Zeitschrift: Les intérêts du Jura : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura

Herausgeber: Association pour la défense des intérêts du Jura

Band: 36 (1965)

Heft: 6

Artikel: L'aménagement régional dans le canton de Berne

Autor: Heller, Hans

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-824866

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: 04.12.2025

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

L'aménagement régional dans le canton de Berne

par Hans Heller, Dr ès sciences, géographe et sociologue,
chef de la section d'aménagement cantonal et régional auprès du bureau technique du Groupe cantonal d'aménagement régional de Berne (GAR)

I.

Actuellement, nos communes se trouvent en face de tâches et de soucis nouveaux en raison du développement rapide de la population, des zones d'habitation, de l'économie et de la circulation. Des décisions de portée vitale doivent être prises dans le domaine de la construction, de la distribution et de l'épuration des eaux, de l'implantation industrielle, de l'urbanisme, de la protection des sites, de l'instruction publique, et de bien d'autres encore. Des personnes avisées, tant parmi les autorités que dans l'économie et les milieux scientifiques, sont convaincues que seule une collaboration dépassant le cadre des limites communales peut apporter une solution satisfaisante à ces problèmes.

C'est dans cet ordre d'idée qu'il a été suggéré, dans une motion déposée au Grand Conseil bernois en novembre 1963, de « créer un nouvel office d'aménagement, lequel serait chargé, d'une part, de coordonner les divers problèmes cantonaux d'aménagement, en étroite collaboration avec les directions administratives intéressées et, d'autre part, d'établir des contacts sur le plan de l'aménagement entre communes, régions et le canton ». L'Etat aurait à « activer l'aménagement régional sur une grande échelle et à mettre au point une pratique uniforme dans ce domaine ». Cette motion fut largement commentée par le Grand Conseil.

Le Groupe cantonal d'aménagement régional de Berne est une association de droit privé. Il s'était précédemment déjà occupé de ces questions et avait également, en novembre 1963, présenté une requête au Conseil d'Etat. Il demandait que lui fût accordée une subvention officielle supplémentaire lui donnant la possibilité de créer, au sein de son bureau technique, une véritable section d'aménagement régional. Jusqu'alors le bureau technique du GAR, sous la direction de M. F. Klauser, architecte diplômé, était principalement occupé par les travaux suivants : préaviser les demandes de subventions pour travaux d'aménagement, supervision desdits travaux et contrôle des décomptes (selon arrêtés du Conseil d'Etat des 10 avril 1956 et 22 janvier 1960) ; conseiller ses membres, dont en particulier des communes, sur des questions d'aménagement local et régional. Cette activité de conseiller mise à part, le bureau technique a contribué, à ses propres frais, à quelques aménagements locaux de communes de moindre importance, collaboré lors de la fondation d'associations d'aménagement et participé à leurs travaux.

Le GAR estime que le moment n'est pas encore venu d'étatiser son bureau technique. A ce propos, il est intéressant de relever que, pour le moment aussi, l'Association suisse pour l'aménagement du pays a sug-

géré au Conseil fédéral de transmettre au bureau précité les travaux d'aménagement du territoire helvétique. En automne 1964, une section s'occupant en première ligne de questions relatives à l'aménagement cantonal et régional fut créée au sein du bureau technique du GAR.

II.

Les associations régionales d'aménagement constituent un instrument propice à l'établissement de relations d'aménagement intercommunes. Un certain nombre de possibilités leur sont offertes dans ce sens. Le libre échange des points de vues, en quelque sorte sous la forme d'une assemblée des présidents de commune, demeure le moyen de contact le plus libéral. L'expérience a toutefois démontré qu'une telle manière de faire n'engendre pas suffisamment de résultats fructueux. Par contre, le strict rattachement à une association à but déterminé en donne de meilleurs. Depuis longtemps, pareilles associations ont souvent fait leurs preuves, dans notre canton, en particulier dans le domaine de la distribution des eaux et de l'énergie, des écoles secondaires, de l'épuration des eaux et de l'élimination des ordures ménagères. Cette forme de collaboration s'impose peu à peu. Cependant, beaucoup d'agglomérations attendent l'avènement d'un travail communautaire de coordination, par exemple, les services centraux (magasins, bureau de poste, banques, médecin, etc.), et ceux d'utilité publique (écoles, églises, hôpitaux, parcs, complexes sportifs, etc.).

