté de base où se fait l'apprentissage de la démocratie et de la citoyenneté, à condition que ses responsables aient le courage de poser tous les enjeux sur la table, plutôt que de se lancer dans une fuite en avant, aussi inefficace que ruineuse. On rejoint ainsi cette observation fort pertinente de Jean-Philippe Leresche: «Une façon de combler le déficit de la Communauté européenne qu'il est aujourd'hui de bon ton d'évoquer consiste à adapter aux temps nouveaux cette cellule de base de la vie politique qu'est la commune. D'ailleurs, ils sont de plus en plus nombreux ceux qui demandent que les collectivités locales et régionales soient davantage associées au processus de décision de la Communauté européenne et à la mise en œuvre des politiques communautaires. On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que plus les collectivités locales prendront d'initiatives de développement, moins elles auront à subir la centralisation européenne ou plus elles en bénéficieront.»[54].

Grandes ou petites, les communes peuvent assurément conquérir de nouveaux champs d'action et une nouvelle légitimité. Pour cela, elles n'ont qu'une seule issue: se battre avec détermination et intelligence, comme certaines villes l'ont fait, voici plusieurs siècles, pour obtenir leur lettre de franchise. Tocqueville n'est finalement pas si loin.

Jean-Claude Rennwald (Courrendlin) est docteur en science politique et journaliste.

NOTES ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

[1]BOILLAT, Pierre, *Jura, naissance d'un Etat*, Lausanne, Payot, 1989, p. 36.

[2]In: LERESCHE, Jean-Philippe, JOYE, Dominique, HOTTINGER, Julian, *Pouvoir local: entre commune et Europe*, Lausanne, IREC/Association suisse pour les communes d'Europe, 1993, pp. 9-23.

[3]Ibid., p. 14.

[4]Ibid., p. 14.

[5]Ibid., p. 16.

[6]Ibid., p. 18.

[7]Ibid., pp. 18-19.

[8]In: LERESCHE, Jean-Philippe, JOYE, Dominique, HOTTINGER, Julian, *Pouvoir local: entre commune et Europe*, Lausanne, IREC/Association suisse pour les communes d'Europe, pp. 41-79.

[9]Ibid., p. 48.

[10] ABÉLÈS, Marc, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989, p. 359.

[11] In: LERESCHE, Jean-Philippe, JOYE, Dominique, HOTTINGER, Julian, *Pouvoir local: entre commune et Europe*, op. cit., p. 74.

[12] *Constitution de la République et Canton du Jura*, Delémont, Chancellerie d'Etat, 42 p.

[13] WEIBEL, Ernest, *Institutions politiques romandes*, Fribourg, Editions Universitaires, 1990, p. 131.

[14] *Loi sur les communes du 9 novembre 1978*, RSJU 190. 11.

[15] MEYLAN, Jean, GOTTRAUX, Martial, DAHINDEN, Philippe, *Communes suisses et autonomie communale*, Lausanne, Groupe d'étude de l'autonomie communale, 1972, p. 38.

[16] MEYLAN, Jean, *Les communes suisses*, Lausanne, 1987, p. 18.

[17] Ibid., p. 16.

[18] Commission de gestion de l'Hôpital régional de Delémont (HRD), *Rapport sur la Gestion de l'HRD suite au rapport du contrôle des finances relatif aux années 1989, 1990, 1991, du 3 juillet 1992, Delémont, 5 avril 1994*, 35 p. + annexes.

[19] *L'Impartial*, 6 juillet 1994.

[20] Commission de gestion de l'Hôpital régional de Delémont (HRD), op. cit., p. 11

[21] Ibid., p. 33.

[22] Message du Gouvernement au Parlement, Remplacement et complément d'équipement du service interhospitalier de radiologie, septembre 1992, 18 p. + annexes.

[23] *La Suisse*, 31 décembre 1992.

[24] *L'Impartial*, 16 octobre 1994.

[25] RENNWALD, Jean-Claude, *Régions menacées: l'aide économique suspendue. Décolonisons la province!* Service de presse du PSS, 25 février 1994, pp. 6-7.

[26] BOVÉE, Jean-Paul/BROQUET, Patrick, *Structure et évolution de la région delémontaine de 1970 à nos jours*. Approche statistique, mai 1994, p. 8.

[27] RENNWALD, Jean-Claude, *Le pouvoir des villes, la montée des agglomérations*, Service de presse du PSS, N° 389, 27 mai 1994, pp. 6-7.

[28] In: BASSAND, Michel/MOECKLI, Jean-Marie (ed), *Villages: quels espoirs?* Berne, Peter Lang, 1989, 246 p.

[29] ROSSEL, Pierre/BASSAND, Michel, En Suisse: *Une région rurale et son réseau de communication*, in: BASSAND/MOECKLI, p. 153.

[30] Ibid., p. 154.

[31] Ibid., p. 154.

[32] RENNWALD, Jean-Claude, *La transformation de la structure du pouvoir dans le Canton du Jura. Du séparatisme à l'intégration au système politique suisse*, Courrendlin, Editions CJE, 1994, 712 p.

[33] Ibid., p. 515.

[34] Ibid., p. 493.

[35] MEYLAN, Jean, op. cit., p. 34.

[36] RENNWALD, Jean-Claude, *Neuchâtel, les limites du pouvoir, Jet d'Encre*, N° 29, 10 novembre 1993, pp. 4-5., et *Le pouvoir des villes, la montée des agglomérations*, op. cit., pp. 6-7.

[37] Communiqué de presse de l'Union des villes suisses, Requête au Conseil fédéral pour une revalorisation des agglomérations urbaines, 2 septembre 1994, 2 p.

[38] *Coopération*, 17 novembre 1994.

[39] *Jet d'Encre*, N° 29, 10 novembre 1993, p. 4.

[40] Ibid., p. 4.

[41] *Journal des débats du Grand Conseil neuchâtelois*, séance du 23 mars 1994, p. 2371).

[42] *La Liberté*, 15 février 1994, p. 7.

[43] *L'Express*, 15 octobre 1994.

[44] *L'Impartial*, 14 octobre 1994.

[45] VALET, Odon, *L'Etat et le politique*, Paris, Flammarion, 1994, p. 65.

[46]Réponse du Gouvernement jurassien à l'interpellation écrite N° 361, intitulée «Comment gérer l'endettement des communes», posée par le député Pierre Schaller et consorts (PDC-JDC), 16 août 1994, 3 p.

[47]Gouvernement de la République et Canton du Jura, Message au Parlement au sujet de la répartition des tâches et des charges entre les communes, Delémont, 4 juillet 1994, 21 p. + annexes.

[48]JAQUIER, Hubert, *Avant-propos* à BOVÉE, Jean-Paul/BROQUET, Patrick, *Structure et évolution de la région delémontaine de 1970 à nos jours*, op. cit., p. 2.

[49]TOCQUEVILLE, Alexis de, *De la démocratie en Amérique*.

[50]Ibid.

[51]In: MEYLAN, Jean, GOTTRAUX, Martial, DAHINDEN, Philippe, op. cit., p. 13.

[52]DUVERGER, Maurice, *Le lièvre libéral et la tortue européenne*, Paris, Albin Michel, 1990, 245 p.

[53]PILET, Jacques, *Le Nouveau Quotidien*, 3 octobre 1994.

[54]LERESCHE, Jean Philippe, *Les communes suisses face aux nouveaux espaces européens*, p. 21.