

Aménagement du territoire dans le futur canton du Jura

Autor(en): **Faivre**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **50 (1977)**

Heft 3: **Canton du Jura et aménagement du territoire**

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-127954>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Cet article laisse ouverte la notion de gestion globale de l'environnement, notion que l'on retrouve dans l'article 43 bis sur les ressources naturelles. En effet, la cohérence visée dans les tâches de l'Etat passe par une maîtrise des connaissances dans le maximum de domaines. On évite le terme de «planification» à cause de tous les abus perpétrés en son nom, au profit de la notion de «gestion globale» sur laquelle se penchent plusieurs scientifiques jurassiens.

Article 16

Aménagement du territoire

¹ L'Etat et les communes assurent une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

² Ils sauvegardent dans la mesure du possible l'aire forestière et l'aire agricole où la sylviculture et l'agriculture demeurent prioritaires.

³ Ils s'efforcent de réserver à l'usage commun les lieux particulièrement favorables à la santé et aux loisirs.

⁴ Ils veillent à ce que le développement de l'économie et des voies de communication ne soit pas entravé.

⁵ Ils prennent en considération l'avis des populations concernées.

Commentaires à l'article 16

Ici aussi, la notion générale de gestion globale s'oppose au système sectoriel outrancier de la plupart des systèmes cantonaux, sinon de la Confédération. L'application implique des méthodes modernes de gestion dont on ne sait pas grand-chose encore. Mais l'article 5 préconisant de prendre l'avis des populations concernées montre l'ouverture d'une large participation à la gestion. L'étude de la Sorne, en ce sens, montre quelques voies à suivre et approfondir. Ce n'est pas le moindre des intérêts de constater qu'il y a convergence de démarche entre les constituants, l'ordre des avocats et des milieux techniques, scientifiques et pédagogiques jurassiens.

La discussion qui a suivi, dirigée par M. Eric Choisy, a mis en évidence l'intérêt général pour l'aménagement que représente la création d'un nouveau canton. A ce sujet, il faut s'attendre à ce que la Suisse, à l'avenir, tourne ses yeux vers le Jura.

Dans le détail, M. Ketterer, de Genève, demanda si un droit d'utilité ne serait pas indispensable dans la Constitution. A quoi il fut répondu que les lois d'application pouvaient l'envisager à l'instar du droit de superficie. Me Béguin, avocat, de Neuchâtel, se félicita que le droit d'expropriation envisageait l'indemnisation si possible préalable, en citant les cas pénibles où l'exproprié doit attendre des années avant d'être indemnisé.

Article 20

Droit au logement

¹ Le droit au logement est reconnu.

² L'Etat et les communes veillent à ce que toute personne obtienne, à des conditions raisonnables, un logement approprié.

Article 43 bis

Ressources naturelles

L'Etat organise et contrôle la gestion globale des ressources naturelles.

M. Faivre, urbaniste, Porrentruy

Aménagement du territoire dans le futur canton du Jura

L'Aspan et le Jura

Les notes personnelles que j'ai consultées indiquent que les relations du Jura avec l'Aspan commencent dès après la dernière guerre par l'intermédiaire du groupe régional de Berne. M. Bodmer, ingénieur à Berne, alors responsable de ce groupe, fut chargé de l'étude du premier plan d'aménagement de la ville de Porrentruy dans les années 1948-1950.

En 1958, l'Aspan encouragea l'étude de l'aménagement de la commune de Bure en vue d'éviter un impact trop contraignant de la future place d'armes sur le village. Cette même année, le canton de Berne se donnait une nouvelle loi sur les constructions. Six ans plus tard, on discutait déjà sérieusement de sa révision; les conceptions de 1958 étaient déjà dépassées. La législation nouvelle fut largement inspirée par l'Aspan.

En 1967, l'ADIJ (Association pour la défense des intérêts du Jura) forma une commission pour l'aménagement du territoire; elle fut spécialement désignée pour collaborer avec le groupe régional de Berne et l'Aspan.