Le 23 janvier 1961 se constituait dans le canton de Berne la première société d'aménagement, l'« Association d'aménagement Bienne-Seeland ». Son but statutaire : « La réalisation d'un aménagement régional et l'encouragement de mesures propres à le favoriser dans la région Bienne-Seeland, ceci en collaboration avec le Groupe d'aménagement régional de Berne ». Par la suite, en 1963, se fondèrent dans un but semblable, la « Société d'aménagement régional Laufental-Thierstein », laquelle comprend onze communes bernoises et dix soleuroises, et la « Société d'aménagement régional de la ville de Berne et communes environnantes ». Des associations d'aménagement verront le jour dans l'est du Seeland (région Lyss-Aarberg) et dans la contrée de Büren-Granges. Enfin, de tels organismes sont en voie de réalisation ou à l'état de projet dans les régions de Berthoud, Langenthal et Thoune.

Dans les associations régionales, l'aménagement a tout d'abord pour tâche principale d'accorder au mieux toutes les exigences de l'homme quant à la place et à la terre, et d'obtenir un rendement du sol propre à garantir sensément l'habitat et le travail, la nutrition et les loisirs. C'est aux instances techniques des associations qu'incombe la tâche d'établir les plans partiels qui constitueront le plan de vue d'ensemble. Ceux-ci sont :

Le plan de paysage : désignation des régions agricoles et des surfaces devant être préservées de la construction, pour des raisons de patrimoine, de protection de la nature ou de sauvegarde des forêts.

Le plan des zones à bâtir : séparation des surfaces éventuellement aptes à la construction de logements de celles destinées à l'établissement d'industries et métiers, ou à la création de centres et quartiers d'affaires.

Le plan de circulation : adapté à celui des zones à bâtir.

Le plan d'utilité publique : pour la distribution de l'eau et de l'énergie, l'évacuation des eaux usées et des ordures ménagères, etc.

Le plan des bâtiments et places publiques : tels qu'écoles, églises, hôpitaux, centres administratifs, terrains de sport et parcs, etc.

L'organisation des groupements d'aménagement existant dans le canton de Berne diffère. L'instance suprême est cependant toujours l'assemblée générale, qui délègue ses pouvoirs à d'autres organismes. Nous avons tout d'abord celui qui prépare l'exécution des différentes tâches et qui, plus tard, cède le pas, pour la réalisation technique, au syndicat de communes. En tant qu'organisation de faîte des différentes sociétés à but déterminé, cet organisme conserve quand même les tâches de coordination et de supervision. D'autres sociétés ont à leur disposition des comités directeurs, des commissions spécialisées, différentes commissions spéciales, des conseillers techniques et, partiellement aussi, des bureaux possédant leurs propres planificateurs. Auprès de ces instances, les rôles politiques diminuent alors que les fonctions techniques prennent de l'importance. Cette délimitation instable des deux domaines de compétence (politique et technique) met en relief la particularité de l'ensemble du problème, si typique pour nos conditions démocratiques.

III.

Puisque les travaux d'aménagement mentionnés ont une signification lourde d'importance, ils doivent s'appuyer sur des bases solides. Tout d'abord, la recherche et la statistique doivent mettre à disposition des bases établies. Elles doivent refléter en premier lieu, pour une région d'aménagement déterminée, les conditions naturelles et relativement constantes (topographie, climat, hydrographie, qualité du sol, etc.), puis, ensuite aussi, donner une idée de la structure et des tendances de développement de la population et de l'économie, afin de fournir au spécialiste la possibilité de clarifier les questions de besoin et d'établir consciencieusement des pronostics. Le planificateur, qui peut difficilement être au courant de tous ces domaines scientifiques, a avantage à se procurer ces importantes données sous forme d'expertises émanant de spécialistes reconnus (naturalistes, ethnologues, économistes, juristes, sociologues, etc.). Il est compréhensible que les besoins de l'aménagement fassent naître des exigences spéciales, comme par exemple d'obtenir, lors de recensements fédéraux des entreprises, des indications permettant de se faire une idée différenciée du mouvement de la main-d'œuvre à l'intérieur des communes d'une certaine importance, en relevant l'adresse exacte ou le nom du quartier dans lequel est domicilié le salarié, ainsi que le moyen de transport qu'il utilise pour ses déplacements. Dans le même ordre d'idée, la méthode de certains planificateurs consiste à se procurer des normes et des directives destinées à la création de centres d'achats ou autres installations, en se basant sur les chiffres d'affaires ou les surfaces des magasins de vente. Il est néanmoins fondamental de prendre en considération, lors de tous travaux d'aménagement, la conception que s'est faite le sou-

verain en la matière. La recherche de base et la conception d'aménagement se côtoient dans une action réciproque : l'une est scientifique, l'autre d'un caractère politique de premier plan.

La conception doit être si possible acquise dans des milieux variés, étendus et représentatifs. Pour élaborer des directives valables et adaptées aux différents intérêts, il sera sans doute nécessaire de réunir autour du tapis vert, en un petit cercle actif, les intéressés conscients de leurs responsabilités, et des représentants de la culture, de l'économie, de la science, lesquels seront appelés à définir clairement la conception d'aménagement. Le cercle en question formulera, d'une part, les ordres concrets donnés aux chercheurs et veillera, d'autre part, à mettre continuellement en valeur les résultats des travaux de ces derniers, en considérant les modifications apportées aux directives. Les plans partiels susmentionnés correspondant à la conception d'aménagement doivent être élaborés en tant que « plans directeurs » contenant l'intention et le but d'aménagement de l'autorité politique. Leur contenu peut constituer une obligation légale — afin de garantir une pratique uniforme — ou, alors, avoir le caractère de simples recommandations avec la possibilité de toujours pouvoir tenir compte des conditions particulières et de la marche du développement en cas d'exécution. La question a été soulevée de savoir, le cas échéant, dans quelle mesure ils doivent être tenus secrets afin d'empêcher une spéculation foncière malsaine.

L'établissement des « plans directeurs » est, pour sa part, en rapport réciproque avec le droit : les lois qui influencent l'ordre des lieux sont à contrôler quant à leur effet et, pour autant que cela soit dans l'intérêt de l'aménagement, des propositions doivent être soumises pour le changement ou le renouvellement des plans.

C'est dans le cadre qui vient d'être décrit qu'intervient la mise en jeu des techniciens, tout d'abord pour élaborer les plans de zones. Ceux-ci fixent le but d'aménagement de la première étape pour une contrée précise (localité, commune), en démontrant de façon détaillée les éléments des plans de vue d'ensemble, des zones d'habitation, ainsi que des ouvrages et terrains d'utilité publique, le tout acquérant force de loi par l'intervention des instances politiques compétentes. Les plans de circulation et de distribution doivent être accordés aux précédents. Suivent finalement le projet et la réalisation des ouvrages, qui relèvent également tous deux du domaine technique.

IV.

Dans les Etats à autorité centralisée, l'aménagement est relativement facile. Toutefois, dans notre pays démocratique, l'autonomie des communes et la garantie de propriété doivent être respectées. C'est pour cette raison qu'il faut tout d'abord se baser sur les idées et les buts d'aménagement de l'économie et des communes. Le planificateur doit donc construire en commençant tout au début.

Une région doit former une unité économique et socio-géographique, qui comprend toujours plusieurs communes et qui, en général,

ne correspond pas aux unités administratives et politiques conventionnelles. C'est ainsi qu'existent des associations régionales dépassant les frontières cantonales (Soleure-Berne) ou nationales (Regio-Basilensis). C'est dans le forum politique de la région que la conception d'aménagement des différentes communes membres doit être accordée, en tenant compte des buts et des intentions de l'industrie, du commerce et autres entreprises déterminantes déjà établies. Pour ne pas décourager l'initiative des communes progressistes, il convient de prendre des égards quant aux aménagements régionaux déjà existants (plans de zones). Il faut également tenir compte des dispositions légales entrées antérieurement en vigueur à la suite d'améliorations déjà exécutées (remaniements, drainages, etc.).

Une base de confiance est nécessaire à la collaboration, afin que les différents membres puissent mutuellement faire suffisamment part de leurs intentions et désirs, jusqu'alors souvent secrets et bien gardés, cela avant tout en considération d'une politique foncière commune.

Il est avantageux que la conduite de la discussion traitant de la conception d'aménagement à l'intérieur de la région soit entre les mains d'une personnalité unanimement estimée et libre de toutes considérations d'intérêts.