L'année 1968, après dix années d'inlassables efforts, l'Association Pro-Doubs étrenne l'arrêté provisoire protégeant la rivière sur 22 km² du Clos-du-Doubs. La protection définitive n'interviendra que six ans plus tard. Encore en 1968, des crédits importants sont accordés au Centre de recherche en anthropologie régionale de l'Université de Genève qui entreprend une étude fondamentale très importante sur la région du Doubs. Les résultats n'en sont que très partiellement publiés à ce jour.

C'est aussi à cette époque que naît un mouvement important pour la réalisation de la Transjurane, axe routier très largement discuté depuis.

En 1970, la nouvelle loi sur les constructions est votée. Elle fut largement acceptée dans le Jura. Sa mise en place et l'élaboration de sa jurisprudence ne sont pas terminées. Cette jurisprudence est d'autant plus lacuneuse que les décisions de la Direction des Travaux publics ne sont rendues publiques que parcimonieusement. Cela entretient une situation confuse et difficile de l'aménagement et du traitement des permis de bâtir.

Enfin, l'ADIJ, relais de l'Aspan dans le Jura, participa à l'élaboration des arrêtés provisoires de protection des sites et des paysages en mettant à disposition du canton de Berne un inventaire exhaustif. Malheureusement, ceux qui ont fait le travail d'analyse n'ont pas été consultés pour établir les décisions de protection. Cela conduisit à une tension très dure entre l'Office du plan d'aménagement et les communes ju-

rassiennes. Le plan de protection fut presque unanimement contesté. Mais les choses s'arrangèrent ensuite. L'ADIJ contribua à convaincre les communes, après une discussion avec presque chacune d'elles, tout en corrigeant les erreurs et omissions d'un travail fait trop rapidement.

Les contacts avec l'Aspan, intenses depuis 1967, avaient mis en évidence le problème de la régionalisation. Il n'est pas sans intérêt d'en souligner les étapes et les aboutissements.

Problème de régionalisation

Voici bientôt mille ans que le Jura est une entité, depuis que Rodolphe III en attribua les forêts royales et les droits de souveraineté à l'évêque de Bâle, en 999. L'entité territoriale jurassienne, remise en question à la Révolution française et l'occupation de 1792 et 1797/1798, retrouva sa forme à peu près originale après l'épopée napoléonienne et le rattachement au canton de Berne en 1815.

Si l'on considère les différents découpages administratifs: cercles électoraux pour le Conseil national 1850/1918, cercle pour les élections au Grand Conseil 1869/1914, les arrondissements administratifs divers, forêts, recrutements, écoles, impôt, les districts et leur évolution, on peut conclure que la délimitation des sous-régions a posé beaucoup de difficultés à nos gouvernants.

Dans la période récente, précisément en 1967, l'Office du plan d'aménagement décida d'un nouveau découpage du canton de Berne. Le Jura fut partagé en 8 régions alors qu'il représentait 7 districts. Mais l'Office du plan d'aménagement avait une autre idée: celle de 3 grandes régions bernoises. Dans les faits, il ne s'en ébaucha qu'une avec le Jura, Bienne et le Seeland. Le «Grand-Bienne» était né et cela suscita certains espoirs à quelques politiciens biennois. Mais aussi de sérieux rejets dans les régions périphériques.

Le rapport du Conseil exécutif sur la régionalisation en tant que solution au problème jurassien est tombé à faux. Il ne résolvait pas la brûlante question jurassienne qui réclamait des mesures plus politiques. Quelques personnalités bernoises et des Jurassiens ont espéré en la régionalisation. Cela n'était pas utopique pour autant que l'on créa une région de l'entité jurassienne sans la démanteler. L'avantage de cette solution eût été le maintien de l'unité entre le Sud et le Nord. Mais l'expérience de régionalisation aurait retardé l'affrontement des urnes. Or le Jura séparatiste voulait en découdre même s'il fallait sacrifier l'entité territoriale jurassienne provisoirement; ce qui est arrivé. Quant au Gouvernement bernois, il a commis son administration à la réalisation des régions. Il eût fallu laisser faire les Jurassiens pour réussir.