Il est depuis longtemps certain qu'une commune seule ne peut plus remplir toutes espèces de fonctions ; la conception d'aménagement à l'intérieur de la région donnera naissance à des organismes importants et distincts qui influenceront l'industrie, le logement, l'agriculture, les loisirs, l'instruction, l'administration, les services centraux, etc. Un arrangement s'imposera entre les communes quant aux revenus fiscaux et aux charges financières.

Dans quelle mesure et aux frais de qui une région s'intégrera-t-elle à une nouvelle entité politique et administrative ? Seul un avenir lointain nous le dira.

L'intention de démembrer administrativement tout le territoire de l'Etat en régions d'aménagements n'existe pas dans le canton de Berne ; toutefois, cela s'est passé ailleurs, dans des proportions particulièrement marquées, notamment dans quelques « Länder » de la République fédérale allemande. L'initiative de l'aménagement et la fusion doit plutôt émaner des communes et du privé, même à l'avenir encore.

Pourtant, diverses tâches d'aménagement doivent aussi être résolues sur le plan cantonal. Dans ce but, un plan de conduite doit également être dressé, tout en gardant un caractère d'ordre général. Il devra, pour récapituler ce qui a déjà été dit, se baser sur un inventaire étendu et refléter une conception prévoyante. Il ne devra pas revêtir un caractère légal, mais constituer une directive visant à l'établissement d'une pratique unique, laquelle servira en quelque sorte aux autorités délivrant l'approbation ou à celles de recours, de recommandation envers les communes et régions. Dans des circonstances particulières, il arrivera que de bons arguments et des expertises scientifiques prévaudront sur les directives initiales.

La communauté de travail, laquelle établit et discute constamment la conception cantonale, doit non seulement ne pas perdre de vue quan-

tité d'intérêts variés au possible, mais considérer avant tout le domaine publique et le bien du pays tout entier. Elle ne recommandera pas le maximum techniquement possible comme plafond de production et de dépenses, mais l'optimum acquis par le travail scientifique, politiquement établi.

Dans quelque domaine spécialisé que ce soit, c'est le canton lui-même qui prend figure de planificateur, aussi bien dans le domaine de l'établissement du droit que dans ceux des communications, de l'amélioration du territoire, de la protection des sites, des échelons les plus élevés de l'instruction publique, etc. Avec l'Université, le canton met à disposition de la recherche en matière d'utilisation du terrain un lieu de travail qui verra se développer à l'avenir une plus grande collaboration destinée à résoudre des tâches d'aménagement. Un véritable institut d'aménagement devrait tout d'abord dresser un inventaire de l'utilisation actuelle du terrain, de préférence de façon cartographique, et mettre en évidence la structure de l'ensemble des agglomérations possédant des fonctions centrales de différents degrés. De plus il devra saisir tous les facteurs ayant une influence quant à l'utilisation du terrain.

Il faut mentionner finalement les subventions, non négligeables, que la Confédération et le canton mettent à disposition pour l'aménagement régional et local. L'aménagement, dans son ensemble, revêt aussi un aspect financier et économique, qui n'est pas à reléguer au dernier plan.

VI.

La nouvelle section d'aménagement régional du bureau technique du Groupe d'aménagement régional de Berne sera également occupée sur le plan cantonal. Elle entretiendra d'une part des contacts avec tous les offices et commissions d'aménagement et établira, d'autre part, un plan de vue d'ensemble des aménagements existant dans le canton de Berne. Elle s'occupera peut-être elle-même d'aménagements insuffisants et cherchera à coordonner les travaux des sociétés d'aménagement, entre elles et avec le canton. En outre, cette nouvelle section sera chargée d'établir la vocation fonctionnelle des différentes régions, ceci dans le cadre du canton. Elle devra faire des propositions pour un aménagement progressif et définir la façon permettant d'atteindre ce but. Elle informera les initiateurs de nouvelles sociétés d'aménagement régional sur les formes, les possibilités et les perspectives d'avenir de la fusion, elle informera les sociétés existantes sur les nouveaux résultats de la recherche, des dispositions légales en vigueur et de la discussion politique, et elle fera un échange d'expériences avec les organisations d'aménagement en général.

De cet endroit devra aussi partir un éclaircissement d'ordre général : la conception d'aménagement du territoire doit être connue du peuple, elle doit devenir un bien commun ; la population tout entière doit en prendre conscience et être persuadée du bien-fondé des programmes d'aménagement, c'est-à-dire de développement. En manifestant sa volonté lors des votations, la population doit finalement prendre la responsabilité des décisions arrêtées.