En cette matière nous fûmes spectateurs des faux pas. Ceux-là mêmes qui ont conduit à cette aventure extraordinaire et passionnante d'aujourd'hui, la création d'un nouveau canton.

Depuis longtemps, les Jurassiens ont réfléchi à leur propre régionalisation. Dès 1967, des associations régionales de communes ont été pratiquement créées sous l'impulsion de l'ADIJ. Laufon, le Plateau-de-Diesse l'ont été formellement. L'Ajoie, le Clos-du-Doubs, les Franches-Montagnes et le vallon de Saint-Imier l'étaient virtuellement. Mais des interventions administratives, qui ne s'expliquent guère que par

une volonté politique de contrecarrer l'effort des communes jurassiennes, ont fait avorter la réalisation formelle de certaines associations.

Les Francs-Montagnards et une partie du vallon de Saint-Imier ont répondu plus tard à l'appel des Montagnes neuchâteloises en formant un groupement de communes (Centre-Jura) qui a abouti, entre autres, à une étude économique menée par le professeur Maillet de l'Université de Neuchâtel. Cette région vient d'être reconnue par la Confédération comme région de montagne.

Pour éviter un éclatement du Jura vers l'extérieur et intéressées par l'aide fédérale aux régions de montagnes, enfin, des communes décidèrent la création d'une région nommée primitivement Inter-Jura. Elle groupait des parties du district de Moutier, des Franches-Montagnes et les districts de Delémont et Porrentruy en entier. Les événements politiques de 1974/1975 aboutissant à la séparation conduisirent le Gouvernement bernois à préciser sa politique de régionalisation à fin 1975. Il exigea le démantèlement de la région Centre-Jura en retirant la partie ouest du Jura liée avec les Montagnes neuchâteloises. Il exigea encore que la région Inter-Jura, avec ses points centraux Porrentruy, Delémont, Moutier, Saignelégier, ne recouvre plus que les frontières du nouveau canton. Cette formule avait l'avantage d'être claire. Mais elle coupait encore une fois les relations régionales entre le Nord et le Sud, particulièrement entre Moutier et Delémont.

La région Jura fut créée sur les ruines d'Inter-Jura, mais elle fonctionne. Son premier objectif est une étude socio-économique et d'aménagement qui demarrera très prochainement avec l'aide financière de la Confédération pour les régions de montagnes. La région Jura créera elle-même ses sous-régions, condition indispensable à un bon fonctionnement et à une participation convenable de la base.

Le processus compliqué de régionalisation des huit dernières années a passé presque inaperçu, supplanté qu'il fut par le problème politique du Jura, plus chaud et plus spectaculaire. L'analyse laisse apparaître cependant un affrontement plus ou moins camouflé entre les intérêts des régions urbaines périphériques à forte densité, ceux du canton de Berne, ceux des sous-régions jurassiennes et, enfin, ceux des mouvements politiques séparatistes ou anti-séparatistes.

Dans cette confrontation, il faut remarquer que les communes sont restées calmes et furent aussi les plus sages. Il est probable que la régionalisation faite par les communes en dehors du contexte politique particulier et des interventions extérieures aurait apporté un certain apaisement. Mais il faut aussi reconnaître que le canton du Jura en formation a trouvé son compte dans le partage de la région. Par contre, la situation difficile dans le Sud n'est pas résolue.

Malheureusement, la régionalisation par-dessus le Nord et le Sud n'a momentanément pas d'avenir tenu compte des tensions qui subsistent.

Cependant, il faudra bien résoudre des problèmes communs. Les associations jurassiennes recherchent inlassablement le maintien des liens et des contacts. De plus, au-delà des grandes associations, il demeure un réseau très important de contacts par les sociétés de musique, de sport, et les relations personnelles qu'il ne faut pas négliger.

Les bases techniques de l'aménagement

L'aménagement territorial du Jura devra s'appuyer sur des bases scientifiques, techniques et juridiques d'autant plus solides que le nouveau canton débute dans un moment difficile de pleine récession. De plus, ce canton n'est pas doté préalablement des moyens financiers permettant de faire des expériences coûteuses.

Certes, le canton de Berne dispose, pour notre région, de documents importants de connaissances géographiques et socio-économiques.

La reprise de tout ou partie de la législation bernoise est envisagée provisoirement tout au moins jusqu'au moment où la disponibilité des responsables jurassiens et leur expérience en devenir permettront d'adopter de nouveaux décrets, lois, arrêtés, ordonnances.

La loi cantonale bernoise sur les constructions et l'aménagement est généralement admise comme assez bonne. Par contre, son application est jugée difficile et compliquée. A vouloir normaliser le canton de Berne de l'Oberland au Jura, on a visé davantage la tranquillité de l'administration qu'un service efficace au citoyen. De plus, la sectorialisation extrême de l'organisation administrative bernoise ne conduit pas à la cohérence des instances entre elles. Les constituants jurassiens sont conscients des défauts du système. Ils l'ont prouvé dans les discussions et les textes adoptés. En effet, les thèmes de: transparence, simplification, service aux citoyens, reviennent avec insistance tout au long des débats.

Ainsi l'article 90, adopté la semaine passée, dit:

(Article accepté sans discussion)

- 1) Tout fonctionnaire est au service du peuple.
- 2) L'administration doit être efficace et économe.

Remarquons que par la dimension réduite du canton du Jura, de par sa relative homogénéité, l'application des lois devrait en être simplifiée par rapport au canton de Berne, beaucoup plus grand, peuplé et diversifié.

Outre les bases constitutionnelles nouvelles, relatées par ailleurs, et la législation bernoise actuelle, l'aménagement peut s'appuyer sur deux types d'aide pré-cieuse interne:

— Les institutions publiques jurassiennes en fonction.

— Les associations d'intérêt public existantes.

— Parmi les institutions publiques, citons: les préfets et leurs administrations, la conservation des forêts, l'arrondissement de l'ingénieur régional des routes, l'Ecole d'agriculture de Courtemelon, les associations de communes diverses dont la région Jura regroupant toutes les communes du nouveau canton.

— Parmi les institutions privées principales d'intérêt public, nous remarquons: Pro-Jura pour le tourisme; l'ADIJ avec ses différentes commissions: affaires communales, protection des sites et du patrimoine, protection de la nature, sa Commission économique et celle pour l'aménagement du territoire, etc. La Commission routière jurassienne, celle de la Transjurane sont des organes interassociation. L'Université populaire; l'Association jurassienne de culture; l'Emulation, institut jurassien, contribuent à la fois à l'élaboration de projets de recherche et à l'application de leurs résultats. Un exemple caractéristique de cette réalité vous sera présenté tout à l'heure par M. Bouvier, docteur ès sciences.

Citons encore, mais au niveau des sous-régions, l'Association pour le développement de la région de Porrentruy (ADEP), qui s'est distinguée par la prise en charge d'une efficace animation économique régionale et la vocation suisse du port de Bourogne français.

Nous répétons ne pas avoir la prétention d'être exhaustifs car il y aurait encore bien des institutions et des initiatives à signaler en plus des activités politiques normales. Ce qu'il faut essentiellement retenir est que les citoyens de ce pays, ne voulant pas passer par le canal politique pour s'exprimer et contribuer, peuvent trouver de nombreuses institutions privées, libres, où s'élaborent les concepts de base de l'aménagement; où la discussion est encouragée, voire systématisée. Le canton de Berne n'a pas toujours su utiliser la matière ainsi élaborée. Au contraire, il n'est guère d'institutions ou de chercheurs dévoués à la cause publique qui n'aient à se plaindre d'incompréhension.

Pour être juste, il faut dire aussi que la somme des travaux de recherche fondamentale ou appliquée qui s'exécute, aidée financièrement par le canton et la Confédération, ou non, est très importante depuis quelques années. La part des Universités romandes, sans négliger Bâle et Berne, est considérable, il faut le souligner. Mais il reste une immense tâche à accomplir si l'on veut atteindre les buts que se proposent la plupart des responsables politiques jurassiens. Soit, la mise en place d'une organisation moderne, transparente, cohérente, efficace, au service des citoyens et du citoyen. Ainsi, en matière d'aménagement, la préoccupation de tous les cantons romands visant une banque de données ne peut être négligée, car elle est une des conditions essentielles pour atteindre une gestion éclairée et correcte d'un territoire. Rappelons qu'elle permet l'assemblage et l'utilisation de très nombreuses informations mises à jour continuellement dans un très court délai.

Les grands problèmes d'aménagement

Nous avons vu que le problème de la régionalisation a trouvé une première résolution par la reconnaissance de la région Jura comme zone de montagne. Une étude socio-économique et d'aménagement débutera prochainement. Elle sera largement subventionnée par la Confédération et le canton de Berne.

— La Transjurane était primitivement le tronçon jurassien d'une dorsale bernoise de Boncourt au Valais par le Rawyl. Elle est en bonne voie de planification. Mais il est remarquable que le projet initial ait subi une transformation profonde depuis que sa critique générale a fait l'objet d'une très large consultation à la base.

On s'est aperçu que, au fur et à mesure que les Jurassiens s'émancipaient, on passait d'une dorsale bernoise à une route principale desservant en priorité les vallées jurassiennes. Cela est tellement évident que l'appellation Transjurane est mise en question au profit d'une nouvelle appellation Interjurane.

Alors qu'il y a huit ans personne n'osait mettre en question le tracé officiel sous prétexte de ne pas saboter le financement du projet, aujourd'hui, l'impression prédomine que cette attente a permis le perfectionnement du projet qui devient un véritable produit des aspirations régionales. On s'aperçoit, dans le district de Porrentruy tout au moins, que, en dépit des divergences locales, quelquefois très

dures, le tracé s'est largement amélioré techniquement. Par exemple, les passages à travers les couches géologiques sont mieux choisis et les atteintes à l'environnement naturel ont été bien diminuées.

— Le doublement de la ligne du chemin de fer entre Bâle et Granges figure parmi les objectifs importants du Jura. Mais l'avenir des lignes secondaires des Franches-Montagnes et d'Ajoie est des plus préoccupants. Cela met en cause des relations interrégionales et intercantionales, car les voies ferrées ne s'arrêtent pas aux frontières du nouveau canton.

— La revitalisation de la ligne Berne—Paris (passant près du port de Bourogne) est au programme de l'ADIJ depuis longtemps. On espère qu'un Gouvernement jurassien permettra de mieux défendre cette voie négligée.

— La protection des sites et paysages a fait de grands progrès ces dernières années. Le nouveau canton devra passer du stade d'inventaire et de protection passive à celui de gestion dynamique des territoires protégés. L'étude qui vous sera présentée tout à l'heure illustrera cette notion de gestion dynamique en matière de protection et d'utilisation des ressources naturelles.

— Le problème du tourisme a fait récemment beaucoup de bruit dans le Jura. Malgré une législation dite d'avant-garde, le projet de Sassay, mal commenté par la presse romande, a mis en cause une double zone de protection: celle de l'arrêté fédéral urgent et celle de la protection des sources alimentant le village d'Ocourt. En l'occurrence, ce sont les autochtones qui ont défendu les arrêtés fédéraux et cantonaux. Cela est d'autant plus remarquable en considérant les appâts trompeurs de 68 millions de francs refusés par la petite commune d'Ocourt et son très sage Conseil communal.

Mais cette victoire du bon sens n'a pas résolu le problème des résidences secondaires ni celui d'un équipement touristique compatible avec l'agriculture et la protection du patrimoine naturel.

L'accaparement des centres de villages par des citoyens nantis a abouti à des mouvements de contestation par les militants, groupes de jeunes, protecteurs du patrimoine. Il ne faut pas s'en étonner lorsque certaines communes ont plus de résidents secondaires que d'habitants et que certains villages anciens voient le tiers de leurs habitations à volets fermés pendant la semaine.

— Les remaniements parcellaires ont été réalisés avec parcimonie dans le Jura bernois du Nord. En effet, les cartes indiquent 2 secteurs favorisés. Ce n'est peut-être pas le hasard qui a voulu que ces périmètres aient comme centre de gravité deux projets de places d'armes. Celle de Bure est réalisée, celle des Franches-Montagnes fut refusée. Ici la propriété des terrains de la Confédération est négociée avec les communes concernées.

— Une politique judicieuse des emplois est à mettre en place. La diversification de l'industrie, l'augmentation du tertiaire passent le plus souvent par des mesures d'aménagement. Même si l'on a constaté un ralentissement récent dans l'exode des jeunes Jurassiens, il est indispensable de leur offrir les emplois auxquels ils aspirent.

— Enfin une politique de l'habitat (logement) est à envisager pour répondre pratiquement à l'article 20

de la Constitution sur le droit au logement. La recherche d'une cohérence entre l'aménagement, l'amélioration de l'habitat et le contrôle des constructions mérite une recherche approfondie. Or les délais deviennent courts si l'on veut commencer par le bon bout.

Conclusion

Nous avons vu que le canton du Jura ne part pas dans le vide en matière d'aménagement. Il dispose d'études, de documents, d'expériences et d'institutions d'une grande valeur. Cela dit sans négliger la vague de fond dynamique constituée par la volonté de tout un peuple d'assumer sa propre personnalité et ses responsabilités.

Les tensions politiques actuelles ne faciliteront pas les relations avec nos voisins et compatriotes du Sud les prochaines années. Mais il faudra bien trouver des moyens de collaborer. A ce point de vue, l'aide de l'Aspan occidentale paraît souhaitable. Peut-être pourrez-vous proposer une table ronde romande où les problèmes de l'aménagement au moins, sinon d'autres, pourront être abordés dans un climat de confiance et de sérénité.

Le projet, visant la création d'un système de gestion du territoire dans une situation où l'on peut choisir encore le système, intéresse beaucoup nos amis des Offices romands d'aménagement. Il nous l'ont dit à plusieurs reprises. En contrepartie, ils peuvent nous faire bénéficier de leurs longues et riches expériences; cela est d'une inestimable valeur pour les organisateurs du canton du Jura.

En effet, la mise en place d'une organisation dans une situation vierge est intéressante. Elle évite le poids, l'hypothèque d'un développement historique dû plus à des hasards et à des personnes isolées qu'à une rigoureuse analyse.

Très souvent, on a inséré l'aménagement dans un système qui le rejetait ou le méprisait à cause de ses larges implications, des perturbations sectorielles, des principes remis en cause qu'il postulait. En effet, l'élargissement des vues dû aux imbrications interdisciplinaires de l'aménagement tente à faire crouler les cloisons étanches entre les départements, directions, les offices et les bureaux.

L'Aspan peut être ce milieu privilégié où le Jura apporte ses matériaux bruts de construction, sa main-d'œuvre enthousiaste, les cantons romands apportant les fruits de leur riche expérience, les plus sages aidant à choisir les meilleurs fruits.

Mais, au-delà de l'organisation de ce nouveau canton, la notion de région peut aussi recevoir une signification plus profonde, plus européenne. En créant un Etat souple, ouvert à la collaboration par objectifs, ouvert à la résolution de problèmes marginaux, à ceux des microrégions, on réalisera cette idée de région à géométrie variable, excellemment définie par ce grand Romand qui est Denis de Rougemont:

«Les problèmes de transports, d'énergie, les problèmes ethniques, écologiques et d'enseignement ne se posent concrètement, en termes humains, qu'à l'échelle de communautés restreintes et ils ne peuvent trouver de solutions intelligentes que locales, régionales.»

Dans l'offre généreuse de collaboration de l'Aspan occidentale adressée au canton du Jura il peut y avoir les prémices d'un avenir riche et fécond